

A DOS AÑOS DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES: AVANCES Y DESAFÍOS

Presentación

Con el propósito de contribuir al debate informado en torno al sistema de pensiones en El Salvador, este Aportes presenta una reflexión sobre los principales avances y desafíos de la implementación de la reforma previsional de 2017. Además, se destacan las líneas generales que futuras discusiones deben considerar para la consecución de una reforma integral. En este documento se realiza una breve recapitulación del contexto en el que se llevó a cabo la aprobación de la reforma. Posteriormente, se hace referencia a los avances y desafíos de la implementación, organizados en los cuatro elementos de la protección social propuestos por Ginneken (2003): cobertura, beneficios, financiamiento y administración. En la parte final, se hace un listado de próximos pasos para una futura reforma previsional.

Contexto

El 28 de septiembre de 2017 la Asamblea Legislativa aprobó con 74 votos el Decreto Legislativo No. 787, referente a las reformas efectuadas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), en la que se realizaron modificaciones a aspectos estructurales y paramétricos del SAP. El sistema de pensiones en El Salvador se ha caracterizado por presentar desafíos históricos en torno a su funcionamiento y alcance. En primer lugar, la baja cobertura histórica, en la que únicamente uno de cada cuatro trabajadores cotiza al sistema de pensiones. A su vez, una baja rentabilidad de los fondos de pensiones, el cual reporta una tasa de rentabilidad promedio de 2.19 % en el período de 2002 al 2017, y que se ve explicada principalmente por la alta concentración de las inversiones del fondo en deuda gubernamental¹. Dicho aspecto ha deteriorado la suficiencia de las pensiones

(SSF, 2019), especialmente para el grupo de trabajadores catalogados como obligados (Mesa-Lago y Rivera, 2017).

Además de las implicaciones antes señaladas, el sistema de pensiones ha generado importantes presiones en las finanzas públicas, producto de las obligaciones de deuda contraídas por el Estado como consecuencia del costo de transición desde la reforma de 1996, y por las obligaciones que se le han ido asignando posterior a la implementación del SAP. Según datos del Banco Central de Reserva (2019), para el año de la reforma, el monto para pago de intereses y de capital en concepto de FOP fue de USD 560 millones. Las presiones de la deuda previsional a las finanzas públicas eran de tal magnitud que, para 2017, del 69.7 % que representaba la deuda pública con respecto al PIB, aproximadamente la cuarta parte (18.4 %) correspondía a la deuda generada por las obligaciones previsionales.

1. A septiembre de 2017, el 81.8 % del fondo de pensiones estaba invertido en instrumentos de instituciones públicas. A la fecha de cierre de este boletín, la concentración de la cartera de inversiones no ha variado.

En los años previos a la aprobación del D.L. No. 787, se suscitaron hechos y medidas fiscales externos al sistema

de pensiones que aceleraron la discusión de una reforma previsional que redujera la carga al Estado (ver la figura 1).

Figura 1. Contexto fiscal que incidió en la reforma previsional 2017



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF, en adelante), la cual establece la adopción de medidas para la consolidación de las finanzas públicas y, en específico, en el rubro de la deuda previsional, se menciona la necesidad de fijar una meta en la Ley SAP (LRF, 2016, Art. 7). En específico, el Art. 8 de la LRF establece que “la deuda del sector público no financiero, que incluye al sector previsional, como proporción del PIB, deberá mantener una tendencia decreciente de manera que en el año 2030 su nivel sea igual o inferior al 60 % del PIB”.

En segundo lugar, la declaratoria de impago selectivo en abril 2017² generó consecuencias importantes en la calificación crediticia del país y, por supuesto, deterioraban las expectativas del avance hacia la sostenibilidad fiscal.

Por último, la Sala de lo Constitucional declaró que la Ley de Presupuesto de 2017 (LP 2017) era inconstitucional, por no cumplir los principios de universalidad y unidad, presentando como evidencia que en el rubro del servicio de la deuda al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), se le asignó únicamente USD 1,000, a pesar de que en el mismo documento presupuestario se explicaba que se requerían USD 230 millones para el próximo año fiscal (CSJ, 2017).

En esta coyuntura, se presentaron entre 2016 y 2017, cinco propuestas para solventar parte de los problemas que ya venía reflejando el sistema de pensiones. La discusión de estas propuestas estuvo caracterizada por la participación de diversos sectores, principalmente trabajadores, empleadores y Gobierno; sin embargo, no se llevó a cabo un proceso de diálogo social claramente definido entre los distintos actores, existiendo menor apertura por parte del Órgano Ejecutivo (Mesa-Lago y Rivera, 2017)³.

Finalmente, se presentó una propuesta autodenominada integradora, la cual “recoge los diferentes planteamientos de las propuestas presentadas anteriormente por diversos sectores y los diferentes Grupos Parlamentarios” (Asamblea Legislativa, 2017). Fue este anteproyecto, con algunas modificaciones realizadas en las conversaciones bilaterales con el Gobierno, el que fue aprobado en septiembre de 2017.

A continuación, se exponen los principales retos que persisten a dos años de la aprobación de la reforma de pensiones. Para efectos de presentación, los desafíos han sido organizados en los cuatro elementos de la protección social que propone Ginneken (2003): cobertura, beneficios, financiamiento y administración.

Avances y desafíos en la implementación de la reforma

Cobertura

La reforma de 2017 no consideró el tema de la protección previsional de grupos tradicionalmente excluidos, bajo la premisa de que la baja cobertura en este sector poblacional es un problema inherente a un mercado laboral segmentado y con altos índices de informalidad. En la actualidad, continúa pospuesta una discusión formal y técnica de alternativas para facilitar la incorporación paulatina de trabajadores agrícolas, domésticos, informales y otros grupos de difícil inclusión. Este vacío data, incluso, de la primera reforma estructural. A manera de ejemplo, desde la puesta en marcha del SAP en 1998 está pendiente la emisión del reglamento especial para la incorporación de trabajadores agrícolas y domésticos, estipulado en el artículo 9 de la Ley SAP desde hace más de 20 años. Lo anterior refuerza lo que Bertranou (2005) denomina

2. En esta fecha se requería la emisión de USD 282 millones en bonos, parte de esos recursos estarían destinados para el pago de servicio de deuda de los CIP, que vencía en abril (Transparencia Activa, 2017).

3. Para un análisis comparativo de las propuestas de reforma presentadas ver Mesa-Lago & Rivera (2017).

paradoja de la protección, en donde son aquellos grupos poblacionales más vulnerables los que acceden con menor frecuencia y calidad a la protección previsional, y viceversa.

Por su parte, la creación de una base única consolidada de cotizantes al régimen de salud y previsional fue una de las principales medidas contempladas en la reforma de 2017 para corregir algunas brechas de cobertura. Históricamente ha existido un importante grupo de trabajadores que cotizaba al régimen de salud, pero no al sistema de pensiones. En la actualidad la consolidación de esta base de datos única está pendiente, por lo que esta brecha continúa vigente. A diciembre 2019, al contrastar cifras de cotizantes al régimen de salud y al sistema de pensiones, se tiene que 130,410 trabajadores registran cotización al primero pero no al segundo.

Es necesario, por tanto, que un futuro debate en torno al sistema de pensiones supere la falsa premisa de que la cobertura es un problema exclusivo del mercado de trabajo; y más bien, que considere que los bajos niveles de cobertura también se ven explicados por la limitada capacidad del sistema contributivo para adaptarse a la naturaleza del mercado laboral e incorporar a grupos históricamente desprotegidos. Por tanto, cada vez resulta más necesario una discusión técnica e informada sobre modalidades alternativas de expansión de cobertura, como los regímenes semicontributivos y el fortalecimiento de los esquemas no contributivos.

Beneficios

La reforma de 2017 mantuvo las edades de retiro (55 años para las mujeres y 60 años para los hombres) y el tiempo de cotización (25 años, que se traducen en 300 cotizaciones continuas o discontinuas).

Sobre el primer punto, es importante que las edades de retiro sean técnicamente discutidas en el futuro, pues debe tomarse en cuenta que estas se han mantenido vigentes desde la creación del sistema de pensiones en 1969 y que, en sintonía con los cambios demográficos, la esperanza de vida de los salvadoreños ha incrementado en las últimas décadas. Sin embargo es necesario siempre tener en cuenta una gradualidad para adoptar cualquier medida.

En relación con el tiempo de cotización, en la actualidad únicamente el 38 % de los afiliados que alcanza la edad de jubilación cumple con los 25 años de cotización que exige la ley (Mesa-Lago y Rivera, 2017: 8). En distintos estudios de Fundaungo (ver Mesa-Lago, 2011: 69-70; Argueta, Bolaños y Rivera, 2015: 65-66; Mesa-Lago y Rivera, 2017: 34) se ha destacado la necesidad de evaluar los impactos de la reducción del tiempo de cotización exigido por la ley,

dado que, a la luz de la dinámica del mercado de trabajo salvadoreño, 25 años parece ser un período muy extenso como condicionante para optar a una pensión. Esto se ha traducido en que aproximadamente seis de cada 10 cotizantes terminen recibiendo una devolución de saldo (en cualquiera de sus modalidades vigentes).

Ante las premisas anteriores, es importante destacar que los impactos de un incremento gradual en las edades de retiro y una reducción del tiempo de cotización debe ser validado por un estudio actuarial realizado por una entidad independiente y de reconocida reputación. El Comité Actuarial —contemplado en la reforma de 2017— tendrá un papel fundamental en este punto, también tendrá a su cargo el seguimiento a la sostenibilidad financiera y actuarial de largo plazo del sistema. Sin embargo, a la fecha esta entidad no se ha conformado, por lo que, a dos años de la reforma, es necesario acelerar su conformación y puesta en marcha.

La reforma también modificó la forma en cómo se calcula el monto de la pensión. Al eliminar el recálculo anual brinda una mayor certidumbre y estabilidad en el monto de la pensión, pero hasta el momento del retiro⁴. Este cambio contribuye, además, a la equidad en el sistema, en tanto establece los mismos parámetros para el cálculo de la renta programada sin distinción de sexo. Sin embargo, la discusión todavía no pone como punto central el hecho de que las mujeres probablemente tendrán menor tiempo de contribución, menor saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual y, por ende, una menor pensión⁵. Si bien este abordaje trasciende los alcances del sistema de pensiones, es necesario que se incluyan medidas transversales y afirmativas para reducir inequidades entre hombres y mujeres.

Aunado a lo anterior, la suficiencia de las pensiones continúa siendo un reto de largo plazo. Previo a la reforma, los cotizantes obligados reportaban tasas de reemplazo entre 39 % y 43 % del último salario devengado, notoriamente en desventaja respecto a los cotizantes catalogados como optados, con tasas de reemplazo entre 65 % y 68 % (Mesa-Lago y Rivera, 2017). Los bajos montos de pensión de los cotizantes obligados están asociados con la baja rentabilidad histórica que ha tenido el sistema de pensiones, el cual es un aspecto crucial dentro de los esquemas de capitalización individual para acumular más ahorros al cierre de la vida productiva. Incrementar la rentabilidad del fondo es importante para que las próximas generaciones cuenten con mejores pensiones.

Estimaciones del Ministerio de Hacienda (2016) mostraban que, de cada cuatro personas que cumplirán las condiciones de retiro para optar a una pensión, tres

4. A septiembre de 2017, el 81.8 % del fondo de pensiones estaba invertido en instrumentos de instituciones públicas. A la fecha de cierre de este boletín, la concentración de la cartera de inversiones no ha variado.

5. Esto debido a que, ante una edad de retiro menor a la de los hombres, cuentan con menos tiempo para alcanzar los 25 años de cotización. Además, debido a patrones culturales y características propias del mercado laboral salvadoreño, suelen salir con más frecuencia del mercado de trabajo, tienen salarios menores respecto a sus contrapartes masculinas y suelen estar inmersas con mayor frecuencia en la informalidad y subempleo.

recibirán una pensión mínima (equivalente a USD 207.60) y solo una obtendrá una pensión superior a la mínima. Actualmente una pensión mínima equivale al 68.2 % de un salario mínimo del sector comercio e industria, al 33.9 % de un salario promedio cotizante, al 50.4 % respecto a la pensión promedio del SAP y al 51.7 % de la canasta ampliada. Lo anterior muestra que si bien una pensión mínima equivale a una tasa de reemplazo de 68.2 % para una persona que ha ganado el salario mínimo, dicho monto es relativamente bajo para hacer frente a los gastos de subsistencia de la población; ya que desde un análisis de economía generacional se encuentra que en transferencias privadas los individuos de 65 años y más siguen destinando casi un tercio de sus recursos para financiar el consumo de otros al interior de sus hogares (Peña y otros, 2018).

Los bajos salarios también son un condicionante importante que explican los montos de pensión. Un punto clave, por tanto, radica en cómo generar las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido de los salarios y los ahorros de los trabajadores, que se traduzcan en mejores pensiones.

Un aspecto de mejora producto de la reforma de 2017 fue la incorporación de la pensión por longevidad, por un monto equivalente a la pensión por vejez, pues brinda una mayor garantía para que una persona pueda hacer frente a sus gastos de vejez, con un monto de pensión correspondiente a los aportes realizados durante su vida laboral. Esto resulta crucial ante la dinámica demográfica vigente, en donde, al cumplir sus respectivas edades de retiro (55 mujeres y 60 hombres), se espera que las mujeres y hombres lleguen a vivir 28.1 y 21.1 años adicionales, respectivamente (Cepal, 2017). Al respecto, la OIT (2013: 35) establece que “los cambios en la estructura de la población pueden tener importantes consecuencias para la prestación de una protección social adecuada y otros servicios para una población cada vez más longeva”.

A su vez, la incorporación de las dos modalidades de devolución de saldo programado —beneficio económico temporal (BET) y beneficio económico permanente (BEP)— fue pensada como mecanismo para extender parcialmente la cobertura previsional en etapas de retiro para aquellas personas que no alcanzan el tiempo de cotización requerido al cierre de su vida laboral. No obstante, los beneficios otorgados por esta modalidad no corresponden a todos los derechos de una pensión, dado que pueden ser montos incluso menores a una pensión mínima y, en el caso del BET, tiene una duración limitada al no contar con garantía por longevidad. Es importante a su vez verificar si esta medida en efecto cuenta con una demanda por parte de este grupo poblacional. En la práctica son pocas las personas que están optando a esta modalidad, y más bien la mayor parte continúan solicitando la devolución de saldo en un único momento. Cifras de Asafondos (2018) mostraban que, entre septiembre 2017 y agosto 2018, únicamente 19 personas habían solicitado el BET y 33 personas, el BEP. Por tanto, persiste la falta de un mecanismo claramente enfocado en ofrecer protección social a este grupo poblacional.

Además, se incorporó el anticipo de saldo como otro beneficio al que podrán acceder los cotizantes de forma escalonada. En 2024, todos los afiliados con al menos 10 años de cotización podrán acceder hasta al 25 % de su ahorro individual de forma irrestricta. Aquellas personas que no logren reintegrar el monto total solicitado, más la rentabilidad dejada de percibir, tendrán que postergar su retiro. Datos de la Superintendencia del Sistema Financiero muestran que, entre diciembre 2017 y octubre 2019, un total de 27,439 personas han accedido al anticipo de saldo. En conjunto, se ha otorgado un total de USD 163 millones bajo este concepto. Ante la dinámica laboral nacional, es importante dar seguimiento a cuántas de estas personas logran reintegrar el monto solicitado en los tiempos estipulados. También es importante analizar las implicaciones de este beneficio en el mediano plazo, dado que, si bien intenta resolver importantes problemas de liquidez de los cotizantes en el corto plazo, “crea un serio riesgo de que el saldo de la cuenta sea insuficiente al momento del retiro” (Mesa-Lago y Rivera, 2017: 14) y que los cotizantes tengan que postergar su jubilación.

Finalmente, la reforma incorporó regulaciones para el ahorro previsional voluntario. Este tipo de medidas resultarán efectivas siempre y cuando se implementen todas sus regulaciones de manera oportuna y que se realice un esfuerzo gradual para fomentar la educación previsional entre la población cotizante. Al respecto, es necesario que los afiliados —y la población en general— cuenten con información para tomar las mejores decisiones previsionales para el futuro, especialmente en un entorno nacional en donde, ante los bajos niveles salariales y poca educación previsional, es muy difícil que las personas logren destinar una parte de sus ingresos actuales para ahorro.

Financiamiento

La reforma 2017 creó un mecanismo de financiamiento denominado “Cuenta de Garantía Solidaria”, el cual funciona como un fondo común hacia el que se destina un porcentaje de la tasa de cotización, encargándose del financiamiento del costo de transición y otros beneficios establecidos en la ley SAP (pensión mínima y pensión por longevidad). Actualmente la CGS se financia con el 5 % de la tasa de cotización y, según datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (2019b), entre enero y junio de 2019 la CGS acumuló un total de USD 120.9 millones percibiendo un crecimiento del 26 % respecto al monto acumulado el año anterior y sus erogaciones se concentran mayormente en el pago de pensiones de longevidad (80.9 %) seguido del pago de certificados de traspaso (15.2 %) y, en menor porcentaje, el pago de pensión mínima (3.9 %) y otras pensiones.

Un punto destacable de la creación de la CGS es que incorpora cierto componente de solidaridad al sistema dado que las contribuciones de los cotizantes actuales servirán para financiar las pensiones mínimas y otros beneficios de los pensionados actuales. Además, la CGS es un mecanismo que descarga, en cierta medida, las obligaciones de pago del Estado, reduciendo las

presiones fiscales y generando una menor utilización de los recursos provenientes de los contribuyentes al fisco, que en su mayoría no son cotizantes al SAP. Sin embargo, es importante señalar que este fondo común estará sujeto a fuertes erogaciones, especialmente si se toma en cuenta que una buena parte de cotizantes irán optando por pensiones de longevidad, y a la reducción progresiva del porcentaje de cotización destinado para su financiamiento⁶, lo que requerirá verificar y evaluar de forma periódica su sostenibilidad.

Un estudio actuarial sobre la CGS, realizado por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), señala que, bajo ciertos parámetros⁷, a partir del año 2027 los ingresos y los remanentes capitalizados de la CGS no serán suficientes para hacer frente a sus obligaciones. Por otro lado, una valuación actuarial realizada por el grupo consultor MERCER para la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), estima que, sometida a una serie de escenarios⁸, la CGS se agotaría en el año 2055 (MERCER, 2018). Esto implica la necesidad de analizar qué modificaciones al sistema actual son necesarias para permitir que este fondo común se mantenga en el tiempo.

Por otro lado, la reforma 2017 también modificó la tasa de cotización del 13 % al 15 %, aumento que fue distribuido en un punto porcentual adicional en el aporte del empleador y del trabajador, estableciéndose tasas de contribución de 7.75 % y 7.25 %, respectivamente. Es importante señalar que, a pesar del aumento en la tasa de cotización, actualmente los cotizantes destinan un menor porcentaje (8.1 %) directamente a la cuenta individual respecto al que se disponía previo a la reforma (10.8 %), ello debido a la redistribución del 5 % que se realizó con el objetivo de financiar la CGS en el primer tramo de su conformación. Esta dinámica podría llevar a que el monto de pensión que se logró al final de la vida activa laboral de una cohorte generacional sea menor que el que se tenía con el esquema anterior a 2017⁹, a menos que esto sea compensado con aumentos importantes en las tasas de rentabilidad que devengan las inversiones que se realizan con los fondos. En ese sentido, se imponen retos importantes al esquema de inversiones del SAP y es necesario monitorear los esfuerzos que se realicen con el objetivo de mejorar la rentabilidad de las pensiones.

En referencia al esquema de inversiones, la reforma 2017 incorporó un mecanismo de multifondos, cuya idea es la creación de cuatro fondos que funcionarán bajo regímenes de inversión diferenciados en cuanto a los

instrumentos en los que se invierten. La construcción de un mecanismo multifondos es un avance de la reforma 2017 en la búsqueda de ampliar las oportunidades de inversión y, con ello, generar mayor rentabilidad a los ahorros de los cotizantes. Sin embargo, a dos años de la aprobación de la reforma, el fondo de pensiones únicamente se ha dividido en dos, el fondo “Conservador” y el fondo “Especial de Retiro”, cuya diversificación es la menos riesgosa y, por ende, la menos rentable. Además, se sigue concentrando la mayor parte de estos fondos en instrumentos públicos. Según datos de la SSF (2019), a diciembre 2019 aproximadamente el 80 % del fondo conservador se concentraba en instrumentos públicos. Mientras que, en el caso del fondo especial de retiro, casi el 100 % se invierte en este tipo de instrumentos.

Si bien ya se cuenta con la normativa y reglamento de inversiones aprobado y publicado, las AFP no han optado por ofrecer el resto de fondos permitidos por la ley. Pueden existir diversas razones para ello, una de ellas es el hecho que la política de inversión no les permite ir directamente al extranjero donde hay instrumentos más sofisticados, desarrollados y que, por consiguiente, pudieran generar una mayor rentabilidad. La existencia de un mercado de valores limitado y poca diversificación de las oportunidades de inversión ha sido un aspecto señalado en múltiples investigaciones realizadas por Fundaungo (ver Mesa-Lago, 2011; Argueta, 2011; Bolaños, 2014; Mesa Lago y Rivera, 2017), aspecto que, a pesar de la conformación de un nuevo esquema de inversiones, sigue imponiendo limitantes al tema de la rentabilidad de los fondos y, con ello, al aporte que este elemento puede tener en el monto de la pensión.

Es importante mencionar que si bien existieron cambios en el financiamiento del sistema (creación de la Cuenta de Garantía Solidaria y del Régimen Multifondos), la ley contempla el mantenimiento del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y, por tanto, de la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP) como mecanismo de financiamiento, en caso de que los recursos de la CGS —así como el aporte del Estado— no sea suficiente para hacer frente a las obligaciones del sistema (ver Artículo 224 de la Ley SAP).

Según datos de Ministerio de Hacienda (2018) se espera que los aportes del gobierno sean insuficientes en los próximos años, lo cual implicará la emisión de deuda CIP por un monto acumulado de USD 4,747.24 millones durante el período 2019-2029, contemplándose para los

6. Se prevé una reducción progresiva del porcentaje destinado a la CGS, manteniéndose en un 5 % hasta el año 2027 y disminuyendo progresivamente hasta un 2 % en el año 2050.

7. El estudio actuarial, además de asumir los parámetros establecidos en la Ley SAP, supone (i) un horizonte de proyección de 100 años, (ii) una tasa de rentabilidad de la CIAP de 4 %, (iii) un porcentaje de incremento salarial del 2 %, (iv) una tasa de crecimiento de la población cotizante del 0.37 %, entre otros.

8. El estudio asume que los siguientes escenarios ocurren simultáneamente: (i) una reducción de 10 % de afiliados a consecuencia de menores niveles de formalidad, (ii) reducción en 100 puntos básicos en la rentabilidad de cada fondo, (iii) se mantienen fijas las edades actuales de retiro y (iv) se aumenta la pensión mínima por encima de lo dispuesto en la ley.

9. Debe señalarse que aunque el sistema no garantizaba esta pensión de forma vitalicia y pasaba al agotarse la CIAP pasaba a la mínima.

últimos dos años de dicho período la posibilidad de un déficit en la CGS. Como se ha mencionado, si bien se ha percibido una reducción en el ritmo de crecimiento de las emisiones de CIP, es necesario monitorear constantemente su desempeño, especialmente al tomar en cuenta las fuertes presiones fiscales y de deuda que este mecanismo ha generado en los últimos años para el país.

Administración

La reforma 2017 mantuvo la administración privada del fondo, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El único cambio que se estipuló en materia de administración fue la reducción progresiva de la tasa de cotización del 2.2 % al 1.9 %, porcentaje que se descontará a partir de este año. Si bien la reducción en la tasa de cotización puede tener efectos positivos sobre el monto de la pensión de los cotizantes (Barr y Diamond, 2012), es necesario que se hagan los estudios pertinentes para conocer la magnitud del aporte. Además, es importante mencionar que, dado que las pensiones de referencia de invalidez y sobrevivencia se redujeron con la reforma (50 % y 36 %, respectivamente) las primas de seguro pagadas por las AFP, tomadas de la tasa de comisión, también se reducen.

Por otro lado, la falta de un mecanismo de competencia dentro del sistema persiste después de la reforma. En diversas investigaciones realizadas por Fundaungo (ver Mesa-Lago, 2011; Argueta, 2011; Mesa-Lago y Rivera, 2017) se ha hecho hincapié en la falta de incentivos para generar competencia en cuanto a la administración del fondo, que aunado al tamaño del mercado formal de trabajo, ha dado como resultado el establecimiento permanente de un duopolio. Históricamente las AFP han cobrado el umbral máximo de comisión establecida en la ley SAP. Esta falta de competencia también se corrobora en los pocos traspasos de afiliados entre aseguradoras (virtualmente 0 % respecto del total de afiliados) y la alta rentabilidad de las AFP con relación a su patrimonio neto. Para el 2019 la utilidad de las AFP respecto al patrimonio neto fue de 53 %, la mayor entre los nueve países latinoamericanos con capitalización individual (AIOS, 2019).

Es necesario, por tanto, que en futuras discusiones en torno al sistema de pensiones se analicen mecanismos viables para otorgar mayor competencia a su administración, de manera que puedan ofrecerse tasas de comisión diferenciadas u otros beneficios adicionales que se traduzcan en un mayor bienestar y una mejora en las oportunidades de elección de los cotizantes.

Próximos pasos: hacia una discusión informada

• Un próximo debate en torno al sistema de pensiones requiere ser sometido a un diálogo social amplio, con participación efectiva tanto de los diversos sectores involucrados como de expertos internacionales que ofrezcan posturas técnicas y objetivas. Por tanto,

se recomienda que la discusión no se concentre únicamente en el pleno legislativo y que se tome como referencia las experiencias internacionales de diálogos amplios e inclusivos, como los realizados en Chile, Uruguay, Costa Rica, entre otros.

- Futuras reformas deberán incluir medidas de educación financiera y previsional, con el fin de que el diálogo social se base en decisiones informadas y que involucre una mayor participación de distintos sectores sociales. Esto exige la promoción de la educación previsional en la población salvadoreña. Para ello, se reitera la propuesta de crear un fondo de educación previsional financiado por el Gobierno y las AFP. Además, se recomienda que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Mineducyt) analice la pertinencia de incorporar temas de educación financiera y previsional en la currícula educativa en distintos niveles del ciclo estudiantil.
- Es necesario incorporar de forma contundente en el debate el tema de cobertura previsional, especialmente para la incorporación paulatina de grupos históricamente excluidos de la protección social. Regímenes semicontributivos y la articulación entre esquemas contributivos y no contributivos deben tomarse en cuenta para que más trabajadores puedan comenzar a adquirir derechos para una pensión al final de su vida laboral. Ante este panorama, debe mejorarse la capacidad del sistema de pensiones para adaptarse a las condiciones del mercado de trabajo, por medio de políticas que han mostrado ser un éxito en otros países, por ejemplo, la simplificación de pagos mediante el monotributo.
- Debe revisarse con bastante minuciosidad la efectividad del BEP y BET como formas alternativas a la devolución de saldo. Además, al tratarse de un sistema de ahorro para pensiones, la prioridad debe radicar en mejorar la rentabilidad que devenga el fondo para que el monto de las pensiones futuras pueda verse mejorada.
- El debate debe tomar en cuenta medidas que incorporen solidaridad con el fin de reducir brechas entre grupos de cotizantes. Países como Chile, por ejemplo, ha incorporado bonos por maternidad y subsidio a cotización de trabajo joven.
- Dada la cantidad de obligaciones que debe asumir, es necesario dar un seguimiento continuo al comportamiento de la Cuenta de Garantía Solidaria, de manera que pueda corroborarse su sostenibilidad y equilibrio. Por tanto, es urgente la conformación y puesta en marcha del Comité Actuarial.
- Es innegable la necesidad de mecanismos para diversificar la inversión de los fondos existentes y de esta manera generar mayores niveles de rentabilidad. En lo que va de la reforma, y a pesar de contarse con la normativa necesaria, existe una implementación parcial del mecanismo multifondos, lo cual puede vincularse con un desincentivo por parte de las AFP ante la persistencia de limitantes para poder

realizar inversiones en el extranjero. En ese sentido, debe valorarse en una próxima discusión respecto al sistema de pensiones que existan todas las condiciones para que los mecanismos referentes a la mejora de la rentabilidad puedan generar los mejores resultados.

- Es necesario mantenerse vigilante en cuanto a la utilización del mecanismo del FOP y la emisión de CIP para financiar aspectos vinculados con el sistema. Esto es especialmente importante, dado que se tiene un mecanismo (la CGS) que se encarga del financiamiento de aspectos que antes eran cubiertos con la emisión de CIP B. Es necesario tener en consideración las implicaciones fiscales que este mecanismo ha tenido, especialmente para la deuda pública, así como las

metas en materia de deuda previsional que se ha propuesto el gobierno de El Salvador a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

- La falta de competencia en el sistema sigue siendo un elemento que permanece después de la reforma 2017. Es importante que una discusión sobre los cambios fundamentales del sistema tenga en consideración la estructura y tamaño del mercado salvadoreño, así como las distintas barreras que pudieran presentarse para la existencia de una diversificación de los beneficios que pueden otorgar las administradoras del fondo a los cotizantes. Medidas como la incorporación de una AFP Pública, otorgamiento de nuevos cotizantes a aquella AFP que ofrezca la menor comisión o la mayor rentabilidad, deben ser analizadas a la luz del sistema de pensiones vigente.

Bibliografía

Argueta, N. (2011). *Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Argueta, N., Bolaños, F. y Rivera, M. (2015). *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del sistema de pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Asamblea Legislativa (17 de agosto de 2017). *Presentan propuesta de reforma integradora al sistema de pensiones*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/node/3782> [Consultado el 24 de septiembre de 2019].

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2017). *Reformas a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Decreto No. 787)*, publicado en Diario Oficial de la República de El Salvador N° 180, Tomo 416, 28 de septiembre de 2017.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2016). *Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social*, publicado en Diario Oficial de la República de El Salvador N° 210, Tomo 413, 11 de noviembre de 2016.

Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (Asafondos) (2018). *Después de un año de la reforma al sistema de pensiones: Retos y desafíos de la seguridad social en El Salvador*. [Presentación PowerPoint].

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). (2018, 2019). *Boletín Estadístico Previsional*.

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) (2019). *Base de datos Económica-Financiera [En línea]*. Disponible en: <https://www.bcr.gob.sv/esp/> [Consultado el 25 de septiembre de 2019].

Barr, N. y Diamond, P. (2012). *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*. Madrid: Editorial El Hombre del Tres.

Bertranou, F. (2006). *Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos*. Bienestar y Política Social [Vol. 1, Núm. 1, pp. 35-58]. Santiago: OIT.

Bolaños, F. (2014). *Implicaciones financieras del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) en el Fondo de Pensiones y las pensiones futuras. Aportes al debate sobre las políticas públicas No. 3*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2017). *Observatorio Demográfico, 2017*. (LC/PUB.2017/20-P). Santiago: Cepal.

Corte Suprema de Justicia (2017). *Sentencia N° 1-2017AC Inconstitucionalidad de la Ley de Presupuesto General para el ejercicio financiero fiscal del año dos mil diecisiete*. Disponible en: <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/1-2017AC.PDF> [Consultado el 27 de septiembre de 2019].

Ginneken (van). W. (2003). *Extending social security: Policies for developing countries*. Ginebra: OIT.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (2019). *Número de trabajadores cotizantes y reportados en planilla, junio 2019*. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iss/s/documents/estadisticas> [Consultado el 19 de septiembre de 2019].

Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2010*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Mesa-Lago, C. y Rivera, M. (2017). *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: Evaluación comparativa y recomendaciones*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

MERCER (2018). *Presentación de Valuación Actuarial de la Cuenta de Garantía Solidaria*. San Salvador.

Ministerio de Hacienda (2016). *Propuesta sistema previsional mixto (v. 18 de febrero 2016)*. [Presentación PowerPoint]. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Ministerio de Hacienda (2018). *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Conferencia Internacional del Trabajo 102: Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Informe IV. Ginebra: OIT.

Peña, W., Vides, A. y Rivera M. (2018). *Estudio sobre el impacto social y económico de los cambios en la estructura por edad de la población y sus consecuencias para el logro de los ODS en El Salvador*. Informe nacional – El Salvador en el marco del proyecto coordinado por CELADE (División de Población de la CEPAL): Transición demográfica: Oportunidades y desafíos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.

Superintendencia del Sistema Financiero (2019b). *Panorama Financiero, Junio 2019*. Disponible en: <https://ssf.gob.sv/revista-panorama-financiero/> [Consultado el 30 de septiembre de 2019].

Superintendencia del Sistema Financiero (2019a). *Informe estadístico previsional, diciembre 2019*. Disponible en: <https://ssf.gob.sv/informe-estadistico-previsional/>

Superintendencia del Sistema Financiero (2019). *Boletín Estadístico del Sistema Financiero (Enero- Octubre 2019)*. Disponible en: <https://ssf.gob.sv/boletin-estadistico-del-sistema-financiero/> [Consultado el 25 de noviembre de 2019].

Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) (2018). *Informe sobre la valuación actuarial del sistema de ahorro para pensiones con proyecciones a partir de enero de 2018*.

Transparencia Activa (2017). *Hacienda urge a diputados aprobación de \$282 millones previamente acordados*. Disponible en: <https://www.transparenciaactiva.gob.sv/hacienda-urge-a-diputados-aprobacion-de-282-millones-previamente-acordados> [Consultado el 25 de septiembre de 2019].



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

(503) 2213-1280 y 2264-5130

Redacción:

Carlos Eduardo Argueta (investigador).
Georgina Cisneros (investigadora).
Lyla Gil (asistente de investigación).
María Elena Rivera (coordinadora).

Diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación Institucional.