



**LA SEMANA**  
de las políticas públicas  
con base en evidencia  
El Salvador 2021

**del 27 de septiembre al 2 de octubre de 2021**

Panel de especialistas:

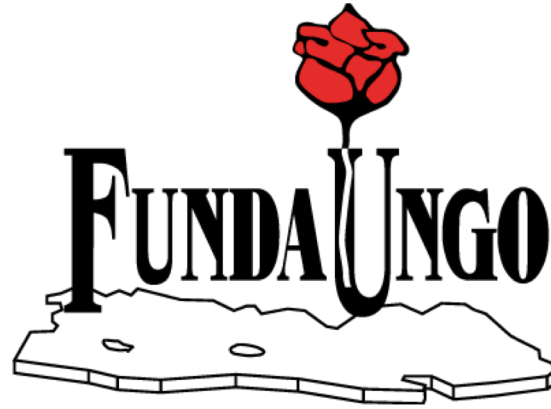
# Una reforma integral de pensiones en El Salvador

“Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador”



**Carlos Argueta**

Investigador asociado  
FUNDAUNGO



# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Carlos Eduardo Argueta  
*Investigador asociado*

San Salvador, 1 de octubre de 2021

# Se propone analizar el sistema de pensiones según los 4 elementos de la seguridad social



## 1. Cobertura

- Cobertura en edades económicamente activas y en edades de retiro

## 2. Beneficios

- Montos de pensión, tasas de reemplazo y determinantes

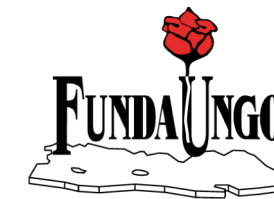
## 3. Financiamiento

- Concentración de la cartera de inversiones
- Sostenibilidad financiera-actuarial

## 4. Administración

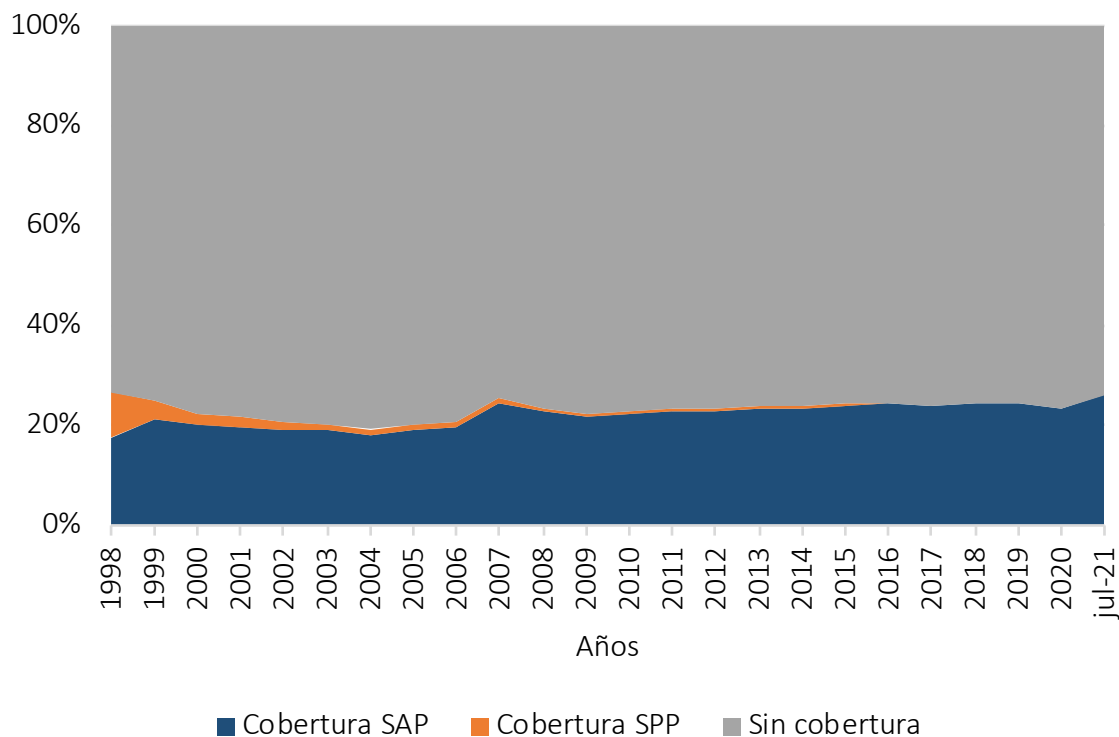
- Competencia
- Participación en la gestión

# Históricamente solo 1 de cada 4 trabajadores cotiza al sistema de pensiones. Existe asociación entre la cobertura previsional y la categoría ocupacional de las personas.



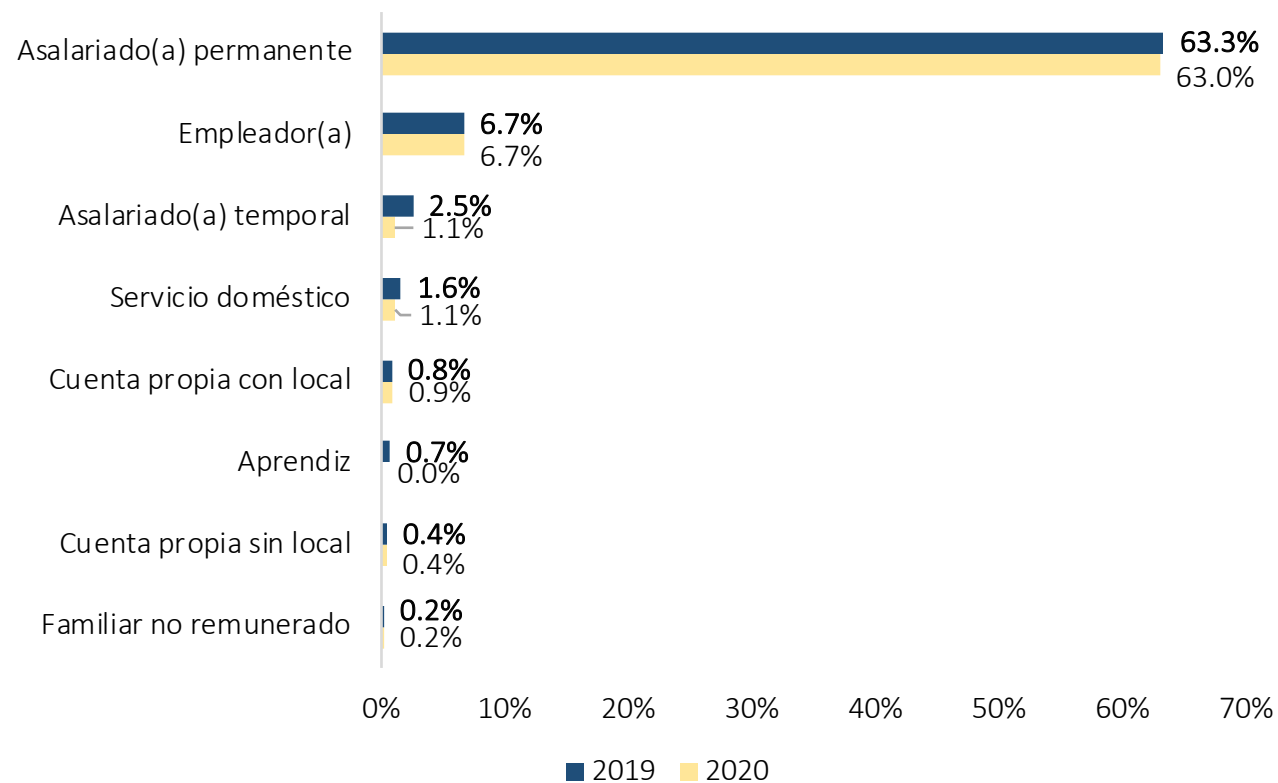
Cobertura

El Salvador. Cobertura previsional de la población económicamente activa, 1998-julio 2021



Fuente: elaboración propia con base en datos de la SSF (varios años).

El Salvador. Cobertura previsional de la población ocupada, según categoría ocupacional, 2019-2020



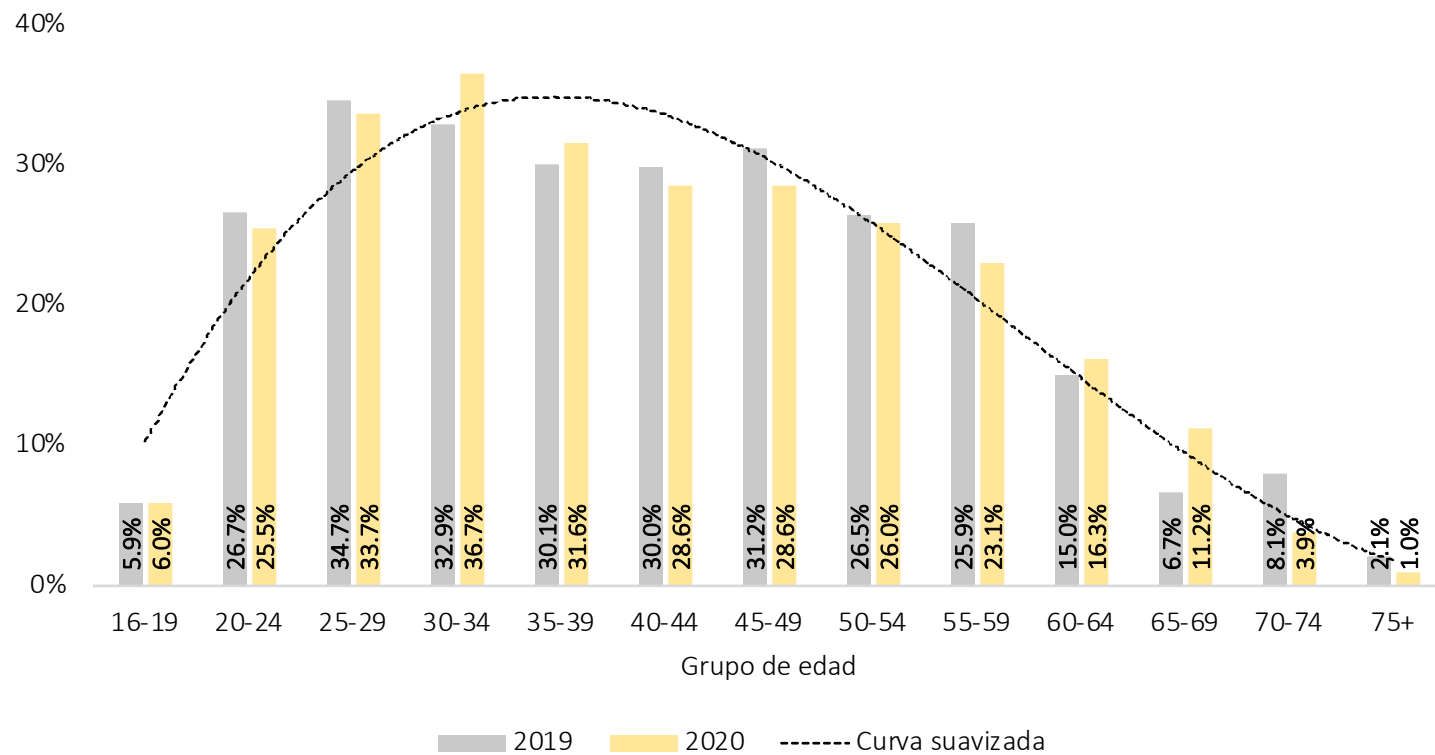
Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2019 y 2020.

El sistema de pensiones es excluyente: personas jóvenes, en edad más avanzada, residentes de áreas rurales y de más bajos ingresos tienden a cotizar con menor frecuencia.



Cobertura

El Salvador. Cobertura previsual de la población ocupada, según grupo de edad, 2019-2020



Cobertura previsual según área de residencia (2020)



Rural

15.1 %



Urbana

32.6 %

Cobertura previsual según distribución del ingreso (2020)



Quintil 1

3.7 %

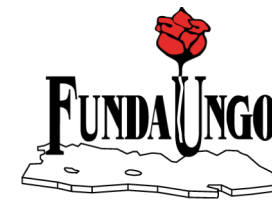


Quintil 5

45.3 %

Fuente: elaboración propia con base en EHPM 2019 y 2020.

Los bajos ritmos de cotización imponen barreras para que las personas en edades activas cumplan con las condiciones de retiro y obtengan una pensión.



Cobertura

## Densidad individual de cotización:

Relación entre el número de cotizaciones efectivas y número de cotizaciones esperadas en un período, para un individuo.



Valor requerido para acceder a pensión:  
60 % (57 % para hombres, 64 % para mujeres).



Valor promedio de la densidad individual de cotización  
23 % (las personas solo logran cotizar en la cuarta parte de su vida laboral).



Solo el 40.7 % de cotizantes alcanzan el valor mínimo requerido para cumplir las condiciones de retiro y acceder a una pensión contributiva.

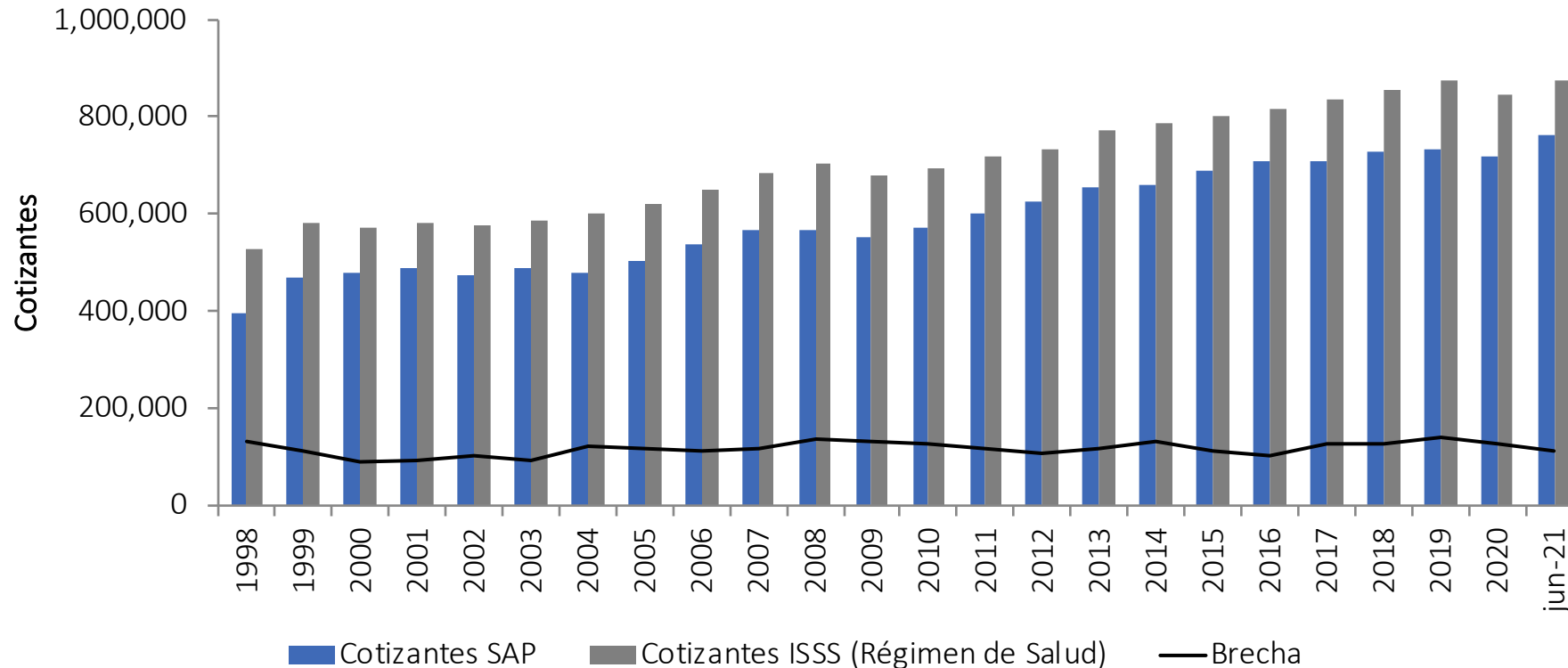
Fuente: Argueta, Bolaños y Rivera (2015).

# Existen fallas administrativas que reducen la cobertura de trabajadores asalariados. Esto está asociado a la poca articulación entre esquemas de salud y previsional.



Cobertura

El Salvador. Brecha entre cotizantes al régimen de salud y al sistema de ahorro para pensiones, 1998-junio 2021



Históricamente se reportan más de 110,000 trabajadores y trabajadoras que cotizan al régimen de salud, pero no al de pensiones, cuando la ley exige cotizar a ambos.

Base de datos única contemplada en reforma de 2017 no ha sido implementada.

Fuente: elaboración propia con base en cifras del ISSS y SSF (varios años).

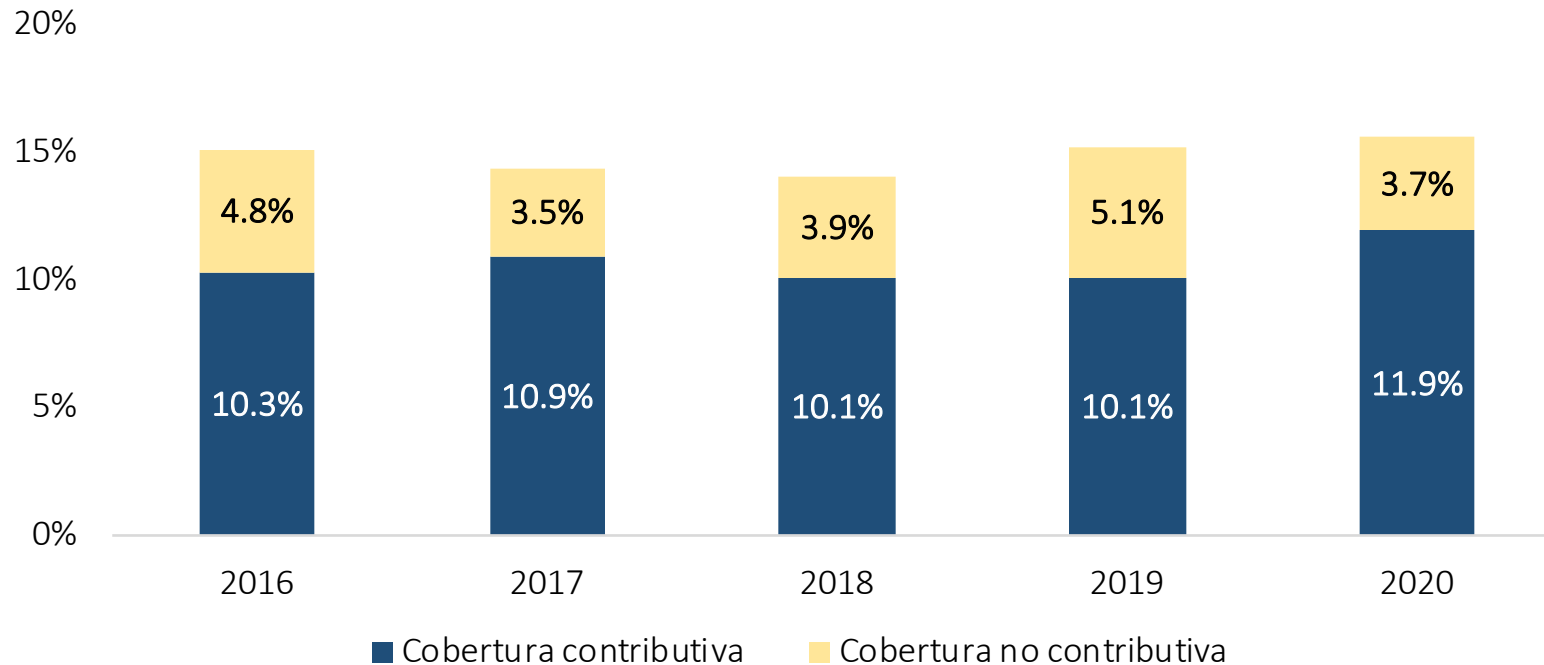


# Solo 1 de cada 6 personas adultas mayores cuenta con una pensión por vejez en El Salvador, contributiva o no contributiva.



Cobertura

El Salvador. Porcentaje de personas de 65 años o más que reciben pensión por vejez, según esquema de contribución, 2016-2020



**Octavo lugar** en cobertura con respecto a los nueve países de la región con capitalización individual.

Para 2017, la cobertura previsional en edades de retiro era mayor entre hombres que entre mujeres (FUNDAUNGO y OIT, 2020).

**Fuente:** Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID, basado en encuesta de hogares de los países latinoamericanos.

# Existen tasas de reemplazo diferenciadas. Los obligados (cotizantes puros al SAP) perciben las pensiones más bajas.



Beneficios

El Salvador. Tasa de reemplazo promedio, según grupo de afiliados al sistema de pensiones, 2014

Sistema	Grupo	Mujer	Hombre	Porcentaje de afiliados
SPP	Optados	63 %	63 %	7 %
	Obligados	69 %	69 %	
SAP	Optados A	71 %	77 %	10 %
	Optados B	68 %	70 %	
	Obligados A	39 %	43 %	83 %
	Obligados B	37 %	41 %	

No existen estimaciones oficiales de las tasas de reemplazo, posterior a la reforma de 2017 (Mesa-Lago y Rivera, 2020: 69).

**Nota:** el GOES (2014) calcula estas tasas de reemplazo tomando como indicador de salario el último salario devengado al momento del retiro.

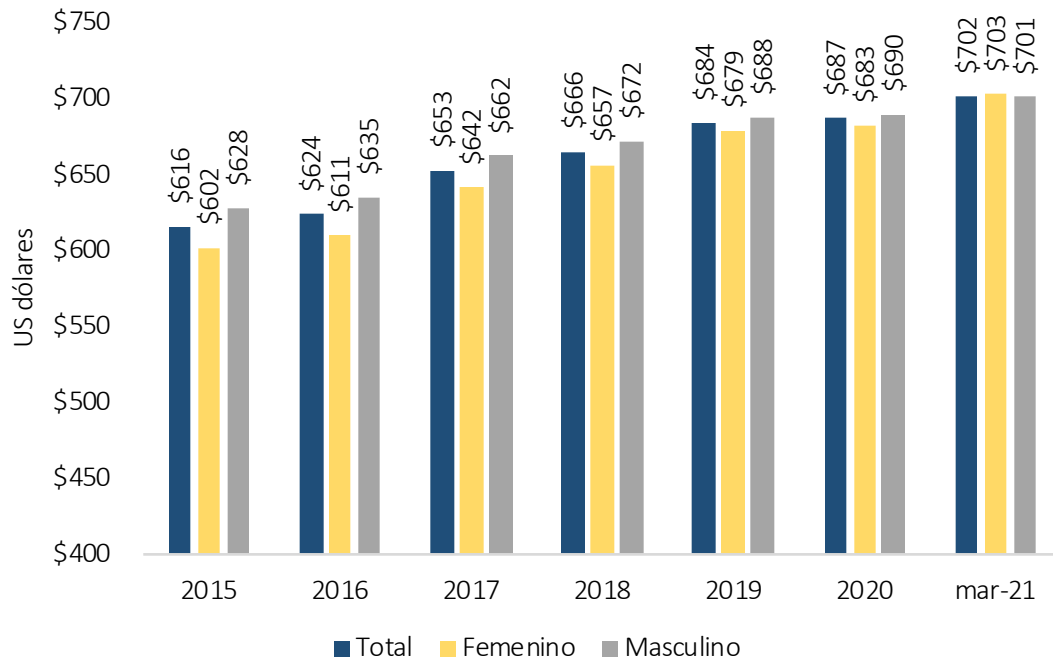
**Fuente:** GOES (2014).

Los salarios de los cotizantes son un determinante de los montos de pensión: 3 de cada 10 cotizantes tienen un IBC igual o menor a USD 342.70.

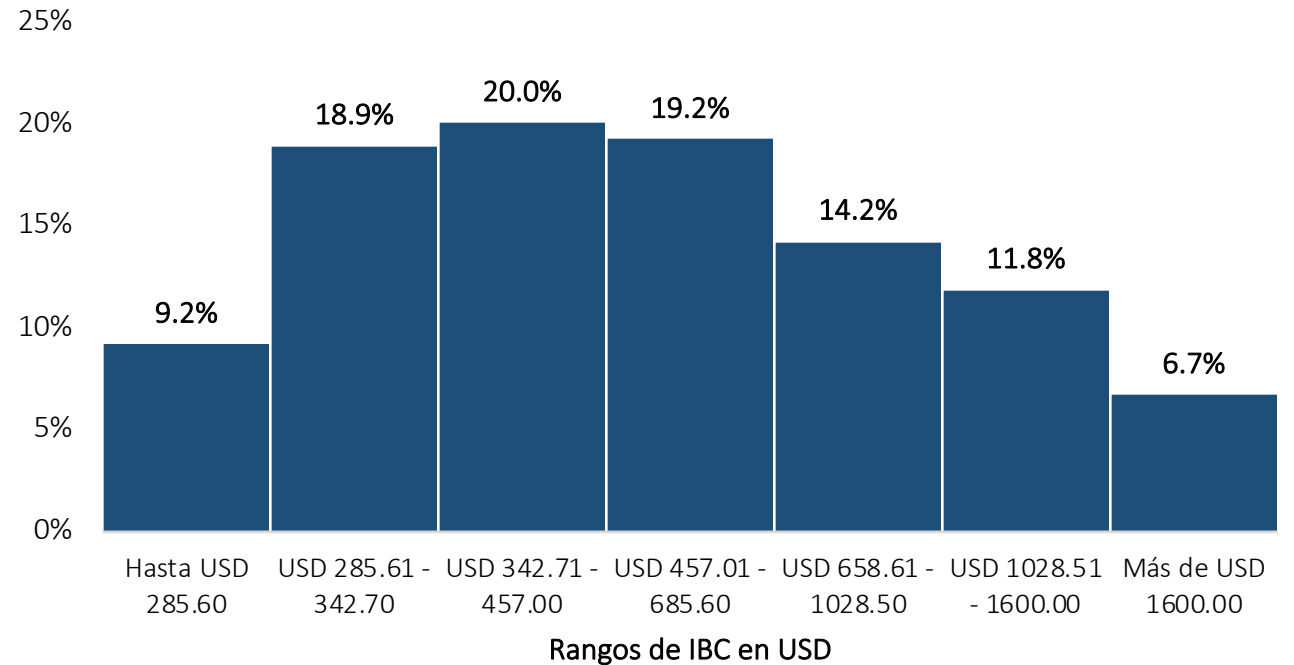


Beneficios

El Salvador. Ingreso base de cotización promedio, desagregado por sexo, 2015-marzo 2021



El Salvador. Porcentaje de cotizantes al SAP, según rangos de ingreso base de cotización, marzo 2021



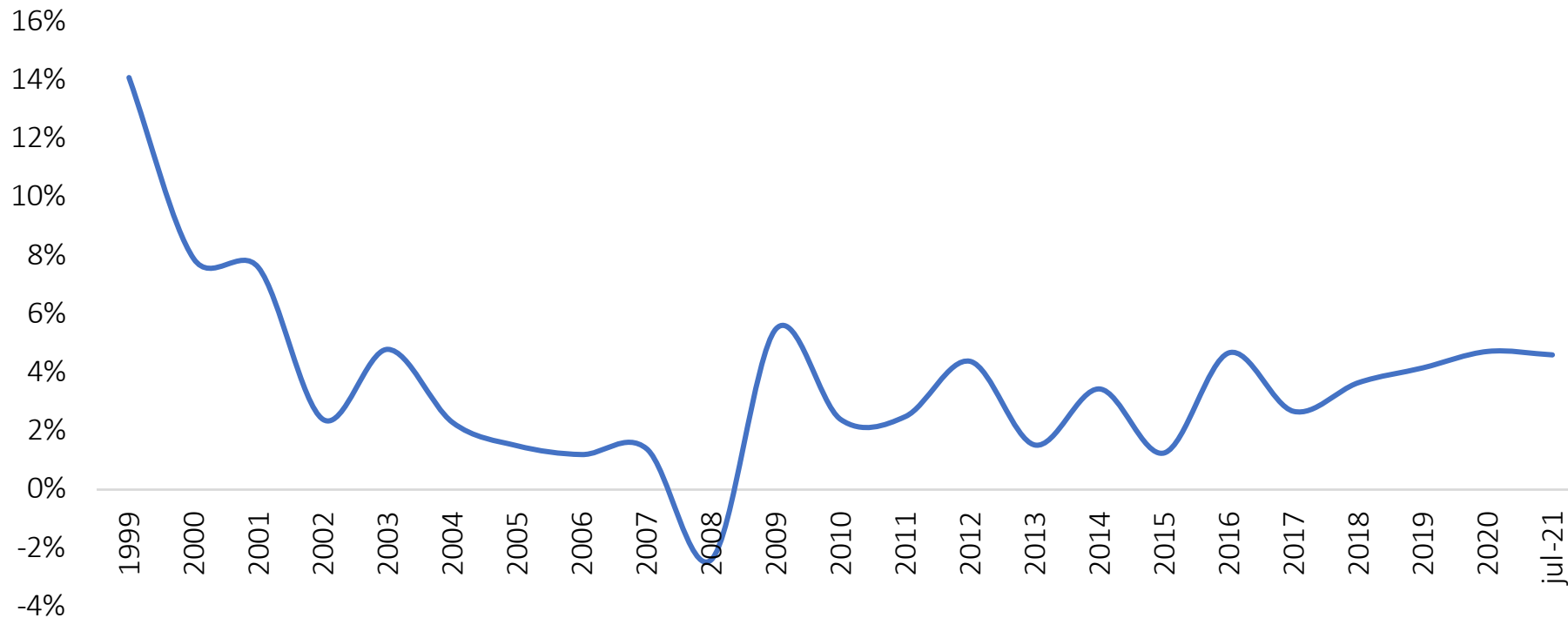
Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SSF (varios años).

Otro determinante de los montos de pensión es la rentabilidad de la cartera de inversiones. Una baja rentabilidad no permitirá mejorar los montos de pensión.



Beneficios

El Salvador. Rentabilidad real promedio de los últimos 12 meses del fondo de pensiones, 1999-julio 2021



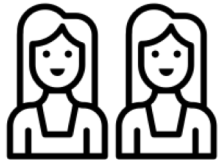
A julio 2021, la rentabilidad real promedio de los últimos 12 meses ascendió a 4.6 %.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SSF (varios años).

# Discusión en torno a las condiciones y tipos de beneficio

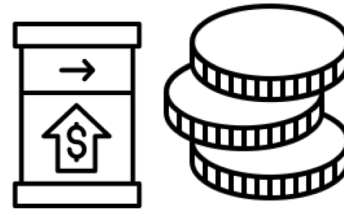


Beneficios



## Edades de retiro diferenciadas afecta a mujeres

Menor tiempo para cotizar 25 años y desigualdades en el mercado de trabajo afectan sus montos de pensión.



## Uso del beneficio económico temporal y permanente (BET y BEP)

En 2018 solo el 2 % de personas solicitaron alguna de estas modalidades, 98 % solicitó la devolución de saldo (FUNDAUNGO y OIT, 2020).



## Pertinencia del uso de anticipo de saldo

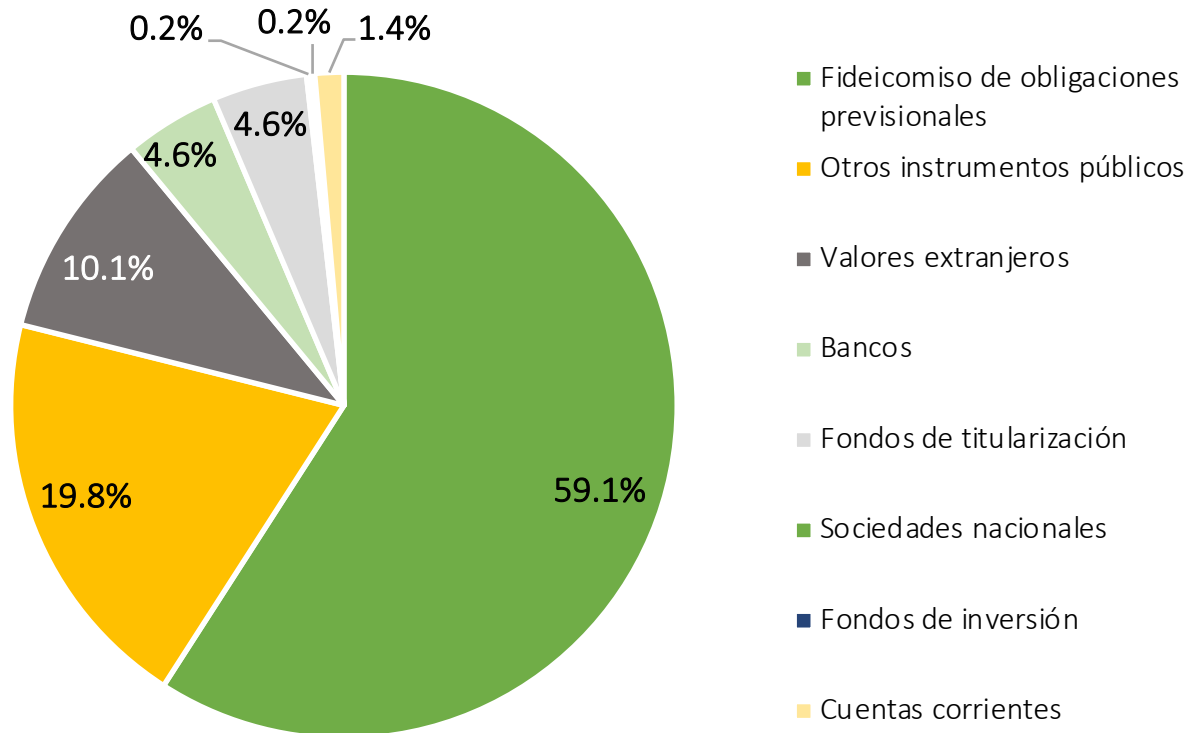
A junio 2021, 86,369 afiliados habían solicitado un anticipo de saldo. El monto total equivale a USD 552.5 millones (SSF, 2021).

# La cartera de inversiones del SAP continúa concentrada en instrumentos públicos. Además, los multifondos no han sido implementados en su totalidad.



Financiamiento

El Salvador. Cartera de inversiones del fondo de ahorro para pensiones, según tipo de instrumento, julio 2021



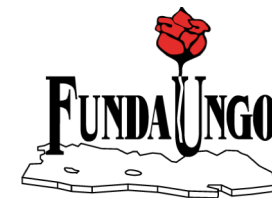
Fuente: elaboración propia con base en cifras de la SSF (2021).

Fondo de pensiones asciende a más de USD 12.8 mil millones, 52 % respecto al PIB (SSF, 2021).

Si bien la reforma de 2017 impulsó la creación de multifondos, **a la fecha el fondo crecimiento y moderado no han sido implementados.**

La concentración de la cartera de inversiones también afecta la suficiencia de las pensiones.

La cuenta de garantía solidaria (CGS) representó un alivio fiscal en el corto plazo. Sin embargo, se requieren ajustes para asegurar su sostenibilidad de mediano plazo.



Financiamiento

**SUPERÁVIT/ DÉFICIT NETOS A VALOR NOMINAL DE LA CGS PARA  
LOS PRIMEROS 40 AÑOS  
EN MILLONES DE US\$**

Año	Superávit/Déficit neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS
2020	243.96	2030	(180.31)	2040	(292.65)	2050	(684.84)
2021	237.13	2031	(192.98)	2041	(271.73)	2051	(702.42)
2022	248.99	2032	(205.84)	2042	(286.04)	2052	(729.52)
2023	246.83	2033	(216.65)	2043	(289.05)	2053	(758.26)
2024	229.07	2034	(225.69)	2044	(383.42)	2054	(783.95)
2025	181.11	2035	(233.28)	2045	(439.60)	2055	(806.16)
2026	104.17	2036	(232.87)	2046	(465.21)	2056	(827.11)
2027	3.03	2037	(228.21)	2047	(537.39)	2057	(849.07)
2028	(154.97)	2038	(271.69)	2048	(520.95)	2058	(865.98)
2029	(170.01)	2039	(286.18)	2049	(575.73)	2059	(883.01)

La CGS debe cubrir pensiones mínimas, pago de CT y CTC para personas optadas, pago de pensiones en la segunda etapa de optados al SAP (D.L. 100), pensiones por longevidad, devolución de aportes (BET).

**A partir de 2028 registrará un déficit que deberá ser cubierto por el Estado.**

**A una tasa de descuento de 4 %, el déficit actuarial de largo plazo que se proyecta para la CGS asciende a más de USD 9 mil millones.**

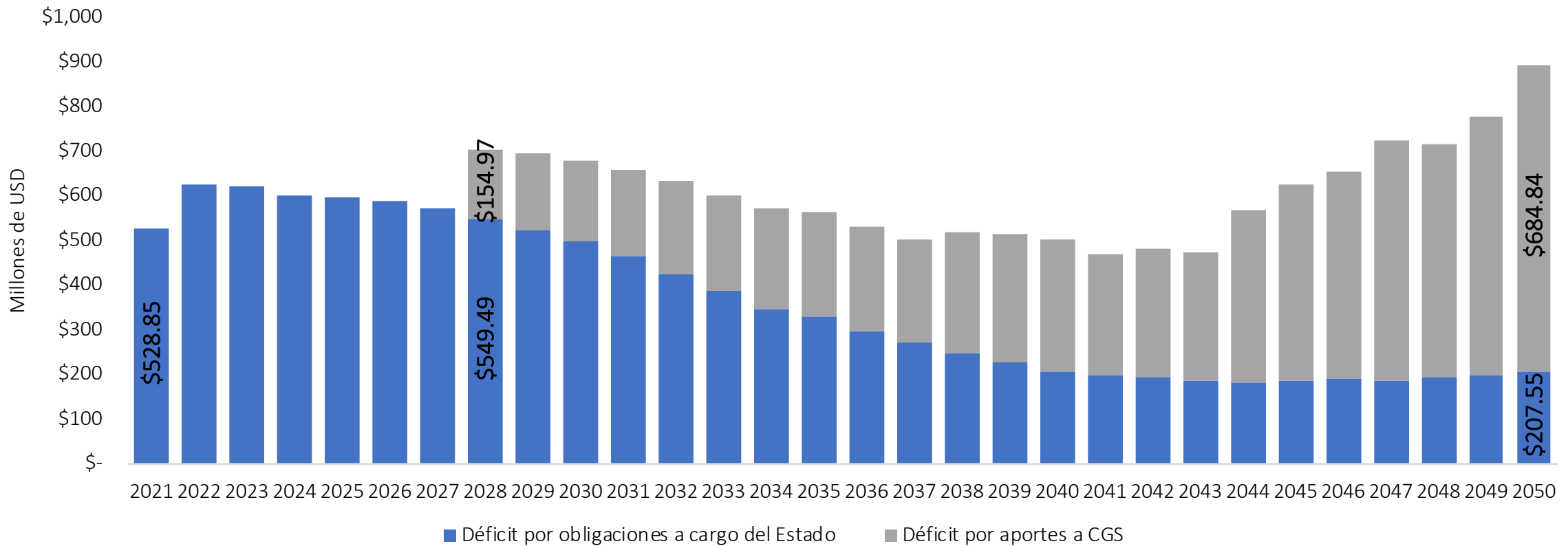
Fuente: SSF (2020).

# Es necesario abordar la problemática previsional desde un enfoque multidisciplinario y de largo plazo, a la luz del contexto fiscal.



Financiamiento

El Salvador. Déficit total a valor nominal por obligaciones previsionales a cargo del Estado, 2021-2050



**Notas:** las obligaciones a cargo del Estado corresponden al pago de pensiones del SPP, certificados de traspaso y compensaciones por aportes a la CGS. No incluye pago de intereses y capital por CIP.

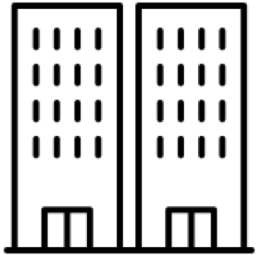
**Fuente:** Valuación actuarial de la SSF (2020).



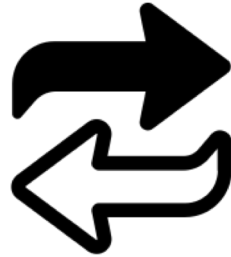
La reforma de 2017 no incorporó medidas para incentivar la competencia en el sistema de pensiones salvadoreño. Tampoco incorporó medidas de educación previsional.



Administración



Único duopolio vigente en América Latina



**Muy poca cantidad de traspasos**

1,688 en 2019 y 706 en 2020.

En 2019 representó el 0.1 % de afiliados, segundo más bajo entre 9 países con capitalización individual (Mesa-Lago, 2020).



**AFP cobran comisión máxima de ley**

La reducción responde a cambios en la ley y no a competencia. Comisión no ligada a la rentabilidad que generan (Mesa-Lago y Rivera, 2017).



**Poca educación previsional**

El 48.1 % de los trabajadores conocía la edad de retiro para hombres y mujeres y solo el 6 % manifiesta conocer el porcentaje de comisión que cobraban las AFP (Argueta y De Paz, 2018).

# Persisten retos para articular esquemas, fortalecer la supervisión y promover participación social en la gestión del sistema de pensiones.

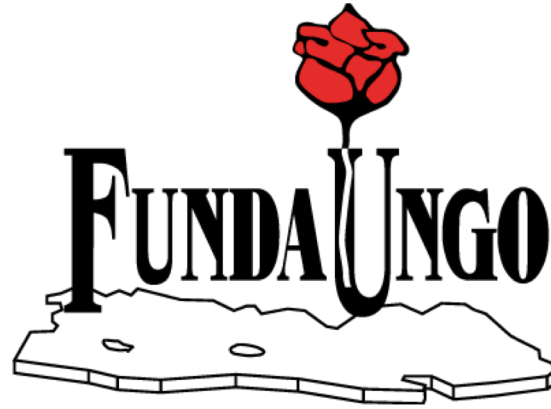


Administración

Los esquemas contributivos y no contributivos no comparten marcos normativos que le brinden coherencia a su funcionamiento, bajo la lógica de un sistema de protección integrado (FUNDAUNGO y OIT, 2020).

A la fecha, no se ha conformado el **comité actuarial**

- Encargado de definir monto de pensión mínima, revisar cada 5 años la edad de retiro, impulsar estudios actuariales para evaluar la sostenibilidad del sistema, **evaluar técnicamente todas las iniciativas de propuesta de reforma.**



# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Carlos Eduardo Argueta  
*Investigador asociado*

San Salvador, 1 de octubre de 2021