



Organización
Internacional
del Trabajo

Informe técnico: El Salvador

Reforma del sistema de pensiones en El Salvador
en el contexto de los convenios internacionales de
seguridad social y las buenas prácticas internacionales

María Elena Rivera (FUNDAUNGO)
Carlos Eduardo Argueta (FUNDAUNGO)
Georgina Cisneros (FUNDAUNGO)

Helmut Schwarzer (OIT)
José Francisco Ortiz (OIT)

San Salvador, El Salvador

2020



Organización
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FundaUngo.

Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales.

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. 2020

Seguridad social, Convenio de seguridad social, Régimen de pensión, Protección Social, El Salvador

9789220316375 (print)

9789220316368 (web pdf)

02.03.1

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en El Salvador

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga grafica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Carmelo Mesa-Lago, Catedrático Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, por sus valiosos comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este documento. A su vez, se agradece a los expertos nacionales en el tema de pensiones que concedieron una entrevista para profundizar en los contenidos de la reforma 2017, así como a Lyla Gil, asistente de investigación de FUNDAUNGO, por su apoyo en la sistematización de información.

Resumen

Este informe de política: (i) presenta una visión general sobre los principios de la OIT en el ámbito del diseño y funcionamiento de los sistemas de pensiones; (ii) describe la evolución del sistema de pensiones de El Salvador antes de la reforma de 1996; (iii) describe el desempeño general del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) de El Salvador hasta el año 2017; (iv) presenta las principales características de la reforma a la Ley SAP del año 2017 y (v) proporciona un conjunto de informaciones sobre el alcance y desafíos de la reforma de pensiones en El Salvador del año 2017, en el marco de los principios de la seguridad social de la OIT y las buenas prácticas internacionales.

Clasificación JEL: G23, H55, H63, J32, J38

Palabras clave: protección social, seguridad social, pensiones contributivas, cobertura, adultos mayores

Tabla de contenidos

Resumen	ii
Abreviaciones	vii
Principales mensajes	x
Introducción	1
I. El papel de la OIT en la garantía de la seguridad social en los sistemas de pensiones	3
1.1 La seguridad social y el marco normativo de la OIT	3
1.2 Principios de la OIT referentes a la seguridad social	6
1.2.1 Universalidad	7
1.2.2 Solidaridad social y financiación colectiva	8
1.2.3 Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones	10
1.2.4 Responsabilidad general y primordial del Estado	10
1.2.5 No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.....	11
1.2.6 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.....	12
1.2.7 Gestión y administración financieras sólidas y transparentes	13
1.2.8 Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas	13
1.3 Visión de la OIT: Modelo de Pensión Multipilar.....	14
II. El desempeño histórico del sistema de pensiones en El Salvador	17
2.1 Sistema de pensiones en El Salvador (1969-1998): el Sistema Público de Pensiones (SPP)	18
2.1.1 Aspectos institucionales	18
2.1.2 Evolución de la cobertura	18
2.1.3 Esquema de contribución.....	19
2.1.4 Parámetros de los regímenes	21
2.1.5 Aspectos de financiamiento y sostenibilidad	23

2.1.6 Propuestas de reforma al Sistema Público de Pensiones.....	25
2.2 La reforma estructural de 1998: el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).....	27
2.2.1 Taxonomía de las reformas de pensiones en América Latina	27
2.2.2 Reforma estructural en El Salvador	28
2.2.3 Cobertura legal y efectiva	31
2.2.4 Prestaciones otorgadas del SAP	39
2.2.5 Administración y supervisión	45
2.2.6 Financiamiento y costo de transición	50
III. Descripción de la reforma del Sistema de Pensiones de 2017.....	57
3.1 Contexto internacional de reformas a los sistemas de pensiones	57
3.2 Contexto de la reforma de pensiones en El Salvador del año 2017	59
3.3 Contenido de la reforma de 2017	63
3.3.1 Elementos que se mantienen	63
3.3.2 Cambios que la reforma incorpora	64
IV. Análisis de los contenidos de la reforma con base en las normas y principios de la seguridad social de la OIT	77
4.1 Universalidad	78
4.2 Solidaridad social y financiación colectiva.....	80
4.3 Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones	82
4.4 Responsabilidad general y primordial del Estado	83
4.5 No discriminación, igualdad de género y capacidad para responder a las necesidades especiales	84
4.6 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica	87
4.7 Gestión y administración financieras sólidas y transparentes	90
4.8 Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas	91
4.9 Desafíos pendientes para el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) en el contexto de las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales	93
Bibliografía	99
Anexos	106

Índice de cuadros

Cuadro 1. Normativa de la OIT sobre seguridad social	5
Cuadro 2. El Salvador (1969-1997). Tasa de cotización del ISSS.....	20
Cuadro 3. El Salvador (1976-1997). Tasa de cotización del INPEP (administrativo y docente).....	21
Cuadro 4. El Salvador. Parámetros y cálculo de pensión en el ISSS y el INPEP bajo el SPP.....	22
Cuadro 5. Taxonomía de reformas de pensiones y sistemas privados y públicos en América Latina.....	28
Cuadro 6. El Salvador. Distribución de la población afiliada al sistema de pensiones salvadoreño frente a la reforma sustitutiva de 1998	30
Cuadro 7. El Salvador (2017). Personas en edad de retiro cubiertas por el régimen contributivo y no contributivo	37
Cuadro 8. El Salvador. Modalidades de pensión en el SAP según diseño original de la Ley SAP (1996)	40
Cuadro 9. El Salvador (2015-2017). Población cotizante según rangos de IBC (en número y en porcentaje)	42
Cuadro 10. El Salvador (2013). Tasa de reemplazo promedio según grupo de afiliados al sistema de pensiones	44
Cuadro 11. El Salvador (2017). Costos de transición totales a cargo del Estado en valor presente (en millones de US\$)	56
Cuadro 12. El Salvador. Parámetros del SAP, antes y después de la reforma de 2017.....	67
Cuadro 13. El Salvador. Distribución de la tasa de cotización a partir de la reforma del SAP (en porcentaje)	68
Cuadro 14. El Salvador. BET otorgado según los años de cotización (en porcentaje).....	70
Cuadro 15. El Salvador. Modalidades de beneficio especificadas con la reforma del SAP	71

Índice de figuras

Figura 1. Principios de la OIT referentes al diseño y reforma de los sistemas de pensiones.....	7
Figura 2. Modelo multipilar de pensiones de la OIT	15
Figura 3. Línea de tiempo de fuentes de financiamiento de costos de transición	52
Figura 4. El Salvador. Funcionamiento del SAP después de la reforma de pensiones de 2017	66

Figura 5. El Salvador. Beneficios vigentes con la reforma del SAP de 2017	69
Figura 6. El Salvador. Régimen de inversión y asignación de los multifondos del SAP	74

Índice de gráficos

Gráfico 1. El Salvador (1975-1997). Porcentaje de cotizantes al SPP con respecto a la PEA	19
Gráfico 2. El Salvador (1980-1995). Relación de cotizantes por cada pensionado en el SPP	24
Gráfico 3. El Salvador (1998-2017). Distribución de la PEA según cotización al SPP y al SAP	32
Gráfico 4. El Salvador (2017). Porcentaje de cotizantes respecto a la PEA por edad simple.....	33
Gráfico 5. El Salvador (2017). Cobertura contributiva de la población ocupada según categoría ocupacional (en porcentaje).....	35
Gráfico 6. El Salvador (1998-2017). Brecha entre cotizantes al régimen de salud (ISSS) y al sistema de ahorro para pensiones (SAP)	36
Gráfico 7. El Salvador (2017). Porcentaje de personas adultas mayores (60 años o más) que cuentan con pensión por vejez, según sexo y tipo de régimen	38
Gráfico 8. El Salvador (1999-2017). Ingreso base de cotización promedio en el SAP (en US\$ a precios corrientes)	41
Gráfico 9. El Salvador (1999-2017). Rentabilidad promedio de los últimos 12 meses del fondo de pensiones	44
Gráfico 10. América Latina. Número de AFP y porcentaje de afiliados en las dos principales AFP en los nueve países latinoamericanos con pilar de capitalización individual	46
Gráfico 11. El Salvador (1998-2017). Comisión cobrada por las AFP en el SAP	48
Gráfico 12. Tasa LIBOR 180 días: octubre 2006-octubre 2014.....	52
Gráfico 13. América Latina (9 países) (2017). Composición de los fondos administrados del pilar de capitalización individual	53
Gráfico 14. El Salvador (1998-2017). Deuda pública total (con y sin pensiones) como porcentaje del PIB	55

Abreviaciones

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BEP	Beneficio económico permanente
BET	Beneficio económico temporal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensión
CIP	Certificado de Inversión Previsional
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
COMTRADEFOP	Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador
CT	Certificado de traspaso
CTC	Certificado de traspaso complementario
DGT	Dirección General de Tesorería

DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
IBC	Ingreso base de cotización
ICP	Iniciativa Ciudadana para las Pensiones
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPC	Índice de precios al consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVM	Invalidez, vejez y muerte
LIBOR	London Interbank Offered Rate
MINEC	Ministerio de Economía
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo

PBU	Pensión básica universal
PCN	Partido de Concertación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
SBM	Salario base mensual
SBR	Salario básico regulador
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SPNF	Sector Público no Financiero
SPP	Sistema Público de Pensiones
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero

Principales mensajes

- La seguridad social o la protección social es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en las distintas etapas del ciclo de vida. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene el mandato de promover la extensión de los programas de seguridad social, en virtud del conjunto de instrumentos normativos: concretamente, convenios y recomendaciones internacionales, adoptados por representantes de Gobierno, trabajadores y empleadores, que abarcan todas las áreas de la seguridad social, incluyendo los sistemas de pensiones. De estos instrumentos, el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012) son los más importantes para el abordaje conceptual y normativo en esta materia.
- Sobre la base de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales y convenios y recomendaciones de la OIT se plantean ocho principios de la seguridad social: (i) universalidad, (ii) solidaridad social y financiación colectiva, (iii) suficiencia y previsibilidad de las prestaciones, (iv) responsabilidad primordial y general del Estado, (v) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales, (vi) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, (vii) gestión y administración financieras sólidas y transparentes, y (viii) participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas. Estos principios proporcionan orientaciones para el diseño y reforma de los sistemas de pensiones a escala internacional.
- Sobre la base de las normas internacionales del trabajo, para la OIT es fundamental crear estrategias nacionales de seguridad social, articulando diferentes modelos de gobernanza y de financiamiento, tanto contributivos como no contributivos, para garantizar progresivamente los principios de la seguridad social. Bajo este marco, la OIT plantea la necesidad un modelo multipilar de pensiones, cuya base es el cumplimiento del marco normativo de la OIT en materia de seguridad social; especialmente, en la Recomendación núm. 202, donde se reconoce la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social”. El modelo se constituye sobre los principales componentes: i) pilar cero o piso de protección, que permita garantizar la cobertura universal en materia de pensiones; ii) el primer pilar o pilar de seguro social, que permita garantizar mayores niveles de protección para personas con capacidad contributiva; iii) el segundo pilar o pilar complementario, que como complemento al pilar cero y al primer pilar, puede ser obligatorio o voluntario; y iv) tercer pilar o pilar de ahorros personales y voluntarios.
- Entre 1969 y 1998, El Salvador operó bajo un sistema de pensiones público con beneficios definidos. El Sistema Público de Pensiones (SPP) estaba conformado por: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), las cuales brindaban cobertura a diferentes grupos dentro del mercado laboral formal y con diferentes reglas de tratamiento para cada grupo.
- En la década de los noventa, el Sistema Público de Pensiones (SPP) de El Salvador enfrentó importantes desafíos, como la sostenibilidad

financiero-actuarial que en gran medida estaba relacionada con una fuerte desconexión entre aportes y prestaciones, así como otros factores vinculados en el proceso típico y predecible de maduración de un seguro social de pensiones. A raíz de lo anterior, en la década de 1990 se discutió tres propuestas de reforma: (i) una reforma paramétrica, que implicaba mantener el SPP bajo la administración del Estado, pero modificando algunos parámetros para garantizar la sostenibilidad del sistema a mediano y largo plazo; (ii) desarrollar un sistema mixto, que planteaba la mantener el SPP, con cambios paramétricos, y la instauración de un nuevo régimen de pensiones basado en una capitalización individual de manera complementaria, o (iii) ejecutar una reforma sustitutiva, eliminando el SPP e instaurando un sistema de capitalización individual. A pesar de que existían estudios que demostraban que el costo de transición de una reforma paramétrica (opción 1) y un sistema mixto (opción 2) era menor a corto y largo plazo, en 1996 la reforma se decantó hacia la instauración de una reforma sustitutiva (opción 3).

- La reforma de 1996 sustituyó el Sistema Público de Pensiones (SPP), basado en un seguro social con prestaciones definidas, por un esquema de capitalización individual plena: los aportes de cada trabajador ya no eran depositados en un fondo común, como operaba en el SPP, sino que se depositaban en una cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP), propiedad de cada trabajador y administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La reforma entró en vigencia en 1998, y se creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

Luego de más de 20 años de operación del SAP, la reforma sustitutiva no ha alcanzado los objetivos previamente establecidos: (i) los niveles

de cobertura contributiva se mantienen bajos, cercanos al 25 por ciento de la fuerza de trabajo; (ii) hay una alta concentración de la cartera de inversiones, aunada a una baja rentabilidad del fondo que impacta negativamente la suficiencia de las pensiones; (iii) está en funcionamiento el único duopolio de AFP en la región latinoamericana, que naturalmente desincentiva la competencia; (iv) se mantienen fuertes presiones sobre las finanzas públicas, producto del costo de transición y reformas posteriores que garantizaron beneficios a grupos diferenciados, entre otros aspectos.

- En 2017, el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) tuvo una nueva reforma. No es un proceso aislado, pues se enmarca en un contexto de reformas realizadas en países de América Latina y Europa del Este por la necesidad de hacer ajustes en el diseño original de los sistemas de cuentas individuales, debido a su escaso desempeño y al impacto negativo en las finanzas públicas, producto del financiamiento del costo de transición. Progresivamente, algunos países han avanzado incluyendo pilares basados en un seguro social u otras medidas para incluir solidaridad dentro del sistema.
- Según analistas de El Salvador en el tema de pensiones, el objetivo primordial de la reforma del SAP fue atender el alto costo de transición que ha afectado las finanzas públicas. En efecto, el rubro de las pensiones es uno de los componentes más relevantes en la estructura fiscal; particularmente, en el nivel de endeudamiento. El proceso de discusión, diseño y consolidación de la reforma de 2017 al sistema de pensiones estuvo caracterizado por la participación de diversos sectores; aunque la discusión se concentró en la Asamblea Legislativa, espacio en donde en última instancia se definió la reforma aprobada.

- La reforma realizada en septiembre de 2017 mantuvo algunos elementos del SAP, entre los cuales se destacan: el esquema basado en cuentas individuales; la administración privada del fondo a cargo de las AFP; las edades de retiro y el tiempo mínimo de cotización para optar a una pensión por vejez; y el mecanismo de devolución de saldo para quienes no cumplen con el tiempo necesario de cotización. Por su parte, la reforma introduce cambios como: la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS); el incremento de la tasa de cotización y su distribución entre la CIAP, el fondo común (Cuenta de Garantía Solidaria, CGS) y la comisión de la AFP, que incluye seguros; la incorporación de nuevas modalidades de beneficio (BET, BEP, anticipo de saldo, pensión por longevidad); la creación de multifondos; y cambios en el modelo de supervisión y regulación del sistema.
- El presente informe analiza el grado de avance y los desafíos pendientes hacia el cumplimiento de los ocho principios de la seguridad social que condensan el marco normativo y orientador de la OIT¹, resumidos a continuación:

. Universalidad. La seguridad social es un derecho humano: en términos prácticos, es la necesidad de garantizar una protección social universal, es decir, sin excluir a nadie. La reforma de 2017 del SAP no previó la inclusión de disposiciones para la incorporar gradualmente a grupos históricamente excluidos del sistema de pensiones o cuya afiliación a los diferentes regímenes de seguridad social continúa siendo voluntaria, lo cual genera limitaciones para universalizar la cobertura. No obstante, se identifican algunos avances en la gestión administrativa con la integración en una sola base de datos

los cotizantes del régimen de salud, a cargo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y el SAP. El ISSS ha reportado sistemáticamente cerca de 100.000 cotizantes más que el SAP: una diferencia que se espera equiparar en favor del fondo de pensiones. Del mismo modo, ha habido un avance –aunque todavía insuficiente– para extender la cobertura de prestaciones de vejez, mediante la creación de dos beneficios que permiten a los cotizantes del sistema consolidar una pensión de vejez, aun cuando no alcanzaron el tiempo mínimo de cotización de 300 cotizaciones, definido en la ley original; estos beneficios son: el Beneficio Económico Permanente (BEP) y el Beneficio Económico Temporal (BET). En este sentido, el desafío que persiste es la falta de un abordaje integral para la extensión de cobertura: tanto de la cobertura contributiva (nuevos cotizantes) como de la cobertura efectiva a los adultos mayores (nuevos beneficiarios).

. Solidaridad social y financiación colectiva. Un principio que tiene un papel central en la seguridad social y en el accionar de la OIT, que fortalece la cohesión social. A diferencia de los regímenes privados de pensiones basados en cuentas de ahorro individuales –como el SAP–, los mecanismos de protección social financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos. Como parte de la reforma del SAP de 2017, la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), que buscó en gran medida reducir el costo de la transición en el corto plazo, incorpora cierto componente de solidaridad al sistema: las contribuciones

1 OIT (2019a).

de los cotizantes actuales servirán para financiar las pensiones mínimas y otros beneficios de los actuales beneficiarios de una pensión. Sin embargo, este fondo común progresivamente estará sujeto a fuertes erogaciones, lo que requerirá verificar y evaluar su sostenibilidad a corto y mediano plazo. Si bien la CGS puede posicionarse como un avance, resulta clara la necesidad de establecer mecanismos de solidaridad social y el financiamiento colectivo en el diseño del sistema de pensiones, y a su vez con todo el sistema de protección social. Con ello es fundamental buscar articular los mecanismos de financiamiento contributivos con los no contributivos. Estos últimos son un instrumento clave que puede garantizar gradualmente una universalización de las pensiones.

- . Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones. De acuerdo con los convenios internacionales de seguridad social, este principio está referido al derecho que tienen los individuos a tener “beneficios definidos”, dispuestos por ley. Luego de la reforma, el SAP continúa funcionando sobre un régimen basado en cuentas individuales, que garantiza “beneficios no definidos” (o contribuciones definidas), contraviniendo los instrumentos internacionales. A su vez, en cuanto a las normas internacionales, sobre un sistema de pensiones contributivo, el Convenio núm. 102 de la OIT establece proporcionar al menos un 40 por ciento del salario de referencia tras completar 30 años de cotización o de empleo. En El Salvador, en la últimas décadas tanto la configuración del mercado laboral (que incide sobre las bajas tasas de cobertura y los ritmos inestables en los periodos

de cotización) como el diseño mismo del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) han generado bajos niveles de suficiencia en las pensiones de vejez, que en general no garantizan los mínimos establecidos en los instrumentos internacionales. La baja cobertura de las pensiones no contributivas limita las posibilidades de garantizar una suficiencia integral elevada del sistema de pensiones. Por su parte, vale destacar que la reforma incorporó mecanismos que permiten ajustar la pensión mínima con base en el promedio de la tasa de variación del índice de precios al consumidor (IPC), esto es, se irá adecuando en función de las fluctuaciones inflacionarias.

- . Responsabilidad general y primordial del Estado. Las normas internacionales en seguridad social refieren la obligación del Estado, como garante general de la protección social, de garantizar “sostenibilidad financiera, fiscal y económica” del sistema de protección social “teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad”, mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios. La reforma del sistema de pensiones de 2017 mantiene la obligación del Estado en el funcionamiento del sistema de pensiones, pero establece un límite en su participación monetaria para el pago de las pensiones mínimas. Además, se destaca que el SAP continuó bajo la administración de la Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). No obstante, se añade responsabilidades a las instituciones públicas en aspectos como la elaboración del marco normativo que acompañará a la Ley del SAP, el seguimiento y monitoreo de un régimen de inversiones más amplio, la construcción de una base

de datos única, así como ejercicios de supervisión a las unidades productivas cuando existan inconsistencias en las declaraciones salariales. Un desafío pendiente es el establecimiento de fuentes de financiamiento específicas para fortalecer las instituciones que han asumido nuevas responsabilidades luego del proceso de reforma.

- . No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales. Con el fin de garantizar la igualdad de género, el diseño de los sistemas de pensiones debe tener en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que se brindan las prestaciones que contrarresten las desigualdades entre hombres y mujeres derivadas del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado. En este marco, la reforma del SAP introdujo algunos cambios para reducir las disparidades en los beneficios recibidos por distintos grupos de afiliados dentro del SAP y se establecieron los mismos parámetros para el cálculo de la renta programada sin distinción de sexo. Parte de los desafíos es que la reforma ha dejado fuera la creación de algún beneficio durante el desempleo y mecanismos de apoyo en los periodos de maternidad: medidas de alto impacto en prácticas internacionales. Así mismo, abarca de manera muy limitada la igualdad de género y las edades de jubilación: ellas están en desventaja pues ahorran menos tiempo en su cuenta individual, lo cual puede

ser un factor posiblemente vinculado a sus tasas de reemplazo más bajas. Por su parte, se denota la necesidad de que los sistemas de pensiones cuenten con provisiones especiales para garantizar una igualdad en el trato: incluyendo a personas con necesidades especiales, tomando en consideración situaciones de vulnerabilidad (tales como personas con discapacidad), residentes en el extranjero, personas del área rural o que habitan en zonas remotas.

- . Sostenibilidad financiera, fiscal y económica. La sostenibilidad se refiere a la capacidad actual y futura de la economía para afrontar los costos de la seguridad social. Asegurar la sostenibilidad es un desafío permanente para el Estado en el ejercicio de su responsabilidad general y primordial de garantizar sistemas de protección social funcionales e integrales. Ello exige adoptar todas las medidas necesarias, incluida en su caso la realización periódica de estudios actuariales y la introducción de reformas para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. La dimensión de financiamiento del sistema fue de los principales motivos para llevar a cabo la reforma de 2017, y buscó reducir las presiones fiscales del costo de transición. El diseño de la reforma aprobada no consideró la sostenibilidad del sistema de forma integral o la sostenibilidad fiscal a largo plazo. De hecho, estudios consultados muestran la dificultad de financiar a mediano y largo plazo la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS). Un aspecto relativamente destacable es la creación del Comité Actuarial: en él participan representantes de empleadores y trabajadores, y estará a cargo del

seguimiento, regulación y evaluación periódica.

- . Gestión y administración financieras sólidas y transparentes. El principio se refiere a la necesidad que tiene el sistema de una buena gobernanza –en particular, en materia de financiamiento, gestión y administración– para garantizar el cumplimiento de los marcos jurídicos y reglamentarios. La administración del SAP continúa a cargo de las AFP, que funcionan en la práctica como un duopolio.
- . Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas. La OIT reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. El principio de la gestión participativa de los sistemas de seguridad social está establecido desde hace mucho tiempo en las normas internacionales de seguridad social; concretamente, en el párrafo 1 del Art. 72 del Convenio núm. 102, que estipula: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”. En la reforma de 2017 ha determinado como ente supervisor y regulador no solo a la Superintendencia del Sistema Financiero, sino que ha incorporado a trabajadores y empleadores a través de

la reconfiguración del Comité de Riesgo y la creación de un Comité Actuarial. Esto se considera un avance, puesto que se amplía el espacio de participación para la gestión del sistema al añadir un componente tripartito. También resulta de suma importancia para la consolidación de las buenas prácticas internacionales en materia de seguridad social que El Salvador evalúe la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). Esta es una oportunidad para adecuar futuras reformas en consonancia con los estándares internacionales en aspectos como cobertura, beneficios, suficiencia de las prestaciones y gobernanza, entre otros.

- En el contexto del diseño del sistema de pensiones y sus reformas, es importante prever que los cambios futuros no estén contextualizados solo en momentos críticos o como respuesta al detrimento de la situación fiscal del país, sino que las reformas aborden los principios de seguridad social y con una visión de largo plazo, teniendo en cuenta también la realidad demográfica, la estructura y la dinámica del mercado laboral y el contexto socioeconómico, entre otros aspectos. De cualquier modo, es importante que los cambios previstos para el futuro se den en un contexto de un amplio proceso de diálogo tripartito para garantizar una sostenibilidad política en las reformas adoptadas.

Introducción

La seguridad social o la protección social se constituye como una herramienta clave en la consecución de políticas y mecanismos que garanticen la seguridad del ingreso, la prevención y reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la promoción de la inclusión social y la dignidad. Contar con sistemas de pensiones que incorporen elementos acordes al contexto y condiciones económicas de los países es fundamental para alcanzar mayores niveles de bienestar.

En el caso de El Salvador, desde la década de 1990 se ha puesto en marcha una cantidad notable de reformas en programas de la protección social –tanto contributivos como no contributivos– diseñadas para alcanzar diversos objetivos de política pública. Sin embargo, el sistema de pensiones de El Salvador enfrenta grandes desafíos a corto y largo plazo, generados en gran medida por las características del diseño de los programas y regímenes que lo conforman. Estos desafíos se han transformado en limitaciones considerables para alcanzar los principios fundamentales de la seguridad social.

En 1996 el Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), que sustituyó el Sistema Público de Pensiones (SPP) por un sistema basado en el ahorro individual y de administración por el sector privado a través de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El SAP empezó a funcionar en 1998.

El desempeño de la reforma sustitutiva del sistema ha sido relativo. La cobertura se ha mantenido en cerca del 25 por ciento de la fuerza de trabajo, un porcentaje que ubica a El Salvador en último lugar entre los nueve países latinoamericanos que cuentan con un sistema de capitalización

individual². Además, en términos efectivos, pocas personas han cumplido los requisitos para acceder a una pensión de vejez, tomando en cuenta que la densidad individual de cotización promedio de las personas de 18 años o más es apenas del 22,9 por ciento³.

Aunado a esto, un aspecto sumamente relevante de la reforma de 1998 fue el alto costo fiscal de la transición del SPP al sistema de capitalización individual (SAP), financiado en mayor medida a través de endeudamiento (externo e interno). Ello ha dado lugar a un alto déficit fiscal y un nivel de endeudamiento que, sumando el componente de pensiones, alcanzó más del 70 por ciento del PIB en el año 2017.

Las tendencias generadas por el diseño del sistema de pensiones –especialmente, en lo que concierne a las presiones sobre las finanzas públicas– provocaron que en 2015 se iniciara un proceso de discusión para diseñar una nueva reforma del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), sustentada sobre un fuerte contenido fiscal. El proceso se caracterizó por la existencia de diversas propuestas de reforma elaboradas de forma aislada por distintos actores sociales.

La reforma fue aprobada por la Asamblea Legislativa en septiembre de 2017, incorporándose así cambios relevantes sobre el diseño original del SAP. En general, entre otras medidas, la reforma mantuvo el sistema de capitalización y de administración privada; creó un fondo colectivo para el financiamiento de la pensión mínima y otros beneficios; incrementó las tasas de contribución; redujo la comisión máxima de las AFP; incluyó un tope máximo de pensión; rediseñó el esquema de inversión de los fondos; mantuvo la edad de jubilación (aunque se revisará en los próximos años).

2 OIT (2018d).

3 Tablas, V. (2014), pág 34.

Si bien los cambios atendieron a un diseño de reforma con un fuerte componente fiscal, es importante analizar y evaluar en qué medida los contenidos de la nueva reforma tienen efecto sobre los afiliados, los cotizantes activos y los pensionados en el grado de cumplimiento de los objetivos de protección social y las normativas internacionales en dicha materia.

El presente documento tiene como propósito analizar el proceso y los contenidos de la reforma del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) desarrollada en 2017, e identificar los avances y desafíos pendientes luego de esta reforma, tomando como referencia las normas internacionales y los principios fundamentales de la seguridad social precisados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El documento se estructura en cuatro capítulos. En el primero se describe el papel de la OIT en la garantía de la seguridad social en los sistemas

de pensiones, con un énfasis en la normativa clave en materia de seguridad social, así como los principios fundamentales que deben respaldar cualquier iniciativa de reforma al sistema. En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico del desempeño histórico del sistema de pensiones a partir de la creación del sistema de capitalización individual en 1998. El tercer capítulo contiene una descripción del contexto que dio lugar a la reforma de 2017, así como de los contenidos que incorpora al sistema dicha reforma. Por último, en el cuarto capítulo se realiza un análisis de la reforma al sistema de pensiones de 2017 basada en los principios de la seguridad social propuestos por la OIT, y se incluye un apartado dedicado a señalar los desafíos pendientes para el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) en el contexto de las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales.

El papel de la OIT en la garantía de la seguridad social en los sistemas de pensiones

1.1 La seguridad social y el marco normativo de la OIT

La seguridad social es una herramienta de política de suma importancia para el desarrollo de una sociedad y para la protección de los individuos durante todo el ciclo de vida. El establecimiento de un sistema integral de seguridad social permite garantizar asistencia médica y la seguridad del ingreso, especialmente, ante contingencias y vulneraciones que el ser humano enfrenta desde la niñez hasta la vejez.

La seguridad social es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), específicamente en el Art. 22, donde se estipula: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Asimismo, la seguridad social está reconocida en otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que define en el Art. 9: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”⁴.

Para la OIT, la seguridad social o protección social⁵ es “un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida”⁶. La protección social incluye prestaciones para niños y familias, prestaciones de maternidad, de desempleo, de riesgos laborales y enfermedades profesionales, de enfermedad, prestaciones para adultos mayores (pensiones), personas con discapacidad y sobrevivientes, así como la asistencia médica. La provisión de estas prestaciones puede realizarse combinando regímenes o programas contributivos y no contributivos, los cuales se vinculan con aspectos de asistencia social⁷. Para efectos del presente documento, el análisis se centra en el componente contributivo referente a la protección social a los adultos mayores, brindada a través de programas o sistemas de pensiones, aunque de igual manera se hace referencia al componente no contributivo.

En referencia a los sistemas de pensiones, la contribución de la OIT puede establecerse en tres áreas principales⁸:

4 El derecho a la seguridad social también está reflejado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (1990) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).

5 En el último Informe Mundial de Protección Social de la OIT (2017-2019), así como hace tiempo en muchos países, los términos “seguridad social” y “protección social” se usan como sinónimos.

6 OIT (2017).

7 Ibid.

8 OIT (2018a).

i) La OIT ha desarrollado una serie de instrumentos normativos relacionados con los sistemas de seguridad social, consagrados en convenios y recomendaciones internacionales que abarcan todas las áreas de la seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones.

ii) La OIT ha contribuido en el desarrollo de instrumentos cuantitativos, actuariales, financieros y económicos para evaluar los sistemas de pensiones, los cuales se vienen desarrollando desde mediados del siglo XX. Dichos instrumentos han permitido evaluar los sistemas de pensiones con un marco metodológico aceptado como buena práctica en todas partes.

iii) La OIT ha proporcionado de manera continua asistencia técnica para el diseño y fortalecimiento de los sistemas de pensiones. La mayoría de los países del mundo han requerido algún tipo de asistencia técnica de la OIT para desarrollar su sistema de pensiones.

En relación con la primera área de contribución, es necesario señalar que la OIT impulsa un marco normativo internacional para lograr un sistema integral de seguridad social que contemple los elementos fundamentales que los países deben considerar para la ejecución efectiva de este derecho.

Los convenios y recomendaciones son normas internacionales adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la OIT mediante un proceso de diálogo social en el que participan representantes de trabajadores, de empleadores y de gobiernos de 187 países (según datos de 2018). Por un lado, los convenios son tratados internacionales legalmente vinculantes (la autoridad competente de cada Estado debe ratificar el convenio) que establecen los principios básicos que deben aplicarse sobre una temática específica. Por otro lado, las recomendaciones son textos orientadores que pueden operar como criterios interpretativos o aclaratorios de los convenios, y servir de orientación para la política nacional, la legislación y la práctica laboral⁹.

La creación de convenios y recomendaciones se ha vinculado al desarrollo y consolidación de la seguridad social como garantía clave que el Estado debe ofrecer a sus ciudadanos para contribuir a su bienestar. En ese sentido, estos instrumentos han sido elaborados para constituir un marco normativo que refleje los objetivos y los principios en que debe basarse todo sistema de seguridad social¹⁰.

El conjunto de estos instrumentos normativos de la OIT puede ser dividido en tres “generaciones” de normas, correspondientes a acercamientos distintos¹¹. Los instrumentos de primera generación datan de principios del siglo XX; y se basaban principalmente en el concepto de seguro social con la cobertura orientada a ciertos grupos de la fuerza de trabajo, y no al total de la población. Las primeras normas estuvieron vinculadas con riesgos sociales que parecían más urgentes y en torno a los que además existía un mayor consenso internacional: contingencias vinculadas con la enfermedad, la maternidad y los riesgos profesionales¹².

Después de la Segunda Guerra Mundial, las normas de segunda generación se inspiraron en el concepto más amplio de seguridad social desarrollado en el Informe Beveridge (1942), donde las normas buscaron ampliar el alcance de la seguridad social a toda la población¹³. Ejemplo de ellas es Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944, que redefinió los objetivos de la OIT. Teniendo como base los nuevos objetivos se adoptó en 1952 el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), considerado el instrumento

9 Bertranou, F. y Pérez, G. (2006).

10 *Ibid.*

11 Humblet, M. y Silva, R. (2002).

12 Bertranou, F. y Pérez, G. (2006), OIT (2017) y Ortiz, I., Schmitt, V. y De, L. (eds.) (2019).

13 Mesa-Lago, C. (2004).

fundamental de la OIT para el abordaje conceptual y normativo de la seguridad social, teniendo en cuenta su carácter amplio, integral y además versátil de las nueve ramas de la seguridad social¹⁴.

Basado en el esquema seguido por el Convenio núm. 102 se abre paso a una tercera generación de normas, que establecen instrumentos más elaborados para ramas específicas de la seguridad social, con niveles de cobertura y de prestaciones más elevados que los previstos en el Convenio núm. 102 (donde solamente se definen parámetros y disposiciones mínimas)¹⁵. Por ejemplo, en el campo de las pensiones, la OIT adoptó en 1967 el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, que establece parámetros superiores a los definidos inicialmente por el Convenio núm. 102.

Tiempo después, en el año 2012, se destaca la aprobación de la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social, adoptada por la CIT casi por consenso. Esta recomendación reafirma la seguridad social como un derecho humano y es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso. Su objetivo es proporcionar orientaciones flexibles y significativas a los países para el diseño, la puesta en práctica y la supervisión de los pisos de protección social y las estrategias de extensión de la seguridad social con miras a lograr progresivamente la protección social universal¹⁶.

El Cuadro 1 muestra los principales convenios y normas relacionados con la seguridad social en orden cronológico.

Cuadro 1. Normativa de la OIT sobre seguridad social

Convenios actualizados sobre seguridad social
<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) • Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social) (1962) • Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964) • Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967) • Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969) • Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982) • Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988) • Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad (2000)
Recomendaciones claves
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendación núm. 69 sobre la asistencia médica (1944) • Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (Núm. 67) • Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012)

Fuente: Schwarzer, H (2016).

Tal y como se mencionó anteriormente, los convenios pueden ser ratificados por los países miembro, lo cual implica una mayor vinculación y compromiso con sus lineamientos. Al año 2018, El Salvador había ratificado 30 convenios de la OIT; y así, en la región centroamericana, se ubica en el segundo lugar

14 Las nueve ramas de la seguridad social definidas en el Convenio núm. 102 son: i) asistencia médica, ii) prestaciones monetarias de enfermedad, iii) prestaciones de desempleo, iv) prestaciones de vejez, v) prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, vi) prestaciones familiares, vii) prestaciones de maternidad, viii) prestaciones de invalidez y ix) prestaciones de sobrevivientes.

15 Bertranou, F. y Pérez, G. (2006).

16 OIT (2019b).

después de Guatemala, que había ratificado 74. Estos convenios abarcan diversas esferas sociales y laborales como el trabajo decente, la libertad sindical o el diálogo social, entre otros.

El Salvador ha ratificado los ocho convenios fundamentales, cuatro convenios de gobernanza y 18 convenios técnicos. El último ratificado fue el Convenio núm. 149 sobre el personal de enfermería (1977), el 30 de enero de 2013. Es importante señalar que El Salvador no ha ratificado ninguno de los convenios sobre seguridad social recogidos en el Cuadro 1.

Por otra parte, además de los instrumentos jurídicos, existen estudios e informes presentados en la CIT para la discusión de los interlocutores tripartitos, que han motivado la adopción de algunos de los instrumentos jurídicos citados anteriormente: por ejemplo, la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012).

A finales de la década de 1990, la OIT lanza el Programa de Trabajo Decente, que cristaliza la necesidad de reducir las deficiencias de la seguridad social en la economía globalizada, ampliando su cobertura en el mundo en desarrollo¹⁷. Con él, la OIT buscó contribuir al desarrollo de una dimensión social de la globalización; y en 2001 la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) realizó en su 89.ª reunión una discusión general para determinar la visión de la OIT sobre la seguridad social en el siglo XXI. Los contenidos de esa CIT se recogen en el informe Seguridad Social: un nuevo consenso¹⁸, donde se destacan aspectos como la necesidad de una mayor cobertura, igualdad de género en las prestaciones, fortalecimiento del papel del Estado como garante del bienestar y la necesidad de abordar todas las cuestiones relativas a la seguridad social a partir de diálogos tripartitos.

Asimismo, en la 100.ª reunión de la CIT, en 2011, se presenta el Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para la globalización equitativa¹⁹, y en su 108.ª reunión, en 2019²⁰, el Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Basándose en las memorias proporcionadas por gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, este último estudio examina el impacto nacional e internacional de la recomendación y establece orientaciones para mejorar la protección social en función de los principios que define.

1.2 Principios de la OIT referentes a la seguridad social

Atendiendo a conclusiones de la CIT de 2001, la OIT indica que “no existe un modelo idóneo y único de seguridad social”, y que “cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico”. A su vez, sostiene que “todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos” de seguridad social²¹.

En esa misma línea, el Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para la globalización equitativa, de 2011, sostiene que las estrategias nacionales para extender la seguridad social deberían avanzar en función de los recursos del

17 OIT (2011).
18 OIT (2002).
19 OIT (2011).
20 OIT (2019b).
21 OIT (2002).

país y basarse en una serie de principios esenciales. Estos principios habrían de orientar la política y las decisiones estratégicas nacionales²².

En este contexto, la OIT²³ señala que, a partir de los convenios y recomendaciones consensuados entre empleadores, trabajadores y gobiernos, así como de instrumentos internacionales de derechos humanos, es posible precisar al menos ocho principios de seguridad social para diseñar y reformar los sistemas de pensiones²⁴.

Figura 1. Principios de la OIT referentes al diseño y reforma de los sistemas de pensiones



Fuente: Elaboración propia basada en OIT (2018b).

Estos principios (véase la Figura 1) exponen de forma más comprensible y sistemática los diversos elementos abordados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los convenios y recomendaciones de la OIT en materia de seguridad social, así como en las resoluciones y conclusiones de diversas CIT. Estos principios orientadores son elementos claves para consolidar la protección social universal para los adultos mayores, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas; en particular, la meta 1.3.

A continuación, describiré brevemente cada uno de los principios y, sobre esta base, se analizará el diseño de la reforma del sistema de pensiones en El Salvador, objetivo principal de este documento.

1.2.1 Universalidad

La seguridad social es un derecho humano consagrado en la Constitución de la OIT y en su conjunto de normas, así como en instrumentos de las Naciones Unidas. En términos prácticos, se entiende como la necesidad de garantizar una protección universal, bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás”²⁵.

22 OIT (2011).

23 OIT (2018b).

24 En este contexto, autores como Mesa-Lago (2004, 2007) y Mesa-Lago y Bertranou (2015) han planteado, basándose en distintos instrumentos normativos –incluidos los convenios y las recomendaciones de la OIT–, un conjunto de principios básicos en el abordaje del diseño y reforma de los sistemas de pensiones.

25 OIT (2018b).

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en la meta 1.3 de su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (Fin de la pobreza), estipula: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.”. El indicador 1.3.1 se refiere a la “proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables”, un indicador del cual la OIT es custodio. Es necesario tomar en cuenta que la protección social y, especialmente, la seguridad de los ingresos en la vejez contribuye al cumplimiento de muchos otros ODS, pues abordan cuestiones que trascienden el ODS 1²⁶.

La cobertura universal se plantea como uno de los temas más relevantes y con mayores retos para la seguridad social. En 1944, la Declaración de Filadelfia proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos; de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Desde dicha perspectiva, el principio de universalidad implica que los sistemas de seguridad social deben garantizar el máximo número de beneficiarios posible y procurar desarrollar estrategias para extender progresivamente dicha cantidad. Sobre ello, varios instrumentos normativos de la OIT establecen parámetros que los países deben cumplir.

1.2.2 Solidaridad social y financiación colectiva

La solidaridad en el financiamiento es un principio clave en la seguridad social y en el marco normativo de la OIT. En general se refiere a que toda la población debe estar afiliada y contribuir a la seguridad social para garantizar su sostenibilidad y que debe existir solidaridad entre generaciones, entre sanos y enfermos, hombres y mujeres, así como entre grupos de ingreso para generar una redistribución progresiva²⁷. Lo anterior implica que los cotizantes actuales deben colaborar en la financiación de prestaciones monetarias de vejez de otros, incluidos los excluidos parcial o totalmente del sistema.

En la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2001 se consolidó la necesidad de un sistema de seguridad social que tenga en cuenta este principio, dado que “la seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza”²⁸.

Por su parte, la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012) establece la solidaridad en la financiación como principio fundamental, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de quienes financian y se benefician de los regímenes de seguridad social.

En referencia a los sistemas de pensiones, la OIT señala que la solidaridad debe ser un eje transversal que debe tomarse en cuenta para su diseño, independientemente del esquema de financiamiento que se siga. Al respecto, la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 señaló lo siguiente:

26 OIT (2019a).

27 Mesa-Lago, C. (2007).

28 OIT (2002).

En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.

OIT (2002)

En específico, el Convenio núm. 102 indica que debe procurarse que los costos derivados del sistema no sobrecarguen a los trabajadores; especialmente, a aquellos con menos recursos. En específico, señala que el total de cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a su protección, y el resto tendrá que estar financiado por los empleadores o el Estado.

Según Mesa-Lago y Bertranou²⁹, la solidaridad de un sistema puede integrarse desde una perspectiva exógena o endógena. La solidaridad es endógena si hay solidaridad entre generaciones, género y grupos de ingreso; y la solidaridad exógena puede existir en los esquemas de capitalización individual bajo la modalidad de prestaciones complementarias o la asistencia social, si existe una articulación entre los esquemas contributivo y no contributivo.

Otro aspecto fundamental dentro de los sistemas de seguridad social es la redistribución del ingreso. Desde una perspectiva económica, esta redistribución puede entenderse desde un punto de vista horizontal y vertical. La horizontal implica el pago de los pasivos a través de los activos, aunque para obtener un efecto significativo se requiere una cobertura universal; y la redistribución vertical exige que los grupos de mayor ingreso transfieran recursos a los de bajo ingreso³⁰.

29 Mesa-Lago, C y Bertranou, F. (2015).

30 Mesa-Lago, C. (2004).

1.2.3 Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones

Este principio se refiere al derecho a prestaciones de pensión definidas³¹, estipuladas por ley³², lo cual significa la existencia de mecanismos que garanticen a los cotizantes un grado de certidumbre en los montos de pensión y su estabilidad en el tiempo. El Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) y el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967) prevén la garantía de los ingresos para las personas que hayan alcanzado la edad de pensión mediante: (i) pensiones contributivas vinculadas con las ganancias (que garanticen niveles mínimos de prestaciones o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de las ganancias percibidas antes del retiro; en particular, para aquellos de menores ingresos); o (ii) pensiones de cuantía fija (en su mayoría, basadas en la residencia y financiadas mediante el presupuesto general) o pensiones sujetas a la comprobación de ingresos³³.

El Convenio núm. 102 establece que el total de la prestación, para las diversas ramas de la seguridad social y de los demás recursos de la familia, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vidas sanas y convenientes. En referencia a las prestaciones por vejez, ligadas al sistema de pensiones, el Convenio núm. 102 define una tasa de reemplazo (TR) mínima del 40 por ciento sobre el salario promedio de la vida activa para un asalariado medio con 30 años de cotización. Por su parte, el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia elevó la tasa de reemplazo al 45 por ciento. En cualquier caso, el estándar mínimo para los países se mantiene según lo establecido en el Convenio núm. 102, aplicándose el Convenio núm. 128 únicamente a los países que lo han ratificado.

Para ambos convenios, se dispone además la obligación de revisar los montos de pensión en caso de presentarse variaciones notables o sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de la vida.

Más recientemente, la Recomendación núm.202 resaltó la necesidad de establecer una garantía de seguridad básica del ingreso para las personas de edad avanzada por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el país. Dicha seguridad básica debería permitir vivir con dignidad a partir de un nivel mínimo de ingresos que se establezca alternativamente con relación al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, al umbral nacional de pobreza, al umbral de ingresos que da derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales³⁴.

1.2.4 Responsabilidad general y primordial del Estado

Este principio se refiere a la obligación del Estado de ser el garante general de la protección social, de garantizar la “sostenibilidad financiera, fiscal y económica” del sistema nacional de protección social “teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad”, mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a hacer efectiva la protección estipulada en la legislación nacional, según lo dispuesto por la Recomendación núm. 202³⁵.

31 Las prestaciones definidas son aquellas que se calculan sobre la base de una tasa de reemplazo fija (o a través de una fórmula establecida en la ley), la cual está en función de los años de cotización, el historial laboral, el salario y la edad de retiro (Argueta, 2011; CEPAL, 2018).

32 OIT (2018b).

33 OIT (2019a).

34 OIT (2012).

35 OIT (2018b) y OIT (2019a).

En dicho contexto, el Convenio núm. 102 establece que cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que contribuyan a asegurar la protección recogida en los distintos convenios. De esta manera se establece el principio de responsabilidad del Estado, que, por la diversidad económica, social y política de los países, puede adoptar diversas formas. Sin embargo, en términos generales, el rol del Estado se concentra en la supervisión, monitoreo y evaluación del esquema.

La Recomendación núm. 202 enfatiza la actuación del Estado para establecer estrategias basadas en políticas nacionales que permitan extender los pisos de protección social. Además, señala la trascendencia de que el Estado diseñe mecanismos apropiados de seguimiento de las medidas que involucren al sistema de seguridad social³⁶.

Además, el informe de la CIT de 2001 establece que “la función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social” y que, por tanto, “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”³⁷, lo cual está vinculado con el primer principio de universalidad.

1.2.5 No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales

Desde una perspectiva amplia, la igualdad en el trato implica que las condiciones de acceso al sistema de seguridad social deberían ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier tipo de discriminación por sexo, ocupación o ingreso, contenidos abordados integralmente en la Recomendación núm. 202.

Por su parte, las conclusiones de CIT de 2001 anotan: “la seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no sólo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar”³⁸.

De esta manera, y en vista de asegurar la igualdad de género, el diseño de los sistemas de pensiones debe tomar en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres mediante la adopción de mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y prestaciones que permitan compensar las desigualdades de género en el mercado laboral o por la interrupción en sus carreras debida a los roles reproductivos o responsabilidades derivadas del cuidado³⁹.

El informe de la CIT de 2013 sostiene que las políticas sobre pensiones deberían basarse en los principios de no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales. Las disposiciones sobre las prestaciones deberían ser neutras y equitativas en materia de género para las madres y los padres trabajadores.

36 OIT (2012).

37 OIT (2002).

38 *Ibid.*

39 OIT (2018b).

Entre las medidas para impulsar la aplicación de la igualdad de género en el sistema de seguridad social deben tomarse en cuenta las siguientes⁴⁰:

- Extender la cobertura a todos los trabajadores o, por lo menos, a todos los asalariados, incluyendo preferiblemente las categorías particulares en las que las mujeres están fuertemente representadas.
- Ayudar a hombres y mujeres a combinar el empleo remunerado con la prestación de cuidados, por ejemplo, a través de la licencia parental remunerada y las prestaciones por hijos e hijas a cargo.
- Reconocer la tarea no remunerada de prestar cuidados mediante la concesión de créditos en el marco de regímenes contributivos o mediante la provisión de prestaciones universales.
- Conceder a los cónyuges dependientes derechos propios, salvaguardando así su situación en caso de separación o divorcio.

Así, los gobiernos de los Estados miembros deben considerar garantizar que las políticas de seguridad social tengan en cuenta, en la medida de lo posible, el trato igualitario entre los diversos grupos que participan del sistema de manera que las prestaciones sean suficientes para garantizar el bienestar de las personas.

Es especialmente necesaria la igualdad de género en el sistema, procurando un reconocimiento de las labores de cuidado de las mujeres e impulsando medidas para su inclusión al mercado laboral bajo un reconocimiento monetario equitativo y prestaciones sociales justas.

1.2.6 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

La sostenibilidad se refiere a la actual y futura capacidad de la economía para sobrellevar los costos de la seguridad social⁴¹. Esto es, que el esquema de seguridad social debe ser administrado de tal forma que sea financieramente viable en concordancia con la capacidad económica del país. Para lograr este fin se requiere una base sostenida de ingresos y una adecuada gestión de los gastos.

La OIT, a través de la Recomendación núm. 202, reafirma la necesidad de garantizar medidas que permitan un sistema de protección social sostenible en términos financieros, fiscales y económicos, captando los recursos según la capacidad económica de los distintos grupos de población. Algunas medidas pueden consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva⁴².

La normativa de la OIT hace referencia a la necesidad de garantizar un sistema sostenible realizando estudios de viabilidad. En específico, el Convenio núm. 102 señala que el Estado “deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones,

40 OIT (2002).

41 OIT (2019a).

42 OIT (2012).

de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión”.

En cuanto al rol del Estado, la OIT⁴³ establece que la sostenibilidad como un reto permanente, debido a que sobre él recae la responsabilidad primaria de garantizar un funcional y exhaustivo sistema de protección social. En ese sentido, el Estado debe promover todas las reformas necesarias para lograr el sistema de seguridad social más acorde al contexto socioeconómico de cada país. Además, según la Recomendación núm. 202, el Estado es responsable de garantizar la sostenibilidad de cara a cambios demográficos futuros.

1.2.7 Gestión y administración financieras sólidas y transparentes

El principio se refiere a la necesidad de una buena gobernanza del sistema; particularmente en financiamiento, manejo y administración para asegurar una sinergia con el marco normativo internacional en materia de seguridad social, especialmente con el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202 de la OIT⁴⁴.

En ese sentido, es importante que todos los actores involucrados en el desarrollo de los sistemas de seguridad social participen en la gestión del sistema de forma consistente y directa. Para la OIT, el diálogo tripartito permite fortalecer el marco institucional y adoptar prácticas que doten de una buena gobernanza a los sistemas.

Una estrategia fundamental para la buena gobernanza es establecer mecanismos de transparencia en la gestión y administración del sistema de seguridad social. Para ello, es necesario fortalecer el marco institucional que guía la seguridad social, así como dotar de los recursos necesarios a las instituciones gubernamentales encargadas de la supervisión y fiscalización de los distintos elementos que componen el sistema. En el informe de la CIT del año 2001 se hace referencia a la necesidad de establecer un marco reglamentario y mecanismo de control y aplicación del sistema. Si dicha labor se realiza de forma eficiente, se reafirma la confianza pública y la buena gobernanza⁴⁵.

En referencia a sus costos administrativos, el informe de la CIT de 2001 apunta que debe procurarse la administración sana y transparente del sistema, con costos administrativos razonables y tan bajos como sea posible, siendo este un tema prioritario para la administración de la seguridad social⁴⁶.

1.2.8 Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas

El principio reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobierno de la seguridad social. El principio de la gestión participativa de los sistemas de seguridad social está establecido desde hace mucho tiempo en las normas internacionales de seguridad social; concretamente, en el párrafo 1 del Art. 72 del Convenio núm. 102, que estipula: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las

43 OIT (2018b).

44 OIT (2018b) y OIT (2019a).

45 OIT (2002).

46 *Ibid.*

condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”.

El principio reconoce la necesidad de asegurar el diálogo social y la representación de las personas cubiertas en organismos de fiscalización y gobierno de la seguridad social⁴⁷. El diálogo social está definido por la OIT como todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social⁴⁸. El diálogo social permite generar instrumentos de acción que condensan las necesidades de los distintos actores que participan en una política.

En materia de seguridad social, especialmente de sistemas de pensiones, la OIT recomienda el diálogo social entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno con el fin de generar consenso social y voluntad política para actuar; sobre todo, cuando se debata una reforma del sistema⁴⁹. El objetivo que subyace a este tipo de ejercicios es procurar insumos, maximizar el consenso sobre los cambios y darles legitimidad.

El marco normativo de la OIT ha respaldado la necesidad de aplicar estrategias de diálogo social para poder dar fluidez y participación a las decisiones que se tomen en materia de seguridad social.

En la CIT de 2001 se establece que, mediante el diálogo social, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden crear el consenso social y la voluntad política para actuar; y se señala el tripartismo como la base de la buena gobernanza y la eficiencia⁵⁰. En ese sentido, debe ser prioritario fortalecer las capacidades y los métodos de diálogo social.

Asimismo, la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012) sostiene que “Los Miembros deberían formular y aplicar estrategias nacionales de extensión de la seguridad social basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social”⁵¹.

Por lo tanto, los procesos que se lleven a cabo para construir y desarrollar un sistema de seguridad social deben incorporar un componente sólido de diálogo social que permita tomar decisiones respaldadas y validadas por los diversos actores involucrados. En referencia a los sistemas de pensiones, Mesa-Lago y Rivera⁵² sostienen que las propuestas y proyectos que se formulen para realizar cambios en los sistemas deberían someterse a un diálogo social amplio: con la participación de todos los sectores involucrados y de expertos internacionales de prestigio con experiencia en el tema.

1.3 Visión de la OIT: Modelo de Pensión Multipilar

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desempeñado un rol muy destacado en la evolución y desarrollo de los esquemas de seguridad social. Si bien todos los esquemas de pensiones que contribuyen a la seguridad del ingreso en la vejez son relevantes, ese grado de relevancia se mide en función del cumplimiento de las normas y estándares establecidos por la propia OIT⁵³.

47 OIT (2018b).

48 OIT (2018c).

49 OIT (2002).

50 *Ibid.*

51 OIT (2012).

52 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

53 OIT (2018a).

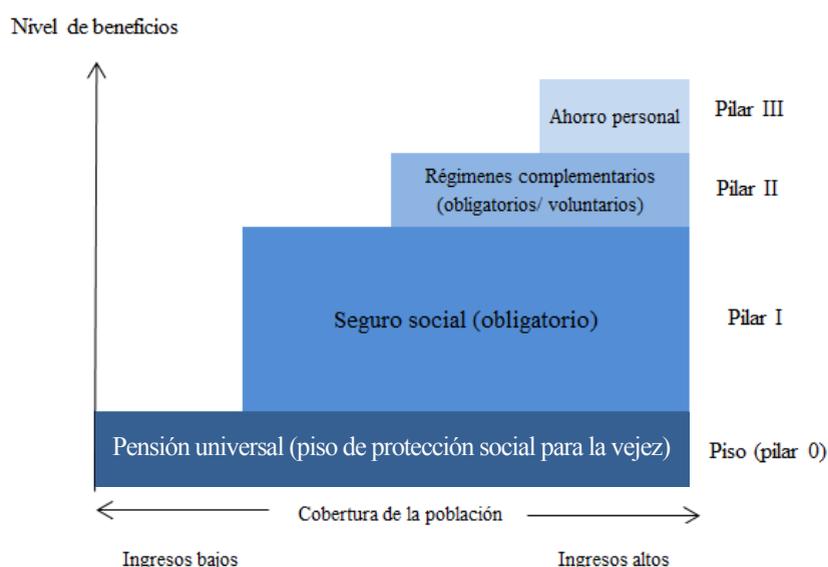
Aunque la forma de organizar un sistema de pensiones difiere por país, usualmente se compone de diversos esquemas para diferentes categorías de personas en función de su nivel de ingreso: desde pensiones básicas para aquellos con bajos ingresos hasta pensiones suplementarias y voluntarias para quienes tienen ingresos más altos⁵⁴.

Bajo dicha perspectiva, la visión de la OIT sobre los posibles modelos de pensiones, se orienta hacia un modelo multipilar: combina distintos tipos de instrumentos de protección social, en el que cada uno posee una o más funciones para garantizar los objetivos de los sistemas de pensiones en cada país⁵⁵.

El modelo multipilar tiene como base el cumplimiento del marco normativo de la OIT en materia de seguridad social; especialmente, de la Recomendación núm. 202, donde se reconoce la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social”.

Según la OIT⁵⁶, los componentes principales del modelo multipilar son cuatro: i) pilar cero o piso de protección, ii) primer pilar o pilar de seguro social, iii) segundo pilar o pilar complementario y iv) tercer pilar o pilar de ahorros personales y voluntarios.

Figura 2. Modelo multipilar de pensiones de la OIT



Fuente: OIT (2018b).

El pilar cero o piso de pensión está destinado a establecer un piso de protección social para personas adultas mayores mediante un esquema de pensión no contributiva financiada desde el presupuesto general del país u otras fuentes. El objetivo central de este pilar es garantizar un nivel mínimo de ingreso

54 OIT (2018b).

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

que otorgue prestaciones adecuadas para las personas durante la vejez; especialmente, para aquellas con más bajos ingresos.

El primer pilar o pilar de seguro social tiene como objetivo dotar de mejores prestaciones a aquellas personas con un trabajo asalariado y que pueden contribuir al sistema. El pilar se basa en el diseño tradicional de los sistemas de seguridad social, de afiliación obligatoria, con beneficios definidos, y se financian a través de las contribuciones de los empleadores, trabajadores y, en algunos casos, con aportes del Estado. Entre otros criterios, el pilar debe establecerse tomando en cuenta la cotización de los asegurados de al menos 30 años y deben definirse prestaciones reducidas para quienes hayan contribuido por al menos 15 años.

El segundo pilar o pilar complementario se basa en contribuciones definidas, que pueden ser obligatorias o voluntarias con beneficios definidos y cuya administración es de carácter privado. El objetivo del pilar es complementar las prestaciones de los dos pilares anteriores; sin embargo, no en todos los países es necesario tener un pilar como este, ya que: (i) existe una baja capacidad contributiva de los asegurados y (ii) la operación de un pilar como este requiere un fuerte compromiso del Estado para llevar a cabo una apropiada regulación y supervisión de las entidades privadas que lo administran.

El tercer pilar o pilar de ahorro personal y voluntario es también un pilar complementario destinado a quienes poseen altos niveles de ingreso y, por ende, tienen la capacidad de realizar ahorros adicionales a los obligados por el Estado. Este pilar usualmente es administrado por entidades privadas –Administradoras de Fondos de Pensiones– bajo la regulación de la competencia de mercado y la supervisión del gobierno.

En general, el esquema multipilar de la OIT se basa en incorporar un sistema que universalice la protección social durante la vejez combinando distintos programas y fuentes de financiamiento. En esta dirección, la base de un sistema de pensiones debe ser la extensión de la cobertura a través de esquemas no contributivos y programas contributivos, de administración pública, y que les garantice a las personas adultas mayores un nivel de prestaciones suficiente para vivir durante la vejez. De manera complementaria pueden coexistir programas basados en cuentas individuales y voluntarias, que se conciben como instrumentos complementarios para aumentar el nivel de protección, pero su existencia no debe reemplazar o menoscabar el funcionamiento de los regímenes de base, a saber, el pilar 0 y el pilar 1.

2

El desempeño histórico del sistema de pensiones en El Salvador

Los regímenes de seguridad social en El Salvador, al igual que en el resto de América Latina, se desarrollaron “de forma paulatina y relativamente fragmentada”⁵⁷. A inicios del siglo XX, únicamente la Fuerza Armada y algunos empleados del sector público en El Salvador contaban con regímenes de seguridad social, y los empleados de los sectores de industria y comercio estaban protegidos únicamente contra riesgos profesionales.

En este sentido, el desarrollo de distintos esquemas de cobertura ante diferentes riesgos avanzó de forma diferenciada entre grupos ocupacionales. Los trabajadores del sector público empezaron a tener cobertura de vejez a partir de 1930, con la aprobación de la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles. Con este programa, los trabajadores no tenían que contribuir para acceder a una pensión, debido a que el Ministerio de Hacienda financiaba la totalidad de las prestaciones.

En 1975 se creó el Instituto Nacional de las Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), que administra un programa contributivo que cubre riesgos de invalidez, vejez y muerte, y da cobertura a los empleados del sector público. En 1978 el INPEP creó un segundo régimen de aseguramiento que brinda cobertura a los trabajadores docentes del sector público. Con el INPEP en funcionamiento y otorgando prestaciones, en 1990 la responsabilidad del pago de las pensiones bajo la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles fue trasladada al INPEP. De este modo, el Ministerio de Hacienda dejó de financiar las pensiones, y pasaron a ser responsabilidad del INPEP, a pesar de que no se trasladó ningún tipo de reserva.

Desde el principio, la Fuerza Armada y sus trabajadores ha tenido un programa separado del de los empleados del sector público y del de los empleados del sector privado. El programa inició en 1974 con la Caja Mutual de la Fuerza Armada, y esta cambió en 1981 para constituirse en el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). El IPSFA brinda pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia, financiadas con aportes de trabajadores y del Estado como empleador⁵⁸.

Los trabajadores del sector privado tuvieron cobertura de la seguridad social por primera vez a partir de 1969 con la creación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS): un programa contributivo dirigido exclusivamente a los trabajadores asalariados. El ISSS ya había sido creado en 1954 para administrar el Régimen de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Riesgos Profesionales, los cuales continúan funcionando. El Salvador fue el penúltimo país de América Latina en poner en marcha un esquema público de pensiones, solo por delante de Honduras, que creó su sistema en 1971⁵⁹.

57 Mesa-Lago et al. (1994), pág. 1.

58 El trabajador aportaba el 10,5 por ciento del salario mensual y el Estado, el 11,5 por ciento (Mesa-Lago et al., 1994: 15).

59 Mesa-Lago et al. (1994).

En casi medio siglo de existencia, el sistema de pensiones salvadoreño ha experimentado dos importantes reformas: la primera se originó en diciembre de 1996 y se ejecutó a partir de abril de 1998; y la segunda –centro de atención de este informe– se llevó a cabo en septiembre de 2017.

El capítulo está estructurado en dos apartados. En el primero se resume el funcionamiento del Sistema Público de Pensiones (SPP) en El Salvador que operó entre 1969 y 1998; y en el segundo apartado se explica el funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), el cual entró en vigencia en 1998, a partir de la puesta en marcha de la reforma estructural que sustituyó el esquema público por un régimen de capitalización individual.

2.1 Sistema de pensiones en El Salvador (1969-1998): el Sistema Público de Pensiones (SPP)

El Sistema Público de Pensiones de El Salvador estuvo constituido por los regímenes de invalidez, vejez y muerte administrados por el ISSS, el INPEP e el IPSFA. Todos, administrados de forma separada y con parámetros distintos. A continuación, se describen los aspectos institucionales (el desempeño de los regímenes en materia de cobertura, el esquema de contribución, los parámetros de los sistemas, y la estructura de financiamiento y sostenibilidad) y las propuestas de reforma discutidas en la época.

2.1.1 Aspectos institucionales

Entre 1969 y 1998, el sistema de pensiones en El Salvador operó bajo un modelo de seguro social basado en prestaciones definidas en la ley. La administración estaba a cargo de diferentes instituciones gubernamentales, según el sector del trabajador. Tres instituciones independientes entre sí administraban el denominado Sistema Público de Pensiones (SPP): el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA).

El ISSS estableció su régimen de pensiones en 1969 para los trabajadores cotizantes que prestaban servicios en el sector formal privado (industria, comercio y servicios)⁶⁰. El INPEP, fundado en 1975, cubría a todos los empleados públicos no castrenses (en el régimen administrativo, fundado en 1975) y al cuerpo docente (régimen docente, creado en 1978). Y el IPSFA, instaurado en 1981, brinda hasta la fecha cobertura a la Fuerza Armada⁶¹.

2.1.2 Evolución de la cobertura

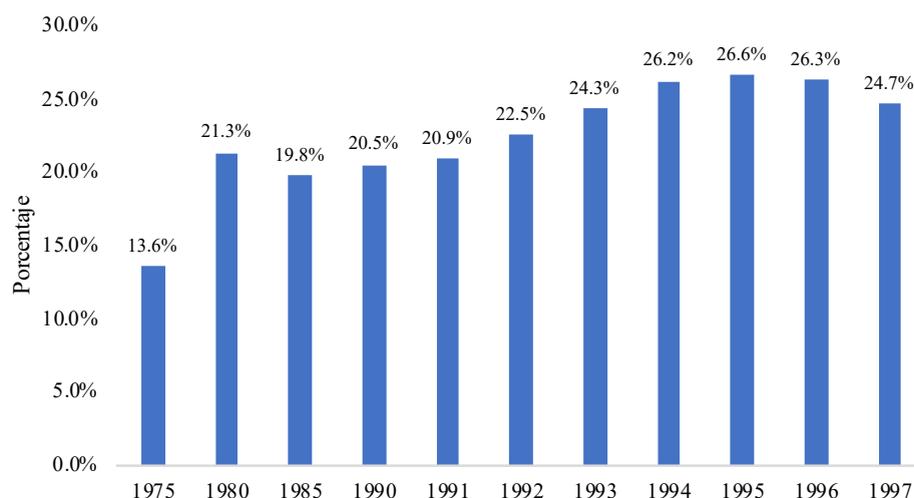
El Sistema Público de Pensiones (SPP) se caracterizó por sus bajos niveles de cobertura. El Gráfico 1 presenta el comportamiento de la cobertura contributiva como el porcentaje de los trabajadores cotizantes al ISSS y al INPEP con respecto a la población económicamente activa (PEA). En 1975, año de creación

60 Es importante notar que, desde su creación, el sistema de pensiones salvadoreño excluía a trabajadores agrícolas y del sector doméstico. Actualmente, este problema persiste.

61 En la actualidad (2019), la Fuerza Armada continúa teniendo su propio esquema de previsión social administrado por el IPSFA; siempre, bajo un esquema de reparto. Para efectos de este apartado, el análisis descriptivo se concentrará únicamente en el ISSS y el INPEP, instituciones que cubrían a la mayor parte de empleados dependientes de la época.

del INPEP, la cobertura llegó al 13,6 por ciento. Entre 1980 y 1990, la cobertura contributiva se mantuvo entre el 19,8 por ciento y el 21,3 por ciento, es decir, aproximadamente uno de cada cinco trabajadores cotizaba a alguno de los dos regímenes de pensiones. Si bien para 1997 este porcentaje alcanzó el 24,7 por ciento, la tendencia muestra que la baja cobertura fue un comportamiento estructural del sistema de pensiones salvadoreño (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1. El Salvador (1975-1997). Porcentaje de cotizantes al SPP con respecto a la PEA



Fuente: Datos tomados de Mesa-Lago et al. (1994) y actualizados por Mesa-Lago y Durán (1998).

La cobertura contributiva está determinada en gran medida por el tamaño del sector formal asalariado y urbano. Para 1996, únicamente el 36 por ciento de los trabajadores eran ocupados plenos, es decir, “aproximadamente el 64 % de la fuerza laboral⁶² es extremadamente difícil de cubrir por el esquema de seguridad social”⁶³. A su vez, dentro de la PEA urbana, solo el 46,2 por ciento eran asalariados permanentes, y el 53,8 por ciento restante trabajaba en categorías con alta inestabilidad en el empleo que dificultan el acceso a la seguridad social. Si bien lo anterior responde a situaciones exógenas al esquema de pensiones, el sistema de pensiones salvadoreño de la época también reportaba otro tipo de problemas asociados a su funcionamiento y sostenibilidad.

2.1.3 Esquema de contribución

El régimen del ISSS se financiaba principalmente con las contribuciones de trabajadores, empleadores y un aporte del Estado. Las tasas de cotización de trabajadores y empleadores permanecieron constantes

62 Datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), procesados por Mesa-Lago y Durán (1998), muestran que dentro de este 64 por ciento están las personas subempleadas (18,9 por ciento), trabajadores en el sector informal (28,2 por ciento), otros ocupados (9,2 por ciento) y personas desempleadas (7,7 por ciento).

63 Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998), pág. 16.

entre 1969 y 1997: ascendían a 1,0 por ciento y al 2,0 por ciento del ingreso base de cotización (IBC), respectivamente. Entre 1969 y 1977, el aporte del Estado equivalía al 1,0 por ciento, totalizando una tasa de contribución del 4,0 por ciento; pero a partir de 1978 el aporte del Estado⁶⁴ se redujo en 0,5 puntos porcentuales, lo que generó que hasta antes de la reforma estructural de 1998 la tasa de contribución total se redujera al 3,5 por ciento (véase el Cuadro 2). Según el GOES⁶⁵, el esquema de pensiones del ISSS también “se financió con las utilidades e intereses generados por las inversiones de las reservas técnicas, así como por las transferencias corrientes que recibió del Ministerio de Hacienda”.

Cuadro 2. El Salvador (1969-1997). Tasa de cotización del ISSS

Régimen	Período		Contribución (%)			
	Desde	Hasta	Estado	Trabajador	Empleador	Total
IVM, Ley ISSS	1969	1977	1,0	1,0	2,0	4,0
	1978	1997 (a)	0,5	1,0	2,0	3,5

Nota: (a) A partir de 1997, conforme a lo estipulado en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, el Estado dejó de aportar el 0,5 por ciento al régimen de IVM del ISSS. Además, las tasas señaladas en el Art. 194 de dicha ley se aplicaron a partir de 1998, cuando el nuevo sistema inició operaciones.

Fuente: GOES (2014), pág. 28.

Por su parte, el régimen de IVM del INPEP (administrativo y docente) se financiaba con los aportes en igual proporción de trabajadores y del Estado como empleador⁶⁶. A diferencia del ISSS, en el INPEP se aplicó el esquema de prima escalonada⁶⁷ hacia el alza en tres ocasiones distintas. A su vez, la tasa de cotización del régimen docente siempre fue levemente mayor que la del régimen administrativo (véase el Cuadro 3). El esquema del INPEP se financió, además, con los retornos generados de las inversiones de sus reservas técnicas, así como por los rendimientos obtenidos de su programa de préstamos personales e hipotecarios⁶⁸.

64 De acuerdo con Mesa-Lago et al. (1994: 19), existía una deuda acumulada por parte del Estado hacia el programa de IVM del ISSS en concepto de la cotización del 0,5 por ciento sobre los salarios. Entre 1983 y 1993, “el aporte estatal del 0.5 % debió generar 152 millones de colones (...), pero solo fue de 10 millones”.

65 GOES (2014), pág. 27.

66 De acuerdo con Crespin (1994, citado en Mesa-Lago et al., 1994: 20), “la deuda estatal como patrono al INPEP es considerablemente más reducida (respecto a la del ISSS), ya que era solo de 3.3 millones de colones”.

67 En un modelo de prima escalonada se establecen intervalos de tiempo, que pueden ser, por ejemplo, 5, 10 o 15 años, en los cuales la prima se modifica, siendo superior a la del período precedente para mantener el equilibrio financiero actuarial del régimen de pensiones.

68 GOES (2014), pág. 28.

Cuadro 3. El Salvador (1976-1997). Tasa de cotización del INPEP (administrativo y docente)

Régimen	Escalón	Período		Contribución (%)		
		Desde	Hasta	Trabajador	Empleador (Estado)	Total
I N P E P administrativo	Primer escalón ^(a)	1976	1981	2,5	2,5	5,0
	Segundo escalón	1982	1985	3,5	3,5	7,0
	Tercer escalón	1986	1997	4,5	4,5	9,0
INPEP docente	Primer escalón ^(b)	1978	1982	4,0	4,0	8,0
	Segundo escalón	1983	1987	5,0	5,0	10,0
	Tercer escalón	1988	1997	6,0	6,0	12,0

Nota: (a) Para el primer escalón, el Estado contribuyó como empleador un 5,0 por ciento adicional durante el primer año para cubrir el pago de pensiones de trabajadores de este esquema. (b) Para el primer escalón, el Estado contribuyó como empleador un 8,0 por ciento adicional durante el primer año para cubrir el pago de pensiones de docentes.

Fuente: GOES (2014), pág. 28.

2.1.4 Parámetros de los regímenes

Los parámetros del ISSS e INPEP se resumen en el Cuadro 4. Las edades de retiro del SPP eran 55 años para las mujeres y 60 años en para los hombres, edades que se mantienen hasta 2019. Entre 1969 y 1997, un trabajador debía acumular como mínimo 750 semanas cotizadas (equivalente a 15 años) continuas o discontinuas para acceder a los derechos de una pensión al cumplir la edad de retiro.

Los montos de pensión se definían en función del salario básico regulador (SBR) y el tiempo cotizado. El salario básico regulador se calculaba como el promedio del ingreso base de cotización (IBC) de los últimos tres o cinco años trabajados⁶⁹, aplicado tanto en el régimen del ISSS como en el del INPEP.

El beneficio total se calculaba como la suma de un piso porcentual mínimo del SBR (en compensación por haber cumplido el tiempo mínimo cotizado) más un porcentaje adicional por cada año cotizado. En otras palabras, el monto de pensión se definía a través de una tasa de reemplazo definida por ley, de modo que se trataba de un sistema basado en beneficios definidos.

Previo a la reforma estructural de 1998, los montos de pensión por vejez se definían de distinta manera en el ISSS y en el INPEP. Cada instituto, conforme a sus respectivos reglamentos y leyes orgánicas, estableció prestaciones y requisitos para regular su régimen de IVM. Esta independencia se traducía en una “carencia de coordinación [del sistema de pensiones] a nivel nacional”⁷⁰.

69 El cálculo que resultare más favorable para el cotizante, según el GOES (2014).

70 Mesa-Lago, C. et al. (1994), pág. 4.

Cuadro 4. El Salvador. Parámetros y cálculo de pensión en el ISSS y el INPEP bajo el SPP

Parámetros	ISSS	INPEP
Edades de jubilación	60 años para los hombres y 55 años para las mujeres	
Tiempo mínimo de cotización	750 semanas (15 años)	15 años
Cálculo de pensión	Primeras 150 semanas cotizadas: . 40,0% del Salario Base Mensual (SBM) . En exceso de las primeras 150 semanas cotizadas: 1,25% del SBM por c/50 semanas	Invalidez: 30,0% del SBR por los primeros 5 años de servicio o 3 de cotización al INPEP Vejez: 30,0% del SBR por los primeros 5 años de servicio En cualquier caso, por cada año adicional de servicio o cotización se incrementa: . En 2,0% del SBR durante los siguientes 15 años . En 2,5% del SBR durante los siguientes 10 años . En 3,0% del SBR durante los siguientes 5 años
Tasa de reemplazo	55% de SBM con 15 años cotizados	50% de SBR con 15 años cotizados

Fuente: Elaboración propia basada en GOES (2014).

En el caso del ISSS, la tasa de reemplazo mínima por haber contribuido las primeras 150 semanas (tres años) era del 40 por ciento del SBR; y a ella se sumaba un 1,5 por ciento extra por cada año adicional cotizado. Así, una persona con 25 años cotizados recibía una pensión equivalente al 67,5 por ciento de su SBR. Una persona cotizante al ISSS podía alcanzar una pensión máxima del 90,0 por ciento de su SBR.

En el esquema del INPEP (administrativo y docente) se fijaba una tasa de reemplazo base del 30 por ciento del SBR por los primeros cinco años de trabajo, y por cada año adicional de cotización, se incrementaba (i) en un 2,0 por ciento del SBR durante los siguientes 15 años, (ii) en un 2,5 por ciento del SBR durante los siguientes 10 años y (iii) en un 3,0 por ciento del SBR durante los siguientes cinco años. Así, una persona con 25 años cotizados recibía una pensión equivalente al 72,5 por ciento de su SBR. Las personas cotizantes al INPEP podían alcanzar una pensión equivalente al 100,0 por ciento de su SBR.

2.1.5 Aspectos de financiamiento y sostenibilidad

El sistema de pensiones de la época estaba fragmentado y brindaba tratamiento diferenciado a los trabajadores. Esto condujo a una heterogeneidad en las tasas de cotización y las prestaciones que recibían los afiliados, según la institución previsional a la que cotizaban⁷¹.

En el antiguo sistema de pensiones existía una desvinculación marcada entre los aportes de los trabajadores durante su vida laboral activa y el monto de las prestaciones monetarias en concepto de pensión para vejez. Cálculos realizados por Argueta y De Paz⁷² muestran que los aportes totales de un trabajador en sus 25 años de vida laboral “equivalían entre 10 y 36 salarios, lo cual permitía financiar aproximadamente entre uno y cuatro años de su pensión. El resto de los años debía ser financiado con fondos del sistema público o, en última instancia, por el Estado a través de fondos públicos”.

En otras palabras, el sistema público de pensiones presentaba algunos problemas en el diseño de los parámetros: había una fuerte desvinculación entre los ingresos y los egresos del sistema; además, fomentaba incentivos perversos al considerar únicamente los promedios salariales de los últimos tres o cinco años de la vida laboral del afiliado⁷³.

De igual manera, la falta de aplicación efectiva de las primas escalonadas, tanto para el ISSS como para el INPEP, afectó la capacidad de garantizar el equilibrio financiero-actuarial de los regímenes. En el caso del ISSS, la tasa de cotización no se ajustó hacia el alza; es más, a partir de 1978 se redujo del 4,0 por ciento al 3,5 por ciento. En el caso del INPEP, si bien se incrementó la tasa de cotización en tres momentos en el tiempo, después de 1988 no se volvió a ajustar. Según el GOES⁷⁴, la falta de ajuste a la tasa de cotización en el INPEP afectó negativamente su sostenibilidad financiera y actuarial.

La desvinculación entre aportes y prestaciones en el sistema fue sostenible financieramente durante la década de 1980 y 1990, debido a la alta proporción de personas trabajadoras cotizantes con respecto a las pensionadas. En 1980 había 30 personas cotizantes al SPP por cada pensionado (véase el Gráfico 2). Al ser un sistema de reciente creación, muchas personas que aportaban periódicamente con sus contribuciones y había pocas pensionadas. Sin embargo, la relación cotizante-pensionado registró un comportamiento decreciente, típico de los sistemas públicos de pensiones en proceso de maduración: en 1995 llegó a aproximadamente siete cotizantes por cada persona pensionada.

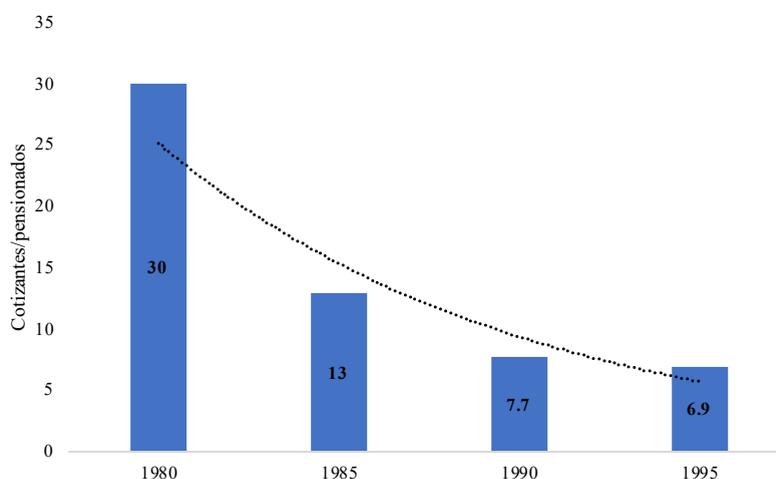
71 GOES (2014). Por ejemplo, la tasa de cotización era diferente entre el ISSS y el INPEP, siendo menor la establecida por el ISSS (del 3,5 por ciento). Incluso, entre el régimen administrativo (9,0 por ciento) y el docente (12,0 por ciento) del INPEP existían diferencias marcadas. Además, el INPEP gozaba de una tasa máxima de reemplazo, la cual era superior a la del ISSS. En el ISSS se establecía el 90 por ciento como porcentaje máximo del salario base mensual; mientras que en el INPEP el monto máximo fue del 100 por ciento del salario base mensual (GOES, 2014: 266-267).

72 Argueta, C. y De Paz, A. (2018), pág. 53.

73 GOES (2014), pág. 30.

74 GOES (2014).

Gráfico 2. El Salvador (1980-1995). Relación de cotizantes por cada pensionado en el SPP



Fuente: Elaboración propia basada en GOES (2014).

El cambio demográfico dentro del régimen y la tendencia decreciente de la relación entre la población cotizante y la población pensionada planteaban la necesidad de impulsar acciones para garantizar la sostenibilidad financiera y actuarial del Sistema Público de Pensiones. Según el GOES⁷⁵, si bien hasta 1997 los ingresos percibidos por el ISSS y el INPEP eran mayores que los egresos y, por tanto, existía una tasa de crecimiento positiva de las reservas técnicas, los egresos reportaban una tasa de crecimiento mayor que la de los ingresos y, por consiguiente, la velocidad del crecimiento de las reservas técnicas era cada vez menor:

Durante el período evaluado, los ingresos totales siempre fueron mayores a los egresos totales, por lo que las reservas técnicas presentaban un comportamiento ascendente; sin embargo, su tasa de crecimiento iba perdiendo dinamismo, reflejando 11 % en 1990 y 5 % en 1997.

GOES (2014), pág. 36

75 *Ibid.*

De acuerdo con una valuación actuarial, a diciembre de 1997 la deuda previsional (en valor presente) ascendía a US\$ 7.745 millones, mientras que las reservas técnicas del sistema público eran de US\$ 338,7 millones al cierre del mismo año: el 30,6 por ciento le pertenecía al ISSS y el 69,4 por ciento, al INPEP⁷⁶.

2.1.6 Propuestas de reforma al Sistema Público de Pensiones

Distintos estudios de la época afirman que el antiguo SPP requería cambios frente a los bajos niveles de cobertura, el tamaño de la informalidad en el mercado laboral salvadoreño, el diseño y ejecución de los parámetros vigentes, entre otros aspectos⁷⁷.

En general, el Sistema Público de Pensiones de El Salvador estaba enfrentando una situación de desajustes financiero-actuariales, lo cual podía considerarse como predecible para un sistema de pensiones “joven”. En la práctica, el sistema de pensiones presentó incrementos en los costos, producto de su propia dinámica de maduración de largo plazo. Ante este panorama, era necesario avanzar, al menos, con una reforma del SPP que buscara ajustar algunos parámetros como, por ejemplo: hacer efectivo el modelo de primas escalonadas, incrementando gradualmente las contribuciones a largo plazo; ajustar las edades de jubilación; establecer incentivos para la postergación de la jubilación; modificar la fórmula de cálculo de los beneficios; modificar los criterios de elegibilidad de los beneficios de invalidez, vejez y sobrevivencia; penalizar un posible retiro anticipado, entre otros ajustes que fueron hechos en la mayor parte de países del mundo. No obstante, la discusión de la reforma se centró en la posibilidad de ir más allá de ajustes en los parámetros para abordar una reforma que cambiara el diseño y modelo de financiamiento del sistema.

En el período de discusión de la reforma de 1996, existían diferentes opciones para alcanzar los tres objetivos trazados: “i) restaurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional, ii) asegurar un retiro digno mediante el aumento de la cobertura, la homogenización del acceso a las prestaciones y el aseguramiento de una pensión mínima garantizada, y iii) generar ahorro para financiar la inversión a largo plazo”⁷⁸.

Álvarez y Barrera⁷⁹ resumen los tipos de reforma que entraron a la discusión:

- a. **Una reforma paramétrica**, que implicaba mantener el SPP bajo la administración del Estado, pero calibrando mejor sus parámetros: la edad de retiro, la tasa de cotización y la definición de las prestaciones. Esta fue impulsada por sindicatos, trabajadores de la seguridad social y partidos de izquierda⁸⁰.
- b. **Un sistema mixto**, con distintas variantes, que incluía (i) un programa público unificado, homogeneizado y reformado para hacerlo viable financieramente, basado en el método de prima escalonada, y (ii) un programa de capitalización plena e individual, obligatorio y administración privada⁸¹. Esta propuesta fue apoyada e impulsada por FUNDAUNGO.

76 *Ibid.*

77 Véanse: Mesa-Lago, C. et al. (1994), Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998) y Mesa-Lago, C. (2004).

78 CEPAL (2017), pág. 145.

79 Álvarez, A. y Barrera, S. (2018).

80 *Ibid.*

81 Mesa-Lago, C et al. (1994).

- c. **Una reforma sustitutiva** que fue planteada por la Comisión de Previsión Social, que estuvo conformada por representantes del Banco Central de Reserva, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, ISSS y el sector privado.

A pesar de la existencia de estas distintas propuestas, la discusión de la reforma presentó un sesgo hacia la reforma sustitutiva, la cual se presentó como “la más conveniente tanto para el Estado como para las personas trabajadoras”⁸², dejando en un segundo plano otro tipo de propuestas encaminadas a cambiar parámetros del esquema público (SPP) o que buscaran instaurar un sistema mixto.

En cuanto a posibles ajustes paramétricos al sistema de pensiones salvadoreño, Mesa-Lago et al.⁸³ exponen que cálculos del actuario Robert Myers sostenían que ni el ISSS ni el INPEP necesitaban una reestructuración completa, y que bastaba con realizar cambios paramétricos como el incremento a las edades de retiro, calcular el salario base como el promedio de todos los salarios en lugar de los últimos tres o cinco años, entre otras modificaciones⁸⁴.

En cuanto a la posibilidad de hacer una reforma estructural para desarrollar un modelo mixto en lugar de la propuesta sustitutiva elaborada por la Comisión de Previsión Social, estimaciones de Mesa-Lago y Durán⁸⁵ demostraron que el costo del sistema mixto⁸⁶ era menor que el del sistema sustitutivo: con un superávit incluso para 2060. Al respecto, Mesa-Lago⁸⁷ destaca que los cálculos realizados para validar la reforma sustitutiva subestimaban los costos de transición.

Aunado a lo anterior, la evaluación de las propuestas de reforma fue poco accesible y nada debatida⁸⁸. En opinión de Mesa-Lago y Durán⁸⁹, el proceso de 1996 “no fue objeto de suficientes consultas previas, especialmente con trabajadores, empleadores, ni tampoco de amplia discusión pública, por lo que no se tuvo un consenso mínimo entre sectores clave”. A pesar de la evidencia anterior, la reforma estructural de 1996 fue una reforma sustitutiva, creando un sistema de capitalización individual, con la cual se dio inicio al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

82 Álvarez, A. y Barrera, S. (2018), pág. 21. Al respecto, Álvarez y Barrera (2018: 47) destacan el editorial de El Diario de Hoy titulado “Véanse con lupa estas cifras”, publicado el 14 de abril de 1998. En este se critica el estudio Evaluación de la Reforma de Pensiones en el Salvador de Mesa-Lago y Durán (1998). Se argumenta, además, que en Chile no se derrumbó el Estado por los costos fiscales y que la población está de acuerdo con la administración de las AFP. Se critica en general la posibilidad de un sistema mixto.

83 Mesa-Lago, C. et al. (1994).

84 Para profundizar, véase: Mesa-Lago, C. et al. (1994), pág. 72.

85 Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998).

86 Propuesta de sistema mixto o multipilar desarrollada por Durán y Mesa Lago (1998), que constaba de tres componentes: público, privado obligatorio y privado voluntario. El primer componente administrado por ISSS e INPEP, y el segundo y tercero, por las AFP.

87 Mesa-Lago, C. (2016).

88 Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002), pág. 1.

89 Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998), pág. 5.

2.2 La reforma estructural de 1998: el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

2.2.1 Taxonomía de las reformas de pensiones en América Latina

Desde la década de 1980 en América Latina se han llevado a cabo reformas relevantes a los sistemas de pensiones, con efectos diversos en términos económicos, sociales y políticos⁹⁰. A grandes rasgos, estas reformas pueden clasificarse como paramétricas o estructurales:

Las reformas paramétricas (o no estructurales) buscaron mejorar los sistemas de pensiones públicos para fortalecerlos financieramente a largo plazo⁹¹ modificando los parámetros del sistema como, por ejemplo, la edad de retiro, la tasa de reemplazo y el tiempo de cotización. Estas reformas no modifican el diseño del sistema de pensiones.

Las reformas estructurales se conducían a modificar la estructura del sistema de pensiones⁹². Este tipo de reformas han implicado en la región la transformación del diseño institucional del sistema de seguro social a uno de capitalización individual, creando un modelo de reforma sustituto. Sin embargo, también hubo diferentes matices que dieron como resultado otros modelos como: modelo paralelo y modelo mixto⁹³, que también pueden incluir modificaciones a los parámetros del Sistema Público de Pensiones.

Mesa-Lago⁹⁴ explica la taxonomía de los modelos antes mencionados. Los modelos sustitutos cierran por completo el sistema público (no permitiendo nuevos afiliados) y lo reemplazan por un régimen de pensiones privado basado en cuentas de ahorro individuales, en los que cada individuo afiliado al sistema deposita sus aportes a una cuenta individual de ahorro para pensiones. En el modelo paralelo, el sistema público no se cierra, sino que se reforma, se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. Por su parte, en el modelo mixto, el sistema público no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar) y el sistema privado ofrece una pensión complementaria (segundo pilar).

En el Cuadro 5 se presenta la taxonomía de reformas de pensiones estructurales que se dieron en América Latina desde 1980 hasta 2018. En total, 11 países latinoamericanos mantienen un sistema público, y han realizado modificaciones paramétricas⁹⁵. Otros 10 países realizaron reformas estructurales: desde la sustitutiva hasta la incorporación de un pilar de capitalización individual como parte del diseño de los sistemas.

90 CEPAL (2017).

91 Mesa-Lago, C. (2004).

92 La ejecución de las reformas estructurales incluye un período largo de transición en el que conviven el esquema antiguo y nuevo.

93 Mesa-Lago, C. (2016) y CEPAL (2017).

94 Mesa-Lago, C. (2004).

95 Mesa-Lago, C. (2016).

Cuadro 5. Taxonomía de reformas de pensiones y sistemas privados y públicos en América Latina

Modelo	Países	Administración
Modelo sustitutivo ^(a)	<ul style="list-style-type: none"> . Chile (1981) . México (1997) . El Salvador (1998) . República Dominicana (2003) 	Privada
Modelo paralelo	<ul style="list-style-type: none"> . Perú (1993) . Colombia (1994) 	Privada o pública
Modelo mixto ^(b)	<ul style="list-style-type: none"> . Uruguay (1996) . Costa Rica (2001) . Panamá (2008) 	Privada y pública
Públicos ^(c)	<ul style="list-style-type: none"> . Argentina (2008) . Bolivia (2010) . Brasil . Cuba . Ecuador . Guatemala . Haití . Honduras . Nicaragua . Paraguay . Venezuela 	Pública

Nota: (a) Chile realizó una re-reforma en 2008 que mantuvo el sistema de capitalización individual, pero incorporando mecanismos que mejoraban la solidaridad en el sistema. (b) En Costa Rica, la población asalariada se encuentra tanto en el pilar público como en el privado, no así la población no asalariada. (c) Argentina tenía un sistema mixto en 1994, pero en 2008 cerró el pilar de capitalización individual y mantuvo el pilar de reparto de prestación definida. Bolivia tenía un sistema sustitutivo, pero en 2010 lo revirtió.

Fuente: Mesa-Lago (2016) y CEPAL (2017).

2.2.2 Reforma estructural en El Salvador

Entre 1981 y 2014, en 30 países de América Latina y Europa del Este se llevó a cabo una privatización total o parcial del sistema de pensiones público obligatorio. Chile fue el primer país en privatizar, y El Salvador, el noveno de entre los catorce latinoamericanos⁹⁶. Esta cantidad de países (30) es baja, considerando las fuertes presiones que tuvieron en las últimas décadas los países en desarrollo por parte de organizaciones financieras internacionales y del sector financiero y de seguros.

La reforma sustitutiva de pensiones llevada a cabo en El Salvador se desarrolló en un contexto de implantación de un Nuevo Modelo Económico en el país, que implicaba medidas como la privatización

96 OIT (2018d).

de algunos sectores estratégico, una reforma fiscal y la redefinición y reducción del papel del Estado⁹⁷. Esta ola de privatizaciones que tuvo El Salvador también ocurrió en otros países: estrategias de privatización lograron avanzar a nivel mundial en sectores como el agua, transporte, energía y salud, entre otros⁹⁸.

Entre 1996 y 1998 se consolidó la primera reforma estructural del sistema de pensiones en El Salvador: una reforma sustitutiva que crea un régimen de capitalización individual plena, de contribución definida (o prestaciones no definidas) y administrado por instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La reforma fue aprobada oficialmente en diciembre de 1996 a través del Decreto legislativo núm. 927 que da vigencia a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP); no obstante, el sistema empezó a operar en 1998.

La reforma sustituyó el esquema financiero de seguro social por un esquema de capitalización individual plena: los aportes de cada trabajador ya no se depositaban en un fondo común (como operaba en el SPP), sino en una cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP) propiedad de cada trabajador y administrada por las AFP. Los ahorros de cada individuo y rentabilidad que generen conforman el ahorro con el que se financiará su pensión en la jubilación, siempre y cuando se cumplan las condiciones de retiro establecidas por ley.

Hay una etapa de transición en la que coexisten dos sistemas: el SAP y el antiguo SPP (conformado por el ISSS y el INPEP). La reforma cerró el SPP no permitiendo nuevas afiliaciones. Esta etapa de transición continúa hasta el fallecimiento de la última persona que haya acumulado derechos en el SPP, cuya duración se estima entre 50 y 70 años⁹⁹.

La reforma distribuyó a la población afiliada de la época entre el SAP y el SPP (véanse en el Cuadro 6 un resumen de las reglas de distribución entre el SAP y el SPP de las cohortes en edades activas). De acuerdo con Mesa-Lago¹⁰⁰, “solo 5 % de los asegurados en el SPP se quedó en este (debido a su edad), mientras que 30 % tuvo la opción de quedarse o trasladarse al SAP (los que no solicitaron por escrito quedarse, fueron afiliados automáticamente al SAP), y 65 % fue trasladado” al nuevo sistema.

97 Álvarez, A. y Barrera, S. (2018) y SAPRIN (2000).

98 United Nations (2018).

99 Mesa-Lago, C. (2011), pág. 45.

100 Ibid., pág. 39.

Cuadro 6. El Salvador. Distribución de la población afiliada al sistema de pensiones salvadoreño frente a la reforma sustitutiva de 1998

Grupo poblacional	Composición
Cotizantes obligados al SPP	<ul style="list-style-type: none"> . Afiliados mayores de 55 años (hombres) y de 50 años (mujeres). . Obligados a permanecer en el SPP.
Cotizantes optados	<ul style="list-style-type: none"> . Afiliados de entre 36 y 55 años (hombres); y de entre 36 y 50 años (mujeres). . Tuvieron la opción de permanecer en el SPP o de trasladarse al SAP.
Cotizantes obligados al SAP	<ul style="list-style-type: none"> . Afiliados menores de 36 años y quienes ingresan por primera vez al sistema previsional. . Obligados a trasladarse al SAP.
Nuevos afiliados	<ul style="list-style-type: none"> . Personas que, independientemente de su edad, se afilian al sistema de pensiones. . Afiliadas al SAP.

Fuente: Elaboración propia basada en GOES (2014) y Ley SAP.

A manera de síntesis, la reforma dejó a todos los pensionados en el SPP y todos los pagos de prestaciones a sus beneficiarios; mantuvo en el SPP a los cotizantes con más proximidad para pensionarse; obligó a los grupos poblacionales más jóvenes y a los nuevos afiliados a incorporarse al SAP; y permitió a un importante grupo de población elegir a cuál sistema cotizar.

La reforma estructural mantuvo las edades de retiro: 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, pero incrementó el tiempo mínimo de cotización de 15 a 25 años. Además, estableció cambios importantes en algunos de los parámetros del SPP y del SAP, tendiendo a homologarlos entre sí.

En el SPP se realizaron las siguientes modificaciones:

- a. Se incrementó al 14 por ciento todas las tasas de cotización de los regímenes del ISSS y el INPEP, homologando así la contribución de los trabajadores que permanecieron en el SPP.
- b. Se modificó el SBR utilizado para el cálculo de la pensión: pasó de considerar los salarios de los últimos tres o cinco años a los últimos 10 años.
- c. Se redujo la tasa de reemplazo para el cálculo de pensión¹⁰¹, lo que “mejora la correspondencia entre los aportes realizados durante la vida laboral y los beneficios recibidos en la etapa de jubilación”¹⁰², pero efectivamente recortaba el monto de la pensión.

101 A partir de 1998, la pensión del ISSS y del INPEP se definirían con base en un 30 por ciento del SBR por los primeros tres años más un 1,5 por ciento por cada año adicional para los optados o un 1,75 por ciento adicional para los obligados.

102 GOES (2014), pág. 44.

En el nuevo SAP se incorporaron los siguientes elementos:

- a. De los valores iniciales (descritos en los Cuadros 2 y 3), la tasa de cotización de los afiliados al SAP ascendió al 13 por ciento: el 6,25 por ciento lo aportaba por trabajador y el 6,75 por ciento, el empleador. Se eliminó el aporte estatal.
- b. La pensión en el SAP dejó de calcularse basándose en el salario recibido, y pasó a depender primordialmente del ahorro en la cuenta individual, su esperanza de vida y otros parámetros. Esto generó que el sistema fuese de beneficio no definido (contribución definida).
- c. La pensión dejó de ser un derecho vitalicio: con el régimen de capitalización individual, los jubilados en el SAP obtendrían un monto de pensión (con recálculo) hasta que se agotara la CIAP, momento a partir del cual entraría el mecanismo de pensión mínima a cargo del Estado.
- d. Posteriormente, se realizaron cambios al sistema que modificaron su esquema de financiamiento original y el vínculo entre los grupos de personas afiliadas, como se explica más adelante.

A continuación se describirá el sistema de pensiones de El Salvador, centrándose en el funcionamiento del SAP entre 1998 y 2017 (antes de la reforma de 2017) y profundizando en los principales cambios que modificaron su diseño original. Para una mejor comprensión del funcionamiento del sistema de pensiones salvadoreño hasta el año 2017, se anotan cuatro elementos: (i) la cobertura legal y efectiva, (ii) las prestaciones del sistema, (iii) la administración y supervisión y (iv) el financiamiento y el costo de transición.

2.2.3 Cobertura legal y efectiva

Los sistemas de pensiones protegen a sus afiliados antes los riesgos asociados a la vejez, invalidez o supervivencia. En cuanto a los grupos poblacionales protegidos, la cobertura incluye tanto a las personas que se encuentran acumulando derechos para una pensión (usualmente a lo largo de su vida laboral activa) como a quienes cuentan con pensión (y otro tipo de beneficios) contributiva o no contributiva.

La Ley SAP establece como obligatoria la afiliación de los trabajadores en relación de dependencia (Art. 8), con excepción de los agrícolas y del servicio doméstico. Para estos se establece en el Art. 9 de la Ley SAP que se incorporarán al sistema de acuerdo con las condiciones y peculiaridades de su trabajo, para lo que propone la emisión de un reglamento especial. Sin embargo, a 2017 este reglamento no había sido emitido.

Se encuentran excluidos del sistema: los pensionados por invalidez o riesgos comunes del ISSS o INPEP, cotizantes al IPSFA y cotizantes al SPP. Los trabajadores independientes pueden afiliarse de forma voluntaria, asumiendo integralmente la cotización del empleador y trabajador (tener que asumir el porcentaje de cotización total es un obstáculo para su afiliación).

Argueta et al.¹⁰³ exponen dos indicadores tradicionalmente utilizados para medir la cobertura: el porcentaje de la población afiliada al sistema con respecto a la PEA y el porcentaje de la población cotizante con respecto a la PEA. Téngase en cuenta que el porcentaje de población afiliada como proporción de la PEA

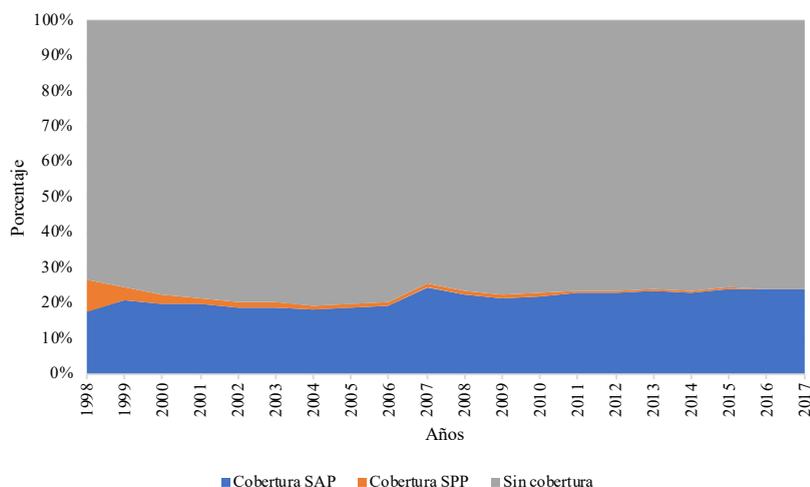
103 Argueta, N. et al. (2015), pág. 27.

tiende a sobreestimar la cobertura, en tanto “la afiliación [solo] indica estrictamente la existencia de un acto administrativo de registro en el sistema de pensiones y por sí sola no significa que los afiliados estén cotizando”¹⁰⁴.

En el caso de El Salvador, para 2017 se registraron 3.068.266 afiliados: el 103,6 por ciento de la PEA. Esta cifra no es una medición certera de cobertura dado que la afiliación misma no garantiza estar acumulando derechos para obtener un beneficio de pensión. Posibles explicaciones de la alta cifra de población afiliada son (i) las transiciones laborales, por las que un mismo trabajador puede pasar a lo largo de su vida activa entre ocupación (formal e informal), desempleo e inactividad, (ii) el tamaño del sector informal¹⁰⁵, o (iii) prácticas competitivas de las AFP que afilian a personas que no necesariamente conforman la PEA¹⁰⁶.

Por tal razón, es recomendado utilizar la cobertura del sistema de pensiones entendida como el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que cotizó al sistema de pensiones en el último mes trabajado¹⁰⁷ (véase en el Gráfico 3 el comportamiento de la cobertura contributiva entre 1998 y 2017). Si bien uno de los principales supuestos no cumplidos de la reforma de 1998 era que la propiedad de la CIAP funcionara “como un incentivo para afiliarse y cotizar al sistema”¹⁰⁸, en términos generales, la baja cobertura contributiva ha sido uno de los problemas estructurales del sistema de pensiones en El Salvador: en promedio, solo uno de cada cuatro trabajadores cotiza a él.

Gráfico 3. El Salvador (1998-2017). Distribución de la PEA según cotización al SPP y al SAP



Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas previsionales de la SSF y EHPM (varios años).

104 CEPAL (2018), pág. 61.

105 Argueta, C. y De Paz, A. (2018).

106 Argueta, N. et al. (2015), pág. 27. En El Salvador, por ejemplo, trabajadores de las AFP suelen ubicarse afuera de los lugares donde se expide el documento único de identidad (DUI) con el fin de afiliarse a personas (Mesa-Lago, 2011), sin preguntar su posición en el mercado laboral.

107 Esta metodología para efectos del cálculo mediante encuesta de hogares.

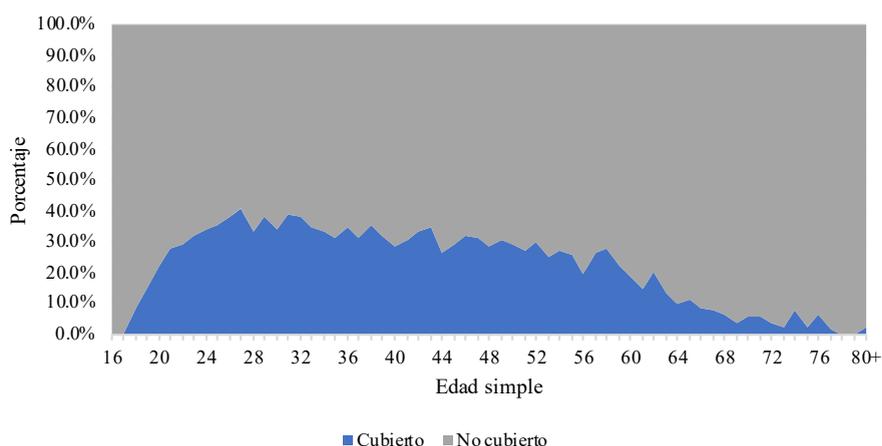
108 Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998), pág. 9.

En diciembre de 2017, el 24,0 por ciento de la PEA cotizó al sistema de pensiones. De entre los nueve países con pilar de capitalización individual, El Salvador ocupa el último lugar en cobertura de la PEA¹⁰⁹.

La cobertura de pensiones se comporta de manera diferenciada por grupo de población. Por ejemplo, según la EHPM 2017, el porcentaje de las mujeres trabajadoras cubiertas fue levemente mayor que la cobertura masculina (25,6 por ciento y 23,0 por ciento, respectivamente). Sin embargo, la tasa de participación económica masculina es casi el doble que la femenina (80,6 por ciento y 46,3 por ciento, respectivamente). Esta situación era similar en el año 2000: si bien la tasa de participación global era del 61,5 por ciento, era significativamente mayor en hombres (80,5 por ciento) que en mujeres (45,4 por ciento). Este panorama “refleja restricciones importantes de acceso a los mercados de trabajo para las mujeres, lo cual redundará en dificultades para lograr una adecuada protección de sus ingresos durante la vejez”¹¹⁰.

Por grupos de edad, la cobertura es menor en los más jóvenes y en los de edad más avanzada: a partir de los 50 años la cobertura desciende a medida que aumenta la edad (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4. El Salvador (2017). Porcentaje de cotizantes respecto a la PEA por edad simple



Fuente: Elaboración propia basada en EHPM 2017.

Debido a la vinculación entre los esquemas previsionales contributivos y el funcionamiento de los mercados laborales, los bajos niveles de cobertura contributiva en El Salvador también están potencialmente asociados a la segmentación del mercado de trabajo nacional, caracterizado por la presencia de informalidad y subempleo, así como por una alta prevalencia de trabajadores en categorías ocupacionales inestables.

La economía salvadoreña se ha caracterizado históricamente por sus altos niveles de informalidad y subempleo¹¹¹. Según la EHPM, entre 2000 y 2017, la tasa de informalidad urbana ha rondado entre el

109 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017) y OIT, (2018c).

110 Argueta, N. et al. (2015), pág. 20.

111 CEPAL (2017).

42 por ciento y el 52 por ciento de la PEA. Para 2017, la tasa de informalidad urbana¹¹² ascendía al 43,3 por ciento; esto es, en promedio, cuatro de cada 10 trabajaban en el área urbana en establecimientos considerados informales. Ese porcentaje suele ser mayor para las mujeres (49,2 por ciento) que para los hombres (38,5 por ciento).

A su vez, en el período 2000-2017, la tasa de subempleo¹¹³ urbano ha rondado entre el 26,0 por ciento y el 40,6 por ciento. Para 2017, según la EHPM, el subempleo urbano llegó al 40,6 por ciento: un incremento de casi ocho puntos porcentuales con respecto al de 2016¹¹⁴. De igual manera, es mayor la prevalencia del subempleo en mujeres (44,0 por ciento) que en hombres (37,7 por ciento) en 2017. Así, la informalidad y el subempleo han mermado la posibilidad de que grupos de trabajadores cuenten con acceso al sistema de pensiones.

A su vez, existe un considerable grupo de trabajadores activos en categorías ocupacionales inestables y propensas a no contar con seguridad social. Para 2017, el 41,9 por ciento de los ocupados eran asalariados permanentes, el 26,6 por ciento, trabajadores por cuenta propia sin local, el 13,2 por ciento, asalariados temporales, el 7,0 por ciento, familiares no remunerados, el 4,5 por ciento, empleadores, el 3,9 por ciento, trabajadores por cuenta propia con local y el 2,9 por ciento, aprendices u otro tipo de categorías ocupacionales¹¹⁵. En otras palabras, aproximadamente seis de cada 10 ocupados (el 58,1 por ciento) se ubican en categorías ocupacionales de difícil acceso y permanencia en los esquemas contributivos de la seguridad social.

Según información de la EHPM (véase el Gráfico 5), la cobertura de las categorías que no sean “asalariadas permanentes” es igual o menor al 6,0 por ciento. Esto evidencia cómo un importante sector de la población ocupada no se encuentra acumulando derechos durante su vida laboral para consolidar a una pensión de vejez. Otro dato relevante es que contar con un vínculo patronal no necesariamente implica tener cobertura contributiva, pues aproximadamente uno de cada tres asalariados permanentes (el 35,4 por ciento) no cotizó al sistema previsional en su último mes trabajado.

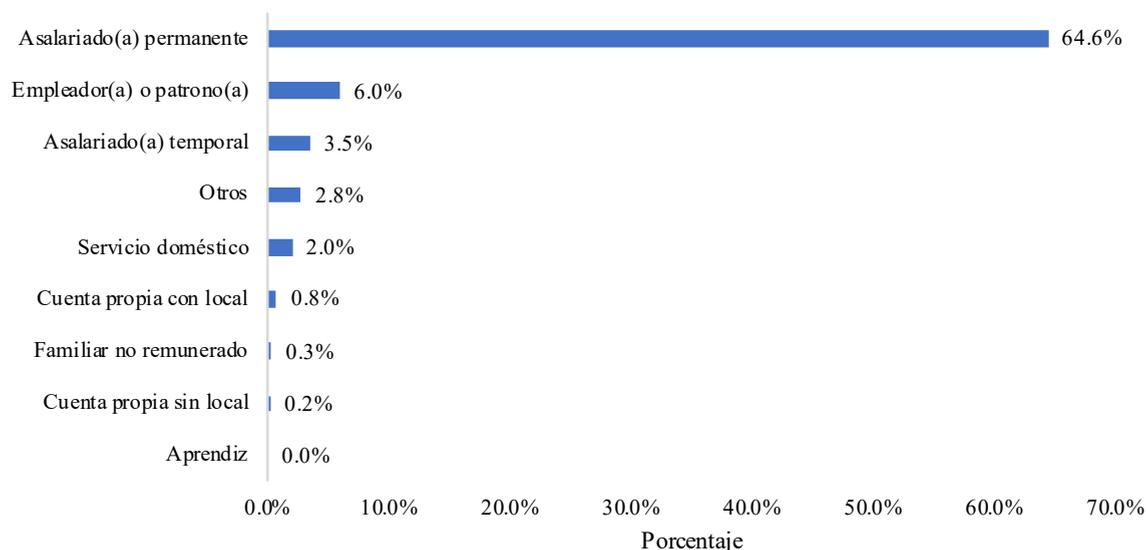
112 En este caso deberá entenderse como trabajadores en el sector informal a aquellos “asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones que no son profesionales, técnicas, gerenciales o administrativos” (DIGESTYC, 2018: 32). Esta definición difiere de la formalidad entendida como empleos con acceso a seguridad social y, por su definición operativa, solo se calcula para la PEA urbana.

113 Se circunscriben dentro del subempleo “aquellos ocupados que tienen dificultad para trabajar un número determinado de horas semanales, así como para obtener una retribución que alcance al menos, el salario mínimo” (DIGESTYC, 2018: 31).

114 El incremento en el porcentaje de subempleo entre 2016 y 2017 se explica por el crecimiento del subempleo invisible, ya que se incrementó el salario mínimo de referencia a inicios de 2017.

115 DIGESTYC (2018).

Gráfico 5. El Salvador (2017). Cobertura contributiva de la población ocupada según categoría ocupacional (en porcentaje)



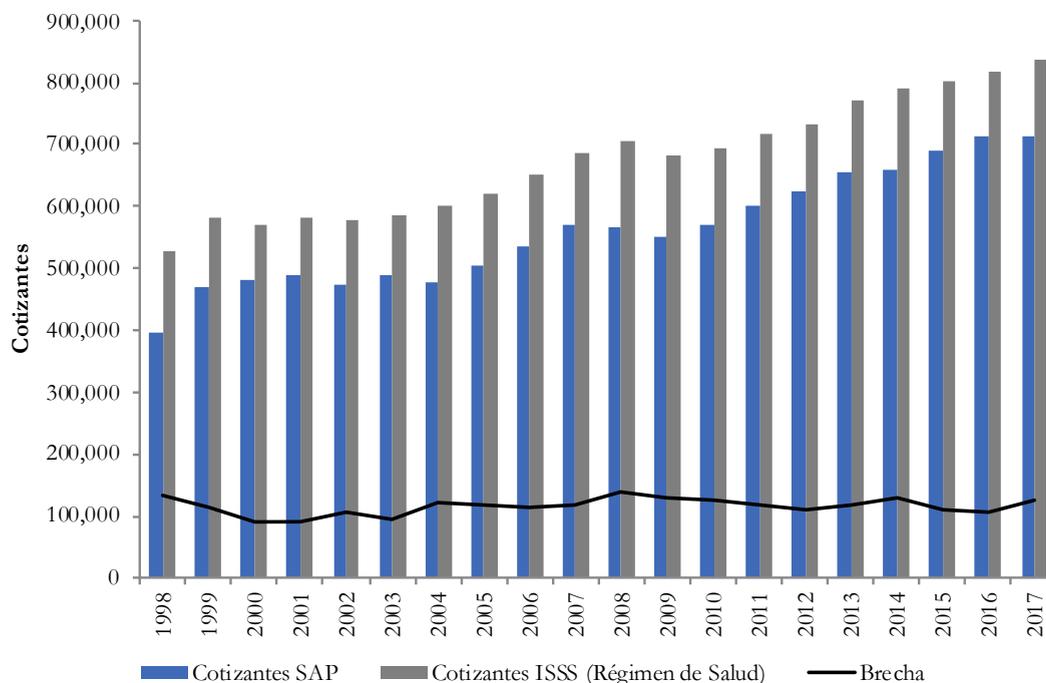
Fuente: Elaboración propia basada en EHPM 2017.

La situación anterior merece especial atención de cara a la composición del mercado de trabajo y algunos vacíos históricos de la reforma de 1998. A pesar de que, según la Ley SAP, la cobertura de los trabajadores asalariados es obligatoria, en la práctica, un importante grupo de trabajadores asalariados no cotizan al régimen de pensiones: sí lo hacen al esquema de salud, pero no al SAP. El Gráfico 6 presenta la brecha entre cotizantes al régimen de salud y al régimen de pensiones. En promedio, más de 100.000 trabajadores al año cotizaron al esquema de salud del ISSS y no lo hicieron al sistema de pensiones.

En gran medida estos vacíos están asociados a los niveles de evasión y mora previsional, pues la desarticulación entre ambos esquemas imponía dificultades a la supervisión¹¹⁶. Antes de la reforma de septiembre de 2017, no existía un mecanismo explícito por ley que contribuyera a corregir estas fallas administrativas de supervisión.

116 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

Gráfico 6. El Salvador (1998-2017). Brecha entre cotizantes al régimen de salud (ISSS) y al sistema de ahorro para pensiones (SAP)



Fuente: Elaboración propia basada en Anuario Estadístico ISSS (varios años) y cifras administrativas de la SSF (varios años) sobre cotizantes al SAP.

La cobertura de pensiones también considera a los grupos de población que, superando la edad de retiro, cuentan con una pensión contributiva o no contributiva. En 2017, el sistema de pensiones contributivo (tanto el SAP como el SPP) tenía registradas 114.263 personas pensionadas por vejez (54 por ciento hombres y 45 por ciento mujeres). De entre ambos esquemas, el SPP acumula más pensionados por vejez (59,1 por ciento) que el SAP (40,9 por ciento). A su vez, según la EHPM, para 2017, se reportaban 983.379 personas en edad de retiro: 361.370 hombres de 60 años o más y 622.009 mujeres de 55 años o más.

Las cifras anteriores permiten aproximarse a la medición de la cobertura contributiva de personas en edades de retiro (porcentaje de personas en edad de retiro que cuentan con una pensión contributiva por vejez) (véase el Cuadro 7). En 2017, solamente el 11,6 por ciento tenía acceso a una pensión contributiva por vejez en el SPP o en el SAP: una cobertura superior para los hombres (17,1 por ciento) que para las mujeres (8,4 por ciento).

En lo que concierne al régimen no contributivo, en El Salvador está conformado por la pensión básica universal (PBU), aprobada en el año 2009. A pesar de su nombre, debe aclararse que este programa

no es universal, sino que está focalizado en personas de 70 años o más, según criterios geográficos asociados a las características de pobreza de los municipios.

Para 2017, esta pensión benefició a 27.990 personas: el 47,5 por ciento, hombres y el 52,5 por ciento, mujeres. Según cifras de la EHPM, ese mismo año se contabilizaban 405.825 personas de 70 años o más. Así las cosas, la cobertura no contributiva es del 6,9 por ciento (véase el Cuadro 7), mayor para los hombres (7,7 por ciento) que para las mujeres (6,3 por ciento). Esta es una de las coberturas no contributivas de adultos mayores más bajas de entre los nueve países con capitalización individual en la región, solo por arriba de República Dominicana¹¹⁷.

Cuadro 7. El Salvador (2017). Personas en edad de retiro cubiertas por el régimen contributivo y no contributivo

Régimen		Hombre	Mujer	Total
Régimen contributivo	Total de personas con pensión por vejez ^(a)	61.729	52.534	114.263
	SAP	25.858	20.825	46.683
	SPP	35.871	31.709	67.580
	Total de personas en edad de retiro ^(b)	361.370	622.009	983.379
	Porcentaje de personas en edad de retiro con pensión contributiva	17,1%	8,4%	11,6%
Régimen no contributivo	Total de personas con pensión no contributiva ^(c)	13.285	14.705	27.990
	Total de personas de 70 años o más ^(d)	172.032	233.793	405.825
	Porcentaje de personas con pensión no contributiva	7,7%	6,3%	6,9%

Nota: (a) Tomado de cifras administrativas de la SSF, ISSS e INPEP a diciembre de 2017. Se contabiliza únicamente pensionados por vejez. (b) Toma en cuenta a los hombres de 60 años o más y a las mujeres de 55 años o más, según edades de retiro vigentes. (c) Se contabiliza a las personas que recibieron pensión básica universal (PBU). (d) Se considera dicho grupo de edad ya que uno de los requisitos para acceder a la PBU es tener 70 años o más.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras administrativas de la SSF, ISSS, INPEP, FISDL y EHPM 2017.

Dado que los grupos potencialmente beneficiados por una pensión contributiva y no contributiva no parten de una misma base poblacional¹¹⁸, no es posible calcular la cobertura de la población en edad de retiro como la suma entre los porcentajes anteriormente detallados.

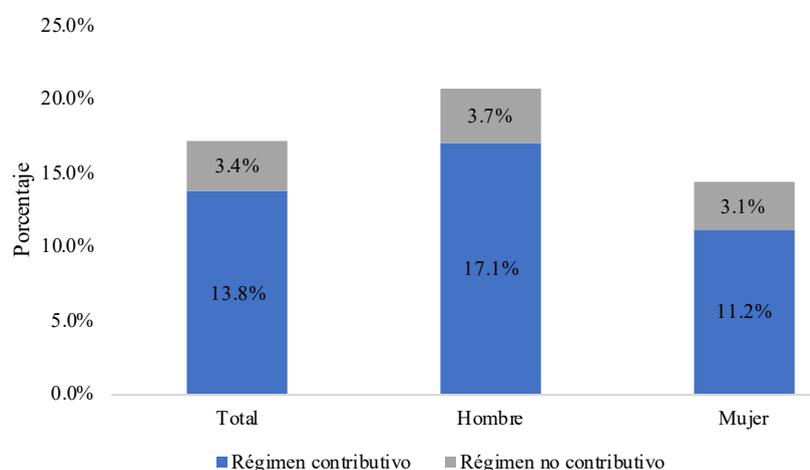
117 Mesa-Lago, C. (2018).

118 Por ejemplo, la edad de retiro es diferente entre hombres (60 años) y mujeres (55 años), y la edad para acceder a una pensión no contributiva es significativamente mayor (70 años).

No obstante, una aproximación a la cobertura de personas adultas en edades de dependencia puede realizarse a través del porcentaje de personas adultas mayores¹¹⁹ que cuentan con una pensión contributiva o no contributiva. Bajo estos parámetros, la cobertura de la población adulta mayor en El Salvador (de 60 años o más) en 2017 fue del 17,2 por ciento, es decir, aproximadamente una de cada seis personas adultas mayores cuenta con una pensión por vejez contributiva o no contributiva.

Del porcentaje anterior, el 13,8 por ciento corresponde a cobertura por pensión contributiva y el 3,4 por ciento, a pensión no contributiva (véase el Gráfico 7). Por sexo, la cobertura en hombres adultos mayores es del 20,8 por ciento, lejos del 14,3 por ciento en ellas. Además, al estimar la cobertura para mayores de 65 años, se obtiene que el 16,0 por ciento tiene cobertura contributiva y el 5,7 por ciento, de pensión no contributiva¹²⁰.

Gráfico 7. El Salvador (2017). Porcentaje de personas adultas mayores (60 años o más) que cuentan con pensión por vejez, según sexo y tipo de régimen



Fuente: elaboración propia con base en cifras administrativas de la SSF, ISSS, INPEP, FISDL y EHPM 2017.

Los bajos niveles de cobertura en la población adulta mayor pueden estar relacionados con los bajos niveles de ritmos de cotización lo largo de la vida laboral, parámetro resumido en la densidad individual de cotización¹²¹. Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2013, la densidad individual de cotización promedio de las personas de 18 años o más es del 22,9 por ciento¹²², esto es, en promedio, una persona logra cotizar únicamente la cuarta parte de su vida laboral. Los hombres aventajan (27,7 por

119 Según la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, en El Salvador las personas adultas mayores son el grupo poblacional con 60 años o más.

120 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

121 Este indicador se define operativamente como "la razón entre el número de contribuciones efectivamente pagadas [por una persona] durante un período y el número máximo potencial de contribuciones que pueden ser pagadas durante el mismo período" (Cichon et al., 2004: 612).

122 Tablas, V. (2014), pág. 34.

ciento) a las mujeres (19,6 por ciento). También están en mejor posición las personas con altos niveles educativos y en los quintiles más altos de ingreso¹²³.

En línea con lo anterior, cálculos realizados por Argueta et al.¹²⁴ a partir de datos administrativos de las personas afiliadas al SAP muestran que únicamente el 40,7 por ciento de los cotizantes activos alcanza la densidad individual de cotización requerida para acceder a una pensión por vejez.

Los aspectos anteriormente abordados permiten concluir que la cobertura en El Salvador entre 1998 y 2017 es baja y ha estado estancada por décadas, está altamente determinada por la fragmentación del mercado de trabajo nacional y por su sesgo hacia los esquemas contributivos, y ha puesto en desventaja a grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema.

2.2.4 Prestaciones otorgadas del SAP

La afiliación en sí misma, al tratarse solo de una vinculación administrativa, no es condición superior para adquirir los derechos a una pensión. Para que una persona pueda ejercer su derecho a una pensión bajo la ley original del SAP, debía acumular 300 cotizaciones continuas o discontinuas, que se traducen en 25 años de vida laboral cotizando al sistema de pensiones. Este es uno de los períodos más largos de la región latinoamericana; especialmente, entre países con sistemas de pensiones relativamente jóvenes y poblaciones no muy envejecidas.

Los afiliados al sistema tendrían derecho a una pensión cuando cumplieran alguna de las siguientes condiciones:

- a. Al cumplir las edades de retiro vigentes (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres), siempre y cuando registren los 25 años cotizados.

Además, existían dos posibilidades de retiro anticipado, siempre y cuando se cumpliera con cualquiera de las siguientes condiciones:

- b. Cuando el saldo de la CIAP fuera suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60 por ciento del SBR, y que al mismo tiempo fuera igual o superior al 160 por ciento de la pensión mínima vigente.
- c. Cuando hubiesen cotizado durante 30 años, continuos o discontinuos, independientemente de la edad.

Sin embargo, la Ley SAP establecía que las personas que accedieran a su pensión por vejez a través de la condición b) perdían la garantía estatal de pensión mínima. La condición c) fue derogada en 2004 al ser considerada inconstitucional.

Aquellas personas que cumplieran la edad de retiro, pero no los 25 años de cotización, podían optar a una devolución de saldo o podían continuar cotizando hasta alcanzar las 300 cotizaciones. Las tendencias del SAP en el período mostraban que un considerable número de cotizantes terminaban recibiendo devolución de saldo: para 2012, el 62 por ciento de las solicitudes de pensión terminaron en devolución de saldo¹²⁵.

123 Tablas, V. (2014) y Argueta, C. y De Paz, A. (2018).

124 Argueta, N. et al. (2015).

125 Ibid.

Asimismo, el diseño original de la Ley SAP establecía tres modalidades de pensión: (i) renta programada, (ii) renta vitalicia y (iii) renta programada con renta vitalicia (véase un resumen de sus condiciones y funcionamiento en el Cuadro 8). En la práctica, la primera es la única modalidad que se implantó en el régimen previsional, dado que la garantía estatal de pensión mínima de la renta programada¹²⁶ incentivaba la preferencia hacia esta modalidad con respecto a las otras dos¹²⁷.

Cuadro 8. El Salvador. Modalidades de pensión en el SAP según diseño original de la Ley SAP (1996)

Modalidad de pensión	Descripción
Renta programada	<ul style="list-style-type: none"> El afiliado que cumple con las condiciones de retiro mantiene en la AFP el saldo de su CIAP para que esta le entregue mensualmente una pensión con cargo a su cuenta. El riesgo de longevidad lo asume el afiliado. Por lo tanto, en caso de que su saldo fuera insuficiente para cubrir todo el período de sobrevivencia del afiliado, entra en acción la garantía estatal de pensión mínima por vejez.
Renta vitalicia	<ul style="list-style-type: none"> El afiliado que cumple con las condiciones de retiro firma un contrato con una aseguradora. El afiliado, a cambio de la entrega del saldo de la CIAP como póliza, recibirá de la aseguradora una renta mensual más la pensión de Navidad desde el momento de la suscripción del contrato hasta la caducidad de tales derechos. La pensión podrá contratarse siempre que el saldo de la cuenta individual del afiliado sea suficiente para otorgarle al menos la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado. El riesgo de longevidad la transfiere el afiliado a la sociedad de seguros que contrate.
Renta programada con renta vitalicia	<ul style="list-style-type: none"> El afiliado percibe temporalmente una renta programada y contrata con parte del saldo de su CIAP una renta vitalicia cuyos pagos de pensión se inician en una fecha posterior y se extienden durante la vida del afiliado y sus beneficiarios con derecho a pensión. La pensión mensual que otorgue la renta vitalicia no podrá ser inferior al cincuenta por ciento del primer pago mensual de la renta temporal ni superior al cien por ciento de dicho pago.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley SAP (1996).

Al tratarse de un sistema de capitalización individual, el monto de pensión se vuelve más relevante. En efecto, por su naturaleza, el beneficio es indefinido, es decir, no existe plena certeza del monto de la

126 Además, los beneficios otorgados por el Decreto legislativo núm. 100 desincentivan la modalidad de renta vitalicia, al extender los derechos de pensión de los optados a condiciones similares a las del sistema público de pensiones.

127 Mesa-Lago, C. (2011).

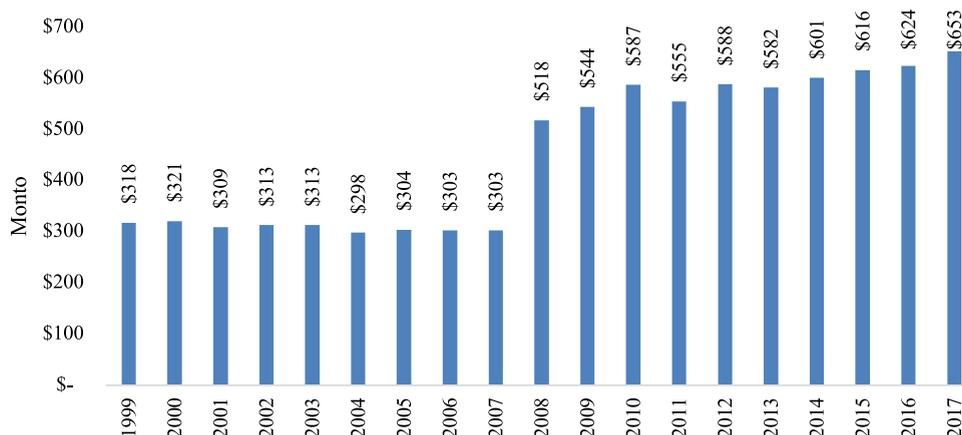
pensión que consolidará al final de la vida laboral, dado que deja de calcularse sobre parámetros definidos previamente en la ley y, en cambio, depende de una serie de determinantes, tales como:

- El ingreso base de cotización (IBC), que corresponde al monto del salario del trabajador sobre el cual cotiza (la cotización mensual es un porcentaje del salario) y se deposita en la CIAP.
- La frecuencia de cotización, que debe ser mensual y alcanzar un mínimo de 300 cotizaciones continuas o discontinuas al cumplir la edad de retiro. Esto último está en gran medida determinado por las transiciones laborales de un trabajador entre la formalidad, informalidad, desempleo e inactividad¹²⁸.
- Los aportes voluntarios de cada trabajador a su CIAP.
- La rentabilidad a la que se invierten los fondos de la CIAP, es decir, el rendimiento que la inversión genera a lo largo de los años laborados. Dicho rendimiento se va sumando a la CIAP.
- La esperanza de vida del afiliado y sus beneficiarios en el momento del retiro.

Desde 2011, la pensión mínima por vejez en El Salvador es de US\$ 207,60, la cual cuenta con garantía estatal. A su vez, la pensión no contributiva asciende en la actualidad a US\$ 50. Hasta la reforma de 2017 no hubo ajustes a su valor.

Según la Ley SAP, el ingreso base de cotización se entiende como el monto o ingreso mensual sobre el cual se calcula el aporte mensual y que es declarado ante la AFP. Desde 2008, el IBC presenta un comportamiento moderado al alza (véase el Gráfico 8); y entre 2008 y 2017 el IBC promedio fue de US\$ 587.

Gráfico 8. El Salvador (1999-2017). Ingreso base de cotización promedio en el SAP (en US\$ a precios corrientes)



Nota: Entre 1999 y 2007, el IBC promedio se calcula con respecto a la población afiliada total; a partir de 2008, se calcula sobre la base de la población cotizante.

Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas previsionales de la SSF (varios años).

128 Tablas, V. (2014).

¿Cómo se ha distribuido la población cotizante por rangos del IBC? En el Cuadro 9 se observa que en 2016 el 29,9 por ciento de los trabajadores cotizantes lo hacían con un IBC igual o inferior de US\$ 300,00, un 37,8 por ciento, de entre US\$ 300,01 y US\$ 600,00, un 14,5 por ciento, de entre US\$ 600,01 y US\$ 900,00, y el 17,8 por ciento cotizaba con un IBC superior a US\$ 900,00. La composición de cotizantes por IBC cambia sustancialmente en 2017: el 46,1 por ciento pasaron a reportar un IBC de entre US\$ 300,00 y US\$ 600,00. Este cambio está asociado al incremento del salario mínimo en El Salvador, que entró en vigor dicho año.

Cuadro 9. El Salvador (2015-2017). Población cotizante según rangos de IBC (en número y en porcentaje)

Rangos de IBC	2015		2016		2017	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
US\$ 300,00 o menos	215.439	31,2	212.719	29,9	142.060	20,0
US\$ 300,01- US\$ 600,00	257.615	37,4	268.969	37,8	327.900	46,1
US\$ 600,01- US\$ 900,00	97.151	14,1	103.342	14,5	109.680	15,4
Más de US\$ 900,00	119.476	17,3	126.684	17,8	132.118	18,6
Total	689.681	100,0	711.714	100,0	711.758	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en cifras de la SSF (2018).

De acuerdo con Becker y Mesa-Lago¹²⁹, las reformas estructurales en América Latina fortalecieron la relación entre las contribuciones al sistema y el nivel de la pensión; además, permitieron mejorar la eficiencia en la gestión de información al cotizante sobre su CIAP y reducir el tiempo de los trámites de las prestaciones. Sin embargo, durante su primer quinquenio de operación, el SAP reportaba notables problemas que afectaban la suficiencia de las prestaciones. Unas proyecciones establecían que las personas que optaron por trasladarse al sistema de capitalización individual obtendrían montos de pensión más bajos a los que les hubiese correspondido de haber permanecido en el SPP¹³⁰.

Ante este panorama, el 11 de abril de 2003 se aprobó el Decreto legislativo núm. 1217, que otorgó a los Optados que se trasladaron del SPP al SAP una pensión equiparable a la que hubiese obtenido de haber permanecido en el ISSS o en el INPEP. El Estado aportaba la diferencia mediante un instrumento financiero denominado Certificado de Traspaso Complementario (CTC). Bajo este decreto, se mantenía el recálculo¹³¹ anual de las pensiones y, al agotarse la CIAP, operaba el mecanismo de garantía de pensión mínima a cargo del Estado.

129 Becker, U. y Mesa-Lago, C. (2013), pág. 49.

130 Mesa-Lago, C. (2004) y Alvarenga, L. E. (2004).

131 El recálculo implica el ajuste de la pensión de acuerdo con el saldo de la cuenta individual y actualización de parámetros.

Luego, en septiembre de 2016, se aprobó el Decreto legislativo núm. 100, que derogaba el Decreto legislativo núm. 1217, y mejoró aun más los beneficios para la población optada. Bajo este nuevo decreto, aquellos optados que se jubilaran en adelante, se les brindaría una pensión similar a la que hubieran obtenido en el SPP bajo un esquema de beneficio definido (sin recálculo anual, pensión vitalicia) e independientemente de lo que hubieran ahorrado en su CIAP. Estas pensiones se financiarían en una primera etapa con el ahorro acumulado en la CIAP del trabajador y luego por medio de fondos públicos.

Dos consecuencias inmediatas pueden identificarse de la aplicación de estos decretos. En primer lugar, se segmentó aun más a la población afiliada al sistema de pensiones: a los afiliados optados en Optados A (beneficiados del Decreto legislativo núm. 1217) y Optados B (beneficiados del Decreto legislativo núm. 100), quienes cuentan con niveles de pensión superiores a los que percibiría la población obligada al SAP. En segundo lugar, estos beneficios son financiados con fondos públicos; y por tanto, imponen mayor carga a la deuda pública previsional, en un contexto en que “se desconoce si previo a la implementación del D.L. 100 se realizaron estimaciones sobre su impacto en el déficit actuarial del sistema”¹³².

Un indicador de utilidad para determinar la suficiencia de las pensiones entre los distintos grupos de afiliados es la tasa de reemplazo: “la proporción del salario que representa el monto de la pensión obtenida mediante las cuentas de capitalización individual”¹³³. Permite aproximarse “al cambio en el estándar de vida de la persona jubilada. Mientras mayor sea la tasa de reemplazo, la pensión se asemeja más a los ingresos percibidos en la etapa laboral, por lo que la persona puede mantener un estándar de vida similar”¹³⁴.

Debido a la segmentación de la población afiliada entre el SPP y el SAP y a las posteriores modificaciones a la forma de cálculo de beneficios de la población optada, estimaciones realizadas por el GOES (2014, 2015) muestran que las personas que permanecieron en el SPP reportarían tasas de reemplazo de entre el 63 por ciento y el 69 por ciento; optados beneficiados por el Decreto legislativo núm. 1217 (Optados A) tenían una tasa de entre el 71 por ciento y el 77 por ciento; mientras que optados beneficiados por el Decreto legislativo núm. 100 (Optados B) alcanzarían tasas de reemplazo de entre el 68 por ciento y el 70 por ciento. Estos dos últimos grupos en conjunto representan solamente el 17 por ciento del total de afiliados al sistema de pensiones (véase el Cuadro 10).

Los obligados A y B¹³⁵ son el grupo con menores tasas de reemplazo: en promedio tendrían pensiones que rondarían entre el 37 por ciento y el 43 por ciento del monto de su último salario devengado. Al representar la mayor proporción de afiliados al sistema (83 por ciento), este grupo, conformado por las cohortes más jóvenes, se expone a una alta probabilidad de recibir pensiones más bajas de las que se perciben actualmente (véase el Cuadro 10).

132 GOES (2014), pág. 53.

133 Durán, F. y Peña, H. (2011), pág. 14.

134 GOES (2014), pág. 99.

135 Los Obligados A son personas afiliadas a las que se les impuso trasladarse al SAP, habiendo previamente cotizado al SPP; mientras que los Obligados B fueron los nuevos afiliados después de la reforma que fueron inscritos al SAP.

Cuadro 10. El Salvador (2013). Tasa de reemplazo promedio según grupo de afiliados al sistema de pensiones

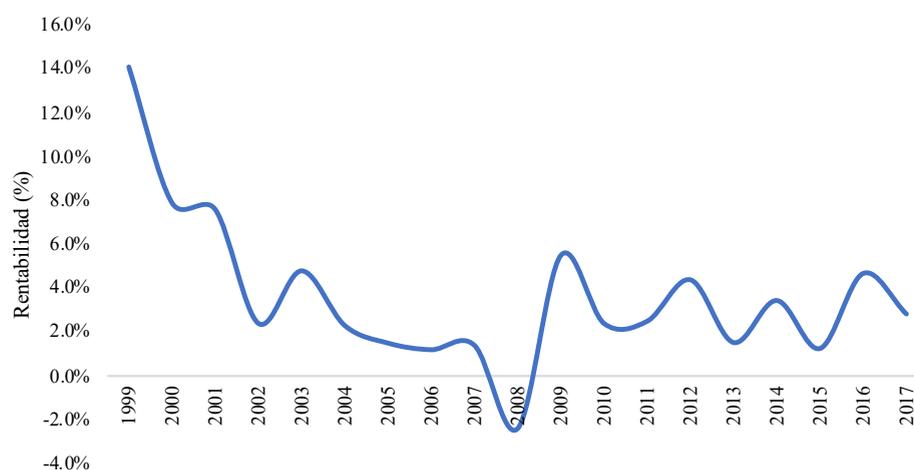
Sistema	Grupo	Mujer (%)	Hombre (%)	Porcentaje de afiliados
SPP	Optados	63	63	7
	Obligados	69	69	
SAP	Optados A	71	77	10
	Optados B	68	70	
	Obligados A	39	43	83
	Obligados B	37	41	

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).

Otra variable relevante que incide en el monto de pensión y en las tasas de reemplazo es la rentabilidad del fondo de pensiones: en El Salvador¹³⁶ ha presentado una relativa variabilidad (véase el Gráfico 9), aspecto que incidido en la suficiencia de las pensiones de los afiliados al SAP.

Gráfico 9. El Salvador (1999-2017). Rentabilidad promedio de los últimos 12 meses del fondo de pensiones



Fuente: Elaboración propia basada en cifras de la SSF (varios años).

136 Un aumento de un punto porcentual en la rentabilidad promedio a lo largo de la vida laboral puede incrementar el monto de la pensión hasta en un 20 por ciento (Bernstein et al., 2005: 6).

Las inversiones del fondo tienen baja rentabilidad y se encuentran altamente concentradas en deuda pública. Esto, además de constituir un riesgo, subordina la rentabilidad del fondo¹³⁷. Entre las razones de la alta concentración y falta de diversificación de la cartera de inversiones, Mesa-Lago identifica:

a) La Ley SAP permitía la inversión en deuda pública entre 80 % y 100 % (hasta 85 % en otros instrumentos públicos), pero solo hasta 20 % en valores nacionales, exceptuaba los bonos del tesoro de la calificación de riesgos y prohibía la inversión en valores extranjeros. b) La reforma de la Ley SAP en 2006 fijó un máximo de 70 % a los títulos públicos (pero actualmente supera el 84 %), exceptuó a los CIP, los valores emitidos por la DGT y el BCR de la calificación de riesgo, mantuvo el tope de 20 % en valores nacionales y no incluyó la inversión directa en emisiones foráneas. c) El mercado de capitales es muy pequeño y ofrece pocas acciones o instrumentos financieros privados (las leyes que crearon y regularon el mercado de capitales y la Superintendencia de Valores fueron promulgadas poco antes de la reforma). d) El registro de títulos valores en la bolsa es muy costoso, la empresa familiar típica no emite acciones, y los bancos y financieras captan parte del fondo para depósitos y otras actividades en vez de emitir títulos.

Mesa-Lago (2011)

2.2.5 Administración y supervisión

2.2.5.1 Administración del SAP

El Art. 2 de la Ley SAP establece que las cuentas individuales de ahorro para pensión (CIAP) de los trabajadores serán administradas por instituciones facultadas para tal fin: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP son instituciones de carácter financiero con fines de lucro cuyo objeto exclusivo es administrar el fondo de pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios, recaudar las cotizaciones y aportes correspondientes, abonarlos a las CIAP de cada trabajador e invertir dichos recursos según los límites establecidos por la ley (Arts. 23 y 24, Ley SAP).

El SAP arrancó con cinco AFP legalmente establecidas. El 35,3 por ciento se afilió a AFP Confía, el 23,6 por ciento, a AFP Previsión, el 23,1 por ciento, a AFP Porvenir, el 14,3 por ciento, a AFP Máxima y el 3,7 por ciento, a AFP Profuturo. En el año 2000 se anunció la fusión de tres AFP: Máxima, Porvenir y Previsión, las cuales conformaron la actual AFP Crecer. Luego, entre 2000 y 2001, la Superintendencia de Pensiones procedió a la liquidación de AFP Profuturo, debido a deficiencias en sus operaciones técnicas¹³⁸. Desde 2003 en El Salvador operan dos AFP¹³⁹: es el único duopolio en América Latina.

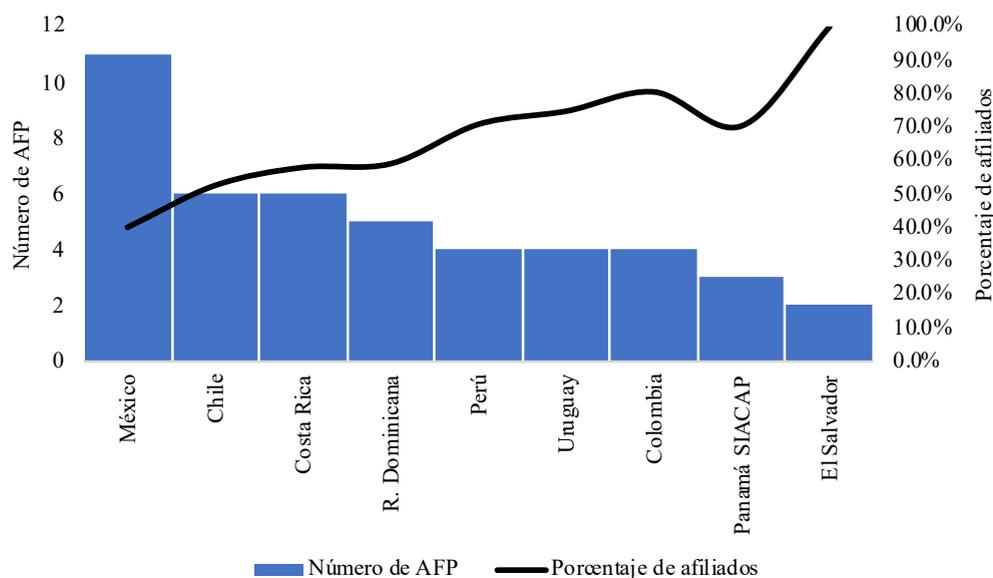
137 Bolaños, F. et al. (2011).

138 GOES (2014).

139 Actualmente las dos AFP operan como sociedad anónima. Para 2017, el 75 por ciento de las acciones de AFP Confía pertenecía a Corporación de Inversiones Atlántida, S.A. (capital hondureño) y el 25 por ciento restantes, a accionistas minoritarios. Por su parte, el 99,99 por ciento de las acciones de AFP Crecer pertenecen a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección, S.A. (capital colombiano) y el resto, a accionistas minoritarios. El análisis de las posibles implicaciones de esta configuración sobrepasa los alcances de este informe.

En el Gráfico 10 se presenta el número de AFP que existían en 2017 en los nueve países con capitalización individual en América Latina, así como el porcentaje de personas afiliadas en las dos principales AFP dentro de cada país (eje derecho).

Gráfico 10. América Latina. Número de AFP y porcentaje de afiliados en las dos principales AFP en los nueve países latinoamericanos con pilar de capitalización individual



Nota: Panamá tiene un sistema mixto cuyo pilar de capitalización está dividido para empleados del sector público y del sector privado.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras de boletín estadístico de AIOS 2017.

Las AFP en El Salvador se encargan de administrar la totalidad del fondo de pensiones. En 1998 –recién iniciado el SAP–, el fondo de pensiones administrado por las dos AFP ascendía a US\$ 47 millones¹⁴⁰, y en 2003 el fondo ascendía a US\$ 1.572 millones: un 11,0 por ciento del PIB. Al cierre de 2017, el fondo de pensiones administrado por las dos AFP ascendía a US\$ 9.985 millones, equivalente al 40,3 por ciento del PIB. Según cifras de la AIOS¹⁴¹, el fondo de pensiones de El Salvador como proporción del PIB de 2017 (40,3 por ciento) es el segundo mayor de entre los nueve países latinoamericanos con esquema de capitalización individual, solo por detrás de Chile (71,9 por ciento).

140 Mesa-Lago, C. (2011).

141 AIOS (2018).

De acuerdo con Mesa-Lago¹⁴², uno de los supuestos no cumplidos de la reforma sustitutiva en El Salvador era que la eliminación del monopolio estatal del SPP ampliaría los niveles de cobertura y fomentaría la competencia entre AFP para captar a la mayor cantidad de afiliados posibles, lo que reduciría los costos administrativos y mejoraría las condiciones de ahorro. La reducción a dos AFP y la falta de competencia ya habían sido pronosticadas por Mesa-Lago¹⁴³ y Mesa-Lago y Durán Mesa-Lago y Durán (1998)¹⁴⁴, por el pequeño tamaño del mercado laboral salvadoreño, sus altos niveles de informalidad, el bajo desarrollo del mercado financiero y el giro exclusivo que limita las actividades de las AFP.

Según el Art. 48 de la Ley SAP, las AFP percibirán por la prestación de sus servicios una retribución en concepto de comisión, que se cobran luego de la acreditación de las cotizaciones previsionales en la CIAP de sus afiliados. Según la Ley del SAP, “estas comisiones estarán destinadas al pago a la Institución Administradora por el manejo de las cuentas individuales de ahorro para pensiones, la administración del fondo de pensiones y de los beneficios por vejez, invalidez y sobrevivencia, la gestión de la pensión mínima garantizada por el Estado, el pago del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y la administración de las demás prestaciones” (Art. 48, Ley SAP).

El Art. 49 faculta a las AFP para establecer comisiones¹⁴⁵ por los siguientes servicios: a) la administración de la CIAP y el contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia; b) la administración de la renta programada (para el caso de afiliados ya pensionados), c) el manejo de CIAP inactivas por más de un año ininterrumpido, pero con saldos superiores a 100 salarios mínimos; d) la administración de CIAP de afiliados pensionados o afiliados que, cumpliendo los requisitos de edad, no ejerzan su derecho y continúen cotizando; y e) la administración de CIAP de salvadoreños que no residan en el país. Según la AIOS¹⁴⁶, las AFP percibieron ingresos anuales por comisión equivalentes a US\$ 79,3 millones, y sus gastos ascendieron a US\$ 33,4 millones (cifras son netas del seguro de invalidez y sobrevivencia).

En general, el duopolio desincentiva la competencia entre las AFP. Como muestra de ello, las AFP no tienen incentivos para cobrar menores comisiones, de modo que históricamente han cobrado el umbral máximo establecido en la Ley SAP (véase el Gráfico 11 para el período 1998-2017).

142 Mesa-Lago, C. (2011).

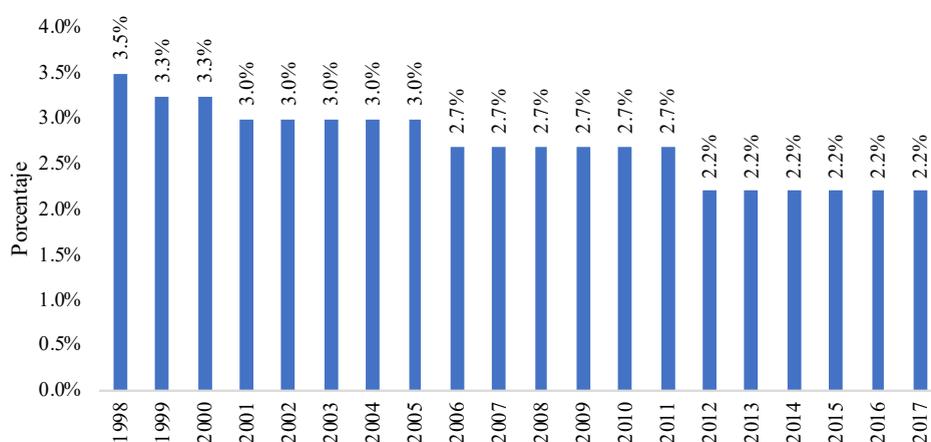
143 Mesa-Lago, C. (1996).

144 Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998).

145 Es importante aclarar que del 2,2 por ciento que no se destinaba a la CIAP, una parte era netamente el costo administrativo que cobraba la AFP y otra parte se destinaba a la prima de invalidez y muerte que contrataba la AFP para cada asegurado. Para 2016, el 1,26 por ciento era destinado a la comisión de AFP y el 0,94 por ciento se destinaba a este seguro (Mesa-Lago, 2017).

146 AIOS (2018).

Gráfico 11. El Salvador (1998-2017). Comisión cobrada por las AFP en el SAP



Nota: La tasa de 2017 corresponde a agosto, antes de la reforma. Incluye lo correspondiente a la comisión y a la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras de la SSF (varios años).

De acuerdo con Mesa-Lago y Rivera¹⁴⁷, el costo administrativo sobre el depósito en la CIAP para 2016 equivalía al 20,4 por ciento¹⁴⁸, el segundo mayor de entre los nueve países latinoamericanos con pilar de capitalización individual. Si bien este costo administrativo ha registrado una tendencia decreciente desde el inicio del SAP, este comportamiento se explica más por la reducción de la tasa máxima de cotización legalmente amparada y no por una mayor competencia entre las dos AFP que existen, ya que siempre se ubican en el límite. La importancia de este punto radica en que, de acuerdo con Barr y Diamond¹⁴⁹, por cada punto porcentual de comisión que paga el trabajador durante su vida activa, el monto de su pensión futura se reduce en cerca del 20 por ciento.

Un aspecto complementario que corrobora la falta de competencia son los pocos traspasos de afiliados entre AFP. Según la AIOS¹⁵⁰, en 2017 la cantidad de traslado no superó las mil personas¹⁵¹, y la tendencia muestra que el número de traslados como proporción del total de afiliados ha caído significativamente. De hecho, El Salvador uno de los países latinoamericanos con proporcionalmente menos movimientos entre las administradoras de pensiones.

147 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

148 Este porcentaje se calcula como el porcentaje del IBC destinado para la comisión de AFP y prima de seguro (2,2 por ciento) entre el porcentaje del IBC destinado a la CIAP (10,8 por ciento). Dicho porcentaje se mantuvo hasta los meses de 2017 previos a la reforma.

149 Barr, N. y Diamond, P. (2008).

150 AIOS (2018).

151 Según AIOS (2018), en 2007 la cantidad de traspasos fue de 863.

2.2.5.2 Articulación del régimen contributivo y no contributivo

Otro elemento que caracteriza al sistema de pensiones salvadoreño es la falta de articulación entre los esquemas contributivo y no contributivo. La pensión básica universal (PBU) es administrada por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), el SAP es directamente administrado por las AFP, y la administración del SPP continúa a cargo del ISSS y del INPEP. Además, se mantiene separado el régimen previsional de la Fuerza Armada, administrado por el IPSFA.

Los esquemas anteriormente mencionados no comparten marcos normativos que le brinden coherencia a su funcionamiento bajo la lógica de un sistema de protección social integrado:

Las instituciones que administran estos esquemas han operado tradicionalmente bajo distintas leyes, reglamentos y directrices; no necesariamente comparten información y no disponen de indicadores comunes que permitan dar seguimiento al funcionamiento conjunto de la protección social ante contingencias de vejez, invalidez o muerte como política pública.

Argueta (2011), pág. 20

En opinión de Mesa-Lago¹⁵², “habría que integrar o al menos coordinar de manera efectiva el sistema de pensiones contributivas con el de pensiones no contributivas, a los efectos de evitar lagunas, duplicaciones o filtraciones y ayudar en la extensión de la protección social a la población dentro del marco del SPSU”. Esto permitiría, por ejemplo, ofrecer cobertura no contributiva a personas que no logran una pensión en el esquema del SAP. Para ello, la administración de la PBU podría continuar en el FISDL, pero con una coordinación directa con el SAP y el SPP.

2.2.5.3. Supervisión del sistema de pensiones

En cuanto a la supervisión del sistema, hasta 2010 la fiscalización, regulación y supervisión del sistema estaba a cargo de la Superintendencia de Pensiones. A partir de 2011, la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero establece que el Banco Central de Reserva (BCR) está a cargo de la emisión de normativa del sistema financiero que regula, entre otras instancias, el SAP y el SPP; mientras que la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) es la encargada de vigilar la correcta aplicación de las leyes y normas que regulan a las AFP. Las entidades supervisadas son las AFP, el SPP y el IPSFA.

152 Mesa-Lago, C. (2011), pág. 67.

Según la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, para cubrir los costos de operación del funcionamiento de la Superintendencia, los integrantes del sistema financiero contribuirán¹⁵³ a cubrir los presupuestos aprobados en relación proporcional a los servicios recibidos: pagarán mensualmente al Banco Central de Reserva, el cual enviará estos fondos a la cuenta que el Ministerio de Hacienda disponga.

En lo concerniente a las labores de inspección directamente a empresas, la competencia es del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS): supervisa la evasión y pago de la mora de cotizaciones al sistema de pensiones. Adicionalmente, el Estado adquirió un rol subsidiario al garantizar y pagar las pensiones mínimas tanto del SAP como del SPP.

Finalmente, hasta 2017 el sistema de pensiones salvadoreño no incluía mecanismos explícitos para la participación de trabajadores y empleadores en la administración, pese a que ambos son los principales contribuyentes al sistema y que los trabajadores son los dueños de sus fondos de pensiones.

2.2.6 Financiamiento y costo de transición

Hasta septiembre de 2017, la tasa de cotización del SAP era del 13,0 por ciento: el trabajador aportaba el 6,25 por ciento y el empleador, el 6,75 por ciento. De ese 13,0 por ciento total, el 10,8 por ciento se destinaba íntegramente a la CIAP de cada trabajador. El 2,2 por ciento restante se utilizaba para cubrir la comisión por administración de las AFP y el seguro de invalidez y sobrevivencia. En lo relativo a las tasas de cotización del SPP, se homologaron a partir de la reforma de 1998 y ascendieron al 14,0 por ciento: con igual aporte (del 7,0 por ciento) del empleado y del empleador¹⁵⁴.

De acuerdo con la Ley del SAP, aquellas personas que hubieran cotizado al menos 12 meses en el antiguo SPP y se trasladaran a una AFP, el Estado debía darles una compensación por los aportes realizados cuando estaban afiliados al SPP. Esta compensación se otorga a través de un certificado de traspaso (CT). “Los CT devengan una tasa de interés ajustable anualmente a partir de la fecha en que el afiliado se traslada al SAP hasta el momento de su pago, es decir, cuando es aprobado el trámite de pensión del afiliado. Esta tasa es equivalente a la variación del IPC registrado en el año anterior”¹⁵⁵. Es decir, no hay un interés real sobre el valor de los CT, sino que se van indexando cada año por la inflación.

El cierre del SPP a nuevos cotizantes y el traslado de cotizantes al SAP generó una fuerte caída en los ingresos del SPP y un desbalance con respecto a sus gastos. Ante el compromiso de cubrir los beneficios de la población pensionada en el SPP, tanto el ISSS como el INPEP debían hacer frente a dichas erogaciones por medio las siguientes fuentes de financiamiento:

153 Las instituciones administradoras de fondos de pensiones contribuyen con hasta un máximo del cuatro por ciento de los ingresos totales anuales que perciben en concepto de comisiones netas del pago de seguro de invalidez y sobrevivencia.

154 Debido a la diferencia entre las tasas de cotización del ISSS y el INPEP (docente y administrativo) antes de la reforma, la homologación de tasas pasó por un período de transición que duró distinto tiempo según el régimen. La tasa de cotización en el ISSS llegó al 14 por ciento a partir del año 2002, la tasa del INPEP docente alcanzó el 14 por ciento desde el año 2000, mientras que la tasa de cotización del INPEP administrativo fue homologada al 14 por ciento a partir del 2003 (GOES, 2014).

155 GOES (2014), pág. 40.

- a. Las reservas técnicas del régimen IVM, las cuales ascendían a US\$ 338,7 millones para diciembre de 1997, pero se agotaron en los primeros años posteriores a la reforma. Las reservas técnicas del ISSS se agotaron en octubre de 2000 y las de INPEP, en agosto de 2002¹⁵⁶.
- b. Posterior al agotamiento de las reservas técnicas, el Ministerio de Hacienda financió el déficit actuarial del SPP a través del fondo de amortización¹⁵⁷ y otras transferencias directas de dicha cartera del Estado.

La reforma sustitutiva, bajo el diseño original del SAP, conllevó para el Estado salvadoreño los siguientes costos de transición al sistema de capitalización individual:

- a. Pago de pensiones, debido a que el anterior sistema se quedó sin cotizantes y, por lo tanto, carecía de fondos para cubrir el pago de sus obligaciones hacia la población pensionada del antiguo SPP.
- b. Certificados de Traspaso (CT), los cuales se emiten para reconocer los derechos adquiridos de personas que cotizaron al menos un año al SPP y se trasladaron al SAP.
- c. Garantía de pensión mínima, que el Estado reconoce a las personas que cumplen con la edad de retiro y número de cotizaciones (25 años continuos o discontinuos al momento de jubilarse), pero que agotan el saldo de su cuenta durante el período de su jubilación.

Al haber cerrado la afiliación de nuevos trabajadores, el SPP empezó a hacer frente a sus obligaciones bajo distintas fuentes de financiamiento (véase la Figura 3): (i) los aportes pagados por los trabajadores que permanecieron cotizando al SPP, que tendían a reducirse; y (ii) las reservas técnicas del ISSS e INPEP, que ascendían a US\$ 338,7 millones a finales de 1997 y se agotaron en 2000 y 2002, respectivamente. Por tales motivos, el SPP se empezó a financiar con los aportes realizados por el Ministerio de Hacienda, incluyendo deuda pública. Luego, a partir de 2003 el Estado tuvo que hacer frente a los nuevos beneficios que reformas posteriores a la aprobación de la Ley SAP incorporaron.

Así, en 2006 se diseña el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) para obtener recursos para financiar los pagos de pensiones del antiguo SPP y los beneficios otorgados a la población optada por medio de instrumentos financieros que, por ley, debían ser adquiridos con los fondos de ahorro para pensión del SAP.

El FOP emite certificados de inversión previsional (CIP) (instrumentos financieros emitidos de forma trimestral por el Estado¹⁵⁸), a cuya adquisición están obligadas las AFP con los fondos de ahorro para pensiones que manejan, devengando una tasa de interés determinada por ley.

156 GOES (2014), pág. 41.

157 Según el GOES (2014: 41), el fondo de amortización debía ser constituido como un porcentaje del Presupuesto General del Estado: el 0,5 por ciento durante los años 1998-2000, el 1 por ciento para los años 2001-2010 y el 1,5 por ciento a partir del año 2011.

158 El fideicomisario, de acuerdo con la Ley FOP, es el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), que posteriormente pasó a denominarse Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).

Bajo el diseño original de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (Decreto legislativo núm. 98), se emiten los CIP en dos categorías: CIP A y CIP B. Los primeros se emiten para financiar las pensiones del SPP, así como la segunda etapa de las pensiones de los Optados B al SAP; y los CIP B se emiten para financiar el pago de CT y CTC. De acuerdo con la Ley FOP, la inversión acumulada en CIP A no podía sobrepasar el 30 por ciento del fondo de pensiones; sin embargo, en 2012 este tope fue aumentado al 45 por ciento.

Figura 3. Línea de tiempo de fuentes de financiamiento de costos de transición

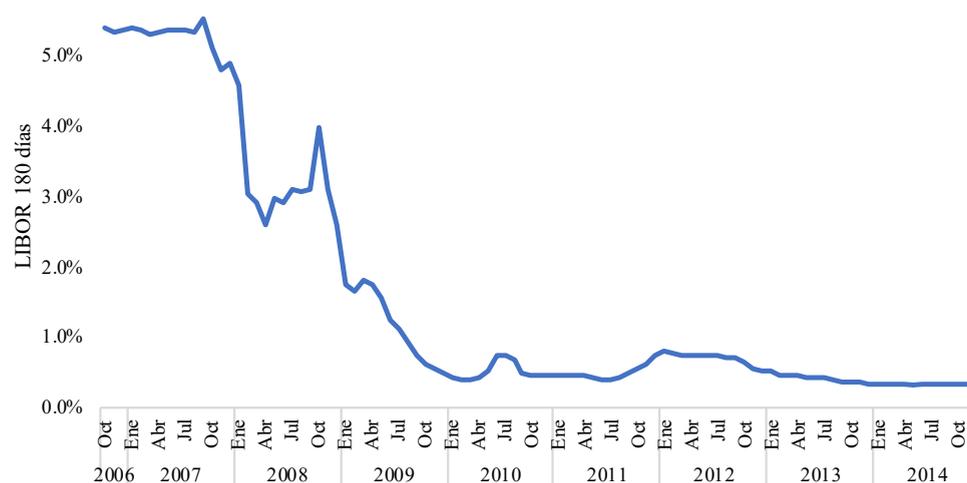


Fuente: Elaboración propia basada en GOES (2014: 156).

Desde 2006 hasta 2014, los CIP A devengaban una tasa equivalente a la London Interbank Offered Rate de 180 días (LIBOR 180 días) más una sobretasa del 0,75 por ciento. Los CIP B, por su parte, presentarían una rentabilidad diferente¹⁵⁹ durante los primeros tres años, pero a partir del cuarto año también devengarían una tasa de interés similar a la de los CIP A.

El Gráfico 12 presenta la evolución de la tasa LIBOR 180 desde la creación del FOP hasta 2014. La tendencia decreciente de la tasa a partir de octubre 2008 (producto de la crisis económica y financiera a nivel internacional) desplomó la tasa a niveles históricamente bajos. Así, a partir del año 2009 y durante los siguientes años, la tasa LIBOR 180 rondó niveles inferiores al 1 por ciento.

Gráfico 12. Tasa LIBOR 180 días: octubre 2006-octubre 2014



Fuente: Elaboración propia basada en cifras de www.erate.com.

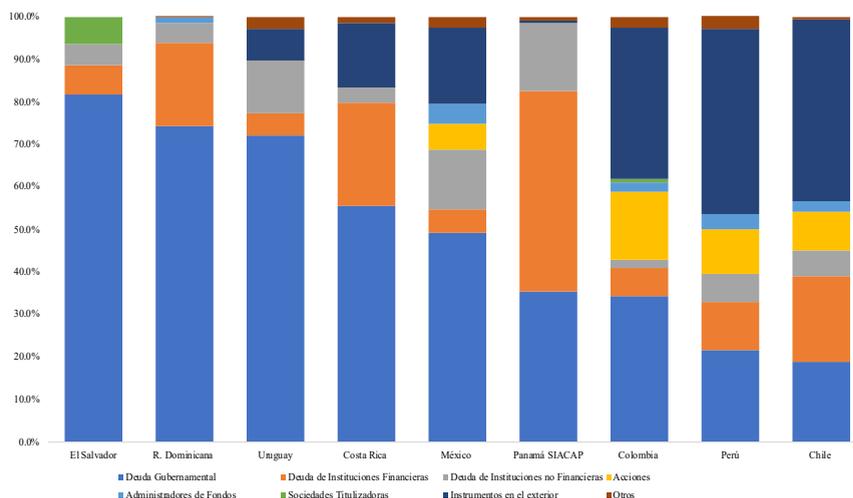
¹⁵⁹ "Tasa de interés equivalente al promedio ponderado de CT y CTC más sobretasas de 0 %, 1 % y 2 % el primero, segundo y tercer año, respectivamente" (Argueta, 2011: 44).

Esta situación afectó la rentabilidad de la cartera de inversiones del SAP (como se vio anteriormente); en especial, porque las disposiciones legales obligaban a que las AFP adquirieran CIP y que un porcentaje significativo de la cartera de inversiones se invirtiera en instrumentos públicos (principalmente, CIP), los cuales no eran los que ofrecían mayores rendimientos¹⁶⁰.

De entre los nueve países latinoamericanos con un pilar de capitalización individual, el sistema previsional de El Salvador es el que reporta mayor concentración de su cartera de inversiones (véase el Gráfico 13).

Para 2017, el 81,7 por ciento de la cartera de inversiones del fondo en El Salvador estaba invertido en deuda gubernamental¹⁶¹, el 7,0 por ciento, en instituciones financieras, el 5,1 por ciento, en instituciones no financieras y el 6,2 por ciento, en sociedades titularizadoras¹⁶². Es importante aclarar que hasta 2017 la regulación salvadoreña no permitía que las AFP invirtieran en el exterior: únicamente podían adquirir valores de emisores extranjeros registrados y transados en la Bolsa de Valores local.

Gráfico 13. América Latina (9 países) (2017). Composición de los fondos administrados del pilar de capitalización individual



Nota: Panamá tiene un sistema mixto cuyo pilar de capitalización está dividido para empleados del sector público y del sector privado.

Fuente: Elaboración propia basada en cifras de Boletín estadístico de AIOS 2017.

La alta concentración de la cartera de inversiones en CIP, aunado a su baja rentabilidad, atentaba contra la suficiencia de las pensiones. La rentabilidad bruta (sin descontar el costo administrativo) ajustada a la inflación fue de solo un 2,6 por ciento entre 2006 y 2016, la más baja de los nueve países con sistemas de capitalización individual en la región, salvo Uruguay¹⁶³.

160 Argueta, N. (2011).

161 Incluye tanto deuda del Gobierno como del Banco Central de Reserva. Del total de la cartera de inversiones, aproximadamente el 60 por ciento está invertido en CIP.

162 AIOS (2017).

163 AIOS (2017), y Mesa-Lago, C. (2018).

Además, cálculos realizados por Bolaños muestran que, para 2012, el fondo de pensiones había perdido entre US\$ 139,8 y US\$ 258,3 millones en concepto de rentabilidad por tener invertido parte del fondo en CIP y no en otros instrumentos con una rentabilidad promedio:

La alta participación de la cartera de inversiones en el FOP y la baja rentabilidad de los CIP, tiene repercusiones no solo en términos financieros a nivel general del fondo de pensiones, sino también impacta los saldos de las cuentas individuales de ahorro para pensiones (CIAP), que, en un sistema de capitalización individual como el salvadoreño, es el determinante principal del monto de las pensiones.

Bolaños (2014), pág. 7

En diciembre de 2014 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la tasa de interés pagada por los CIP por vulnerar el derecho a la previsión social y atentar contra los montos de pensión de trabajadores. Así las cosas, resolvió que la Asamblea Legislativa debía modificar los artículos de la Ley FOP y la Ley SAP relativos a esta tasa de rendimiento.

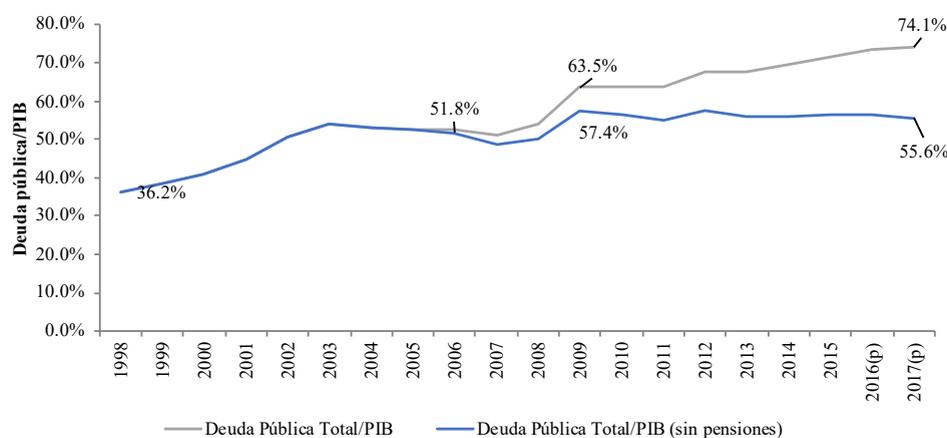
En febrero de 2016, la Asamblea Legislativa reformó la tasa de interés que devengarían los CIP, estableciéndola como el promedio de los últimos cinco años de la tasa de interés de los depósitos a 360 días plazo publicada por el BCR al cierre del mes anterior a la emisión más una sobretasa del 0,25 por ciento. Como límites, esta reforma establecía que la tasa debía ubicarse entre el 3,5 por ciento y el 5,5 por ciento, rango que debería ser revisado cada dos años. En todo caso, esta nueva tasa sería aplicada únicamente a las nuevas emisiones de CIP.

La deuda previsional empezó a representar un importante peso en las finanzas públicas de El Salvador. Para 2006, la deuda pública como porcentaje del PIB ascendía al 51,8 por ciento. La brecha entre la deuda pública con y sin pensiones se acrecentó con los años: en 2017 era de casi 20 puntos porcentuales entre ambos ratios (véase el Gráfico 14). Diferentes estudios han hecho hincapié en la presión fiscal que ejerce la deuda pública previsional, sobre lo que Alvarado y Cabrera plantean:

Es importante mencionar la fuerte presión que el sistema de pensiones está ocasionando actualmente a las finanzas públicas, dado el compromiso de pagar las pensiones a las personas jubiladas y la escasez de fondos para cubrir a una masa de jubilados que crece significativamente. El FOP, vigente desde 2006, representó en un inicio el 1.1 % de la deuda total del Sector Público y el 1.2 % de la Deuda del SPNF (incluido FOP), pero únicamente constituía el 0.5% del PIB. Para 2012, las proporciones se han multiplicado considerablemente, de manera que el FOP corresponde ahora al 15.1 % de la deuda pública total, mientras que solo para el SPNF equivale al 16.1 % de su deuda; por su parte, y en relación con el PIB la deuda previsional constituye el 9.2 %.

Alvarado y Cabrera (2013), pág. 21

Gráfico 14. El Salvador (1998-2017). Deuda pública total (con y sin pensiones) como porcentaje del PIB



Nota: Se utiliza el PIB del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador (SCNES).

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio de Hacienda (varios años) y Banco Central de Reserva (varios años).

Un estudio elaborado por Melinsky¹⁶⁴ muestra que para 2017, de no haber reforma en el sistema de pensiones, el valor presente de los costos de transición ascendería a US\$ 16.364,74 millones, de los cuales un poco más de la tercera parte corresponden al pago de los beneficios a los Optados A (a través de CTC) y Optados B (véase el Cuadro 11). Dicha situación generó una gran presión sobre las finanzas públicas del país tanto a corto como a largo plazo.

A partir del análisis del financiamiento de la transición –en específico, del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), Argueta¹⁶⁵ sostiene que “la relación de interdependencia creada por el FOP entre el SPP y el SAP ha desvirtuado el principio de capitalización individual de la reforma inicial del sistema de pensiones”. Esta situación muestra que la reforma estructural de la década de 1990 no rompió el vínculo entre las generaciones para financiar los beneficios de la generación jubilada, y además se destaca una gran desventaja: a diferencia de seguro social (previo a la reforma) donde la “deuda” de una generación hacia la anterior es “implícita” y la tasa de interés a ser pagada tiene relación con el crecimiento demográfico y de los salarios reales, en el modelo de capitalización individual aplicado en El Salvador –sin beneficio definido– la tasa de interés es explícita, y se determina por el mercado financiero o, alternativamente, por la vía administrativa.

164 Melinsky, E. (2018). El Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Hacienda, contrató en 2017 al actuario Eduardo Melinsky para realizar un estudio actuarial que diera cuenta de la valuación actuarial de la situación del sistema de pensiones sin hacer reforma, una valuación actuarial de la propuesta del Gobierno y una valuación actuarial de la propuesta de los partidos ARENA, GANA, PCN Y PDC. Los resultados de Melinsky son a título personal y no necesariamente corresponden a cifras gubernamentales oficiales.

165 Argueta, N. (2011), pág. 59.

Cuadro 11. El Salvador (2017). Costos de transición totales a cargo del Estado en valor presente (en millones de US\$)

Obligación	Monto	Porcentaje
TOTAL SAP	11.396,04	69,6
Certificados de Traspaso (CT)	2.053,80	12,6
Certificados de Traspaso Complementario (CTC)	11,93	0,1
Beneficios Optados B	6.021,26	36,8
Pensión mínima y agotamiento de CIAP	3.309,05	20,2
TOTAL SPP	4.968,70	30,4
Beneficios	4.855,53	29,7
Gastos administrativos	113,18	0,7
TOTAL SISTEMA	16.364,74	100,0

Nota: Escenario con tasa de descuento del 4,0 por ciento.

Fuente: Melinsky (2017), pág. 37.

En síntesis, los costos de transición de la reforma estructural han resultado ser una pesada carga para el Estado salvadoreño, obligándolo a utilizar como fuente de financiamiento las cotizaciones en curso como un seguro social. A diferencia de las premisas de la reforma sustitutiva que planteaba la reducción del costo fiscal del sistema de pensiones, lo sucedido en El Salvador está en línea con los hallazgos de Rodríguez y Durán¹⁶⁶: no hay diferencias cuantitativas significativas entre los costos de establecer un esquema de capitalización individual y los costos de dotar de pleno financiamiento a un sistema público con prestaciones definidas.

A la luz de este razonamiento, es clave valorar la posibilidad de que El Salvador desarrolle nuevamente un pilar público de pensiones para refinanciar la deuda previsional de modo implícito (y no explícito, haciendo más oneroso los indicadores macroeconómicos y la nota de crédito del país por un indicador de deuda fiscal explícita más grande).

¹⁶⁶ Rodríguez, A. y Durán, F. (2000).

3

Descripción de la reforma del Sistema de Pensiones de 2017

Este apartado describe la reforma más reciente del sistema de pensiones en El Salvador, llevada a cabo en septiembre de 2017. En primer lugar, se presenta de manera sintética el contexto internacional de reformas a los sistemas de pensiones; luego se contextualizará sobre la etapa previa a la aprobación de la reforma, donde surgieron diversas propuestas, así como un proceso de discusión y análisis de estas para poder definir aquellos elementos que debían incorporarse al diseño final. Posteriormente se describen los cambios en parámetros, condiciones, prestaciones y otros elementos sustantivos incluidos en la reforma aprobada.

3.1 Contexto internacional de reformas a los sistemas de pensiones

La reforma al sistema de pensiones en El Salvador llevada a cabo en 2017 no fue un proceso aislado: se enmarca en un contexto de reformas en países de América Latina y de Europa del Este, como resultado de las deficiencias que mostraban los sistemas de cuentas individuales. A 2018, de los 30 países que había privatizado el sistema de pensiones, 18 habían re-reformado el sistema de pensiones, revirtiendo parcial o totalmente la privatización¹⁶⁷.

Luego de más de treinta años desde primera privatización de un sistema de pensiones, la evidencia internacional muestra que el desempeño de este experimento ha sido muy limitado y no ha cumplido con las promesas iniciales. En teoría, la sustitución del sistema público se presentó como una solución para abordar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, pero los resultados estuvieron lejos¹⁶⁸.

Con la privatización se esperaba que las tasas de cobertura y los beneficios se incrementaran, las desigualdades dentro del sistema disminuyeran, los costos administrativos se redujeran con la competencia entre AFP y –entre otros aspectos– se esperaba que los fondos motivaran el desarrollo de nuevas inversiones y, por ende, crecimiento económico. Por el contrario, los resultados fueron distintos, y

167 OIT (2018d).

168

la privatización no entregó lo esperado. Según la OIT¹⁶⁹, las principales lecciones tras tres décadas con las principales privatizaciones de pensiones tanto en países de América Latina como de Europa del Este son:

- a. Las tasas de cobertura se estancaron y en algunos países disminuyeron.
- b. Los beneficios para los pensionados se deterioraron.
- c. La desigualdad de género y de ingresos aumentó.
- d. Los costos de transición del sistema de seguro social al sistema de capitalización individual generaron grandes presiones fiscales a los Estados.
- e. Hubo una gran concentración en el sector de privado de pensiones, dado que el negocio fue absorbido por pocas empresas.
- f. Las ganancias de la privatización fueron para el sector financiero; y no para los ciudadanos, como inicialmente se prometió.
- g. Hubo un efecto limitado del mercado de capitales en el desarrollo de los países.
- h. Los riesgos demográfico y del mercado financiero se trasladaron a los individuos.
- i. Hubo un deterioro del diálogo social; de hecho, muchas de las reformas se realizaron sin consulta a los interlocutores sociales.

De manera complementaria, Becker y Mesa-Lago¹⁷⁰ identifican otras fallas del diseño y especificación de los esquemas de capitalización individual. Entre ellas, la premisa de un paradigma aplicable a todos los países, independientemente de sus diferencias socioeconómicas y sus contextos políticos. Además, las reformas sustitutivas se enfocaron al mercado laboral urbano formal, sin considerar que en muchos países latinoamericanos el sector informal representa un porcentaje considerable de trabajadores, sin mencionar la exclusión en la que podían caer personas del área rural. En sintonía con lo anterior, las reformas descuidaron el pilar no contributivo, por lo que las prestaciones de asistencia social se redujeron.

A partir de dichas debilidades se han iniciado en los países latinoamericanos procesos de re-reforma concebidos desde dos perspectivas¹⁷¹.

En primer lugar, reincorporando el componente público de los tradicionales sistemas de apoyo a ingresos en la vejez para lograr un mejor balance entre riesgos sociales y ahorros individuales. La reincorporación del componente público al sistema de pensiones se ha dado de tres formas: 1) permitiendo a los trabajadores volver al esquema de seguro social; 2) incorporando mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos; y 3) creando nuevos fondos públicos para pensiones¹⁷².

Ibid.

169 *Ibid.*

170 Becker, U. y Mesa-Lago, C. (2013).

171 Bertranou, F. et al. (2009).

172 Dos ejemplos de reapertura del esquema de reparto son Argentina y Bolivia. Argentina revirtió el sistema de capitalización individual eliminando el pilar privado de capitalización y transfirió a los afiliados y sus fondos a un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En Bolivia, por su parte, se implantó un modelo similar, pero se mantuvo las cuentas individuales para

La segunda forma ha sido mantener el esquema de cuentas individuales corrigiendo algunas de sus deficiencias. Existen varias áreas de re-reforma ejecutadas en este sentido: (i) extender las cotizaciones obligatorias a los trabajadores que no están actualmente cubiertos¹⁷³; (ii) infundir mayor solidaridad social al sistema mediante la introducción de una pensión básica solidaria (no contributiva) y aportes del Estado a las pensiones más bajas; (iii) estimular la competencia con el fin de reducir los costos administrativos; (iv) mejorar la equidad de género introduciendo un aporte estatal para las madres por cada hijo nacido vivo¹⁷⁴; y (v) cambiando las reglas de inversión de los activos de pensiones.

3.2 Contexto de la reforma de pensiones en El Salvador del año 2017

El sistema de pensiones en El Salvador ha ocasionado fuertes presiones fiscales a raíz de las obligaciones de deuda contraídas por el Estado producto del costo de transición y nuevas obligaciones que le fueron asignadas posteriormente al sistema. Este panorama ha establecido retos a la configuración del sistema de pensiones. Bajo este contexto, fue necesario consolidar un proceso de reforma que permitiera realizar cambios importantes al diseño bajo el que se había desarrollado el sistema de pensiones desde la reforma de 1998.

De esta manera, en septiembre de 2017 se aprueba una reforma al sistema de pensiones que incluye modificaciones a aspectos estructurales y paramétricos del propio sistema. Según analistas salvadoreños en el tema de pensiones¹⁷⁵, el objetivo primordial es atender el desbalance fiscal que venía debilitando las finanzas públicas, dado que las pensiones es una de las presiones más importantes para la estructura fiscal del Estado.

Según Mesa-Lago y Rivera¹⁷⁶, en el proceso de diseño y consolidación de la reforma del sistema de pensiones participaron con propuestas diversos sectores, tales como trabajadores, empleadores y gobierno; sin embargo, no existió un proceso de diálogo social claramente definido entre los distintos actores.

Representantes sindicales salvadoreños¹⁷⁷ señalan que la reforma se realizó en un proceso sin consulta, con muy pocos espacios de diálogo, y apuntan como una de las mayores debilidades la falta de discusión entre sectores y de abordar el proceso desde una óptica más amplia. Por su parte, representantes de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹⁷⁸ sostuvieron que intentaron acercamientos con el Gobierno, pero este mostró poca apertura y prefirió elaborar su propia propuesta.

La discusión del proceso de reforma se concentró en la Asamblea Legislativa y allí se definieron los elementos que se incluirían en el diseño de reforma aprobado. A continuación, se describen los aspectos más importantes que caracterizaron el proceso.

aquellos asegurados antes de la re-reforma (Mesa-Lago, 2016).

173 Ejemplo de este tipo de reformas es Chile, en donde se incluyó un requerimiento para que los trabajadores independientes gradualmente se incorporen al esquema de cuentas individuales obligatorias durante los siguientes siete años, así como medidas para mejorar la solidaridad, la equidad de género y la competencia (Mesa-Lago y Bertranou, 2015).

174 En Uruguay, se otorgó a la madre un año de cotización por cada hijo nacido vivo para resarcirla por el trabajo no remunerado de crianza; además, se reforzó la competencia creando una administradora pública que redujo el costo administrativo (Mesa-Lago, C. 2016).

175 Información extraída de las entrevistas realizadas a expertos en temas de pensiones en El Salvador. Ver listado de entrevistas en Anexo 1.

176 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

177 Información extraída de las entrevistas realizadas.

178 Información extraída de las entrevistas realizadas.

La idea de reformar el sistema de pensiones toma fuerza en la agenda pública en el año 2016, cuando el Ministerio de Hacienda presenta una propuesta de reforma a la Asamblea Legislativa cuyo principal objeto era dividir el sistema de pensiones en dos regímenes para construir un sistema mixto en un marco de sostenibilidad financiera y viabilidad fiscal. En la presentación de la propuesta se argumentaba que “la privatización del sistema generó un desequilibrio en las finanzas públicas al tener que asumir el Estado compromisos que inicialmente no se consideraron”¹⁷⁹.

Dicha propuesta fue presentada a la Asamblea Legislativa para su estudio y evaluación. Existieron desacuerdos, especialmente, entre partidos políticos como ARENA, PCN, PDC y GANA. Según diversos expertos en pensiones¹⁸⁰, la propuesta del Gobierno únicamente respondía al interés de aliviar el detrimento de las finanzas públicas y no trataba otros problemas clave del sistema como la baja cobertura, la insuficiencia de los beneficios, la falta de solidaridad social, la discriminación por género, la escasa competencia y altos costos administrativos, entre otros¹⁸¹.

En este contexto, es necesario anotar que para obtener más insumos sobre la propuesta del Gobierno y expandir el diálogo, la Comisión Especial de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea Legislativa abrió un espacio consultivo con distintos centros de pensamiento, comités de trabajadores y otras asociaciones relacionadas con el tema de pensiones.

A partir de la presentación de la propuesta del Gobierno, surgen otras iniciativas de reforma de la mano de distintos actores: partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones representantes de trabajadores y empresa privada, entre otros. En concreto, se presentaron cinco propuestas de discusión de la reforma al sistema a lo largo de los dos años de discusión de la reforma:

- a. Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), conformada por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (COMTRADEFOP).
- b. Confederaciones, federaciones, sindicatos y movimientos populares, que podría considerarse la propuesta de los trabajadores.
- c. Grupo Parlamentario del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA).
- d. Gobierno de El Salvador (GOES), a través del Ministerio de Hacienda.
- e. Grupos parlamentarios de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), cuya propuesta se denomina “integradora”.

Las cinco propuestas se caracterizan por poseer dos componentes obligatorios: capitalización individual y fondo colectivo; sin embargo, proponen distinta forma de administración –privada o pública–, distintos

179 GOES (2016).

180 Información extraída de las entrevistas realizadas a analistas y expertos en el sistema de pensiones salvadoreño.

181 Véase también: Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

beneficios, distintas formas de financiamiento y, por lo tanto, un enfoque diverso sobre la sostenibilidad del sistema¹⁸².

Las primeras cuatro propuestas fueron presentadas y explicadas ante la Asamblea Legislativa para su estudio y evaluación en la Comisión Especial de Presupuesto y Hacienda, conformada por diputados de los distintos partidos políticos. De estas, cobran especial relevancia dentro del ciclo de atención –por su incidencia pública y difusión constante– las propuestas realizadas por el GOES y por la ICP.

La primera, como ya se especificó anteriormente, propuso instaurar un sistema mixto creando un componente de administración pública, cuya institución administradora no se especificó. Esta propuesta contó con un diagnóstico y un estudio actuarial¹⁸³ de acceso público que concluyó que el alivio financiero a las finanzas públicas sería solo a corto plazo y luego se volvería más complejo que lo esperado con el sistema en vigor¹⁸⁴. El estudio actuarial contó con la asistencia técnica de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

La segunda estuvo a cargo de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP). La ICP se conformó en julio de 2016 a partir de un acuerdo multisectorial entre el principal gremial empresarial del país, la asociación representante de las AFP, un centro de pensamiento y un comité de trabajadores. La iniciativa se constituyó para discutir los principales retos del SAP y crear un documento de propuesta: “una propuesta integral de reforma de pensiones alternativa, teniendo como objetivo primordial mejorar las pensiones de los afiliados”¹⁸⁵.

Esta propuesta se elaboró como alternativa al proyecto presentado por el GOES ante la Asamblea Legislativa, que, según la ICP, “se elaboró de forma unilateral y fue desarrollado desde una óptica fiscal para tratar de suavizar en el corto plazo el impacto en las finanzas públicas que tiene el pago de la deuda previsional”¹⁸⁶. La propuesta de ICP propuso el mantenimiento de la cuenta de capitalización individual y la creación de una reserva de pensión vitalicia¹⁸⁷, que se constituiría como una especie de pilar colectivo.

La propuesta de ICP contaba con un diagnóstico y un estudio de impactos financieros, ambos de acceso restringido, revisado por la firma PrimAmérica, y posteriormente examinada por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Mundial¹⁸⁸.

Estas dos propuestas –GOES e ICP– se posicionaron dentro de la agenda de estudio de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, dado que eran las de mayor respaldo dentro de las fracciones legislativas. La propuesta del GOES era respaldada sustancialmente por el partido de gobierno –Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)–, y la de la ICP, por el resto de partidos políticos, que consideraban la propuesta como la que mejor se adaptaba al contexto y realidad salvadoreña¹⁸⁹.

182 Véase un análisis comparativo completo de las propuestas en: Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

183 El estudio actuarial fue realizado en el año 2016 bajo una asistencia técnica del BID por el grupo de Consultoría Farell (México).

184 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

185 ICP (2017).

186 *Ibid.*

187 Nombre específico que se le dio a un fondo común en la propuesta de la ICP.

188 Mesa Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

189 Este aspecto puede consultarse en la nota periodística de El Diario de Hoy: “Propuesta ICP para pensiones tiene más respaldo entre diputados” (Velásquez, 2017), publicada el 13 de junio de 2017, en donde entrevistan a diputados de las diversas fracciones políticas –ARENA, PCN y PDC–, que manifiestan su respaldo a la propuesta presentada por la ICP.

La discusión sobre cuáles aspectos debieron incluirse en la reforma al sistema de pensiones continuó en la Asamblea Legislativa durante casi todo el año 2017; y mientras tanto, los problemas para hacer frente a la deuda previsional se agudizaron para el Gobierno. En abril de 2017, el Gobierno se declaró en impago selectivo al no obtener los recursos necesarios para cancelar los pagos pendientes de los Certificados de Inversión Previsional (CIP), cuya deuda ascendía a los US\$ 28,8 millones.

Como ya se explicó, los Certificados de Inversión Previsional (CIP) son instrumentos financieros emitidos trimestralmente bajo el amparo de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), son adquiridos obligatoriamente por las AFP y devengan una tasa dispuesta en la ley. Con los recursos obtenidos de las emisiones de CIP, el Gobierno paga las pensiones del Sistema Público de Pensione y los Certificados de Traspaso. El Estado debe pagar el valor de los CIP más el rendimiento generado conforme se establezca el plazo de vencimiento de los tramos de CIP emitidos. Esta dinámica, tal y como se mostró en el diagnóstico realizado, ocasiona fuertes presiones fiscales y compromete una parte del gasto público para hacer frente a la amortización de esa deuda¹⁹⁰.

La falta de pago en la fecha establecida –abril de 2017– provocó un deterioro en las calificaciones de riesgo; y con ello, un detrimento en la posición financiera internacional del país y gran incertidumbre sobre la capacidad del Estado para hacer frente a pagos futuros. Todo se debió a que en octubre de ese mismo año vencía el plazo para pagar la deuda de otro tramo de emisión CIP emitidos para utilizar los fondos de las cuentas individuales del SAP. La deuda era de aproximadamente a US\$ 91 millones.

Ante dicha situación, y como una medida inmediata para solventar el requerimiento de fondos para el mes de octubre, el Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, envió en julio de 2017 una iniciativa de ley a la Asamblea Legislativa para reformar la Ley FOP: proponía ampliar del 45 por ciento al 50 por ciento el techo de disponibilidad de inversión en los CIP para poder invertir más en este tipo de títulos y así disponer de los recursos para atender los compromisos inmediatos generados por el sistema previsional.

Esta iniciativa fue respaldada principalmente por el partido de Gobierno, quien buscó el apoyo del resto de partidos políticos en el pleno legislativo. La moción fue llevada al pleno y aprobada con 43 votos, dentro de los cuales se incluyeron los del FMLN, PCN y GANA. Los diputados del principal partido de oposición (ARENA) se abstuvieron de votar.

A pesar de su aprobación en la Asamblea Legislativa, la medida fue declarada inconstitucional por los Magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) considerando que la medida ampliaba demasiado el riesgo sobre las pensiones de los cotizantes. Así, la reforma a la Ley FOP no pudo continuar y la urgencia de cambios del sistema de pensiones siguió profundizándose.

Al no existir un acuerdo sobre qué elementos se incorporarían en el decreto de reforma al sistema de pensiones, se incorporaron al análisis dos nuevas propuestas. En agosto de 2017, los partidos GANA, ARENA, PCN y PDC presentaron una nueva propuesta, calificada de “integradora” porque “recoge los diferentes planteamientos de las propuestas presentadas anteriormente por diversos sectores y los diferentes Grupos Parlamentarios”¹⁹¹.

190 Álvarez, A. y Barrera, S. (2018).

191 Decreto legislativa núm. 787 (2017).

La propuesta mantuvo la idea de dos componentes obligatorios: cuenta de capitalización individual y cuenta colectiva. En palabras de Argueta y De Paz¹⁹², “la propuesta integradora recogía en esencia los estatutos propuestos por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) junto a algunos elementos adicionales surgidos de las negociaciones finales con el Gobierno”. Esta propuesta buscaba el consenso en el órgano legislativo para evitar el “impago” del mes de octubre, inevitable en el sistema vigente.

Por otro lado, el GOES buscó mantener una propuesta propia y a inicios de septiembre de 2017, a través del Ministerio de Hacienda, presentó una nueva propuesta argumentando haber desistido de la propuesta inicial –basada en un sistema mixto– y haber buscado hacer un ejercicio de mejora de los aspectos propuestos por la ICP y la reforma integradora. La propuesta no contaba con un estudio actuarial de carácter público y, por tanto, se desconocía su factibilidad.

Después de diversas discusiones y reuniones de los diputados de la Asamblea Legislativa con el órgano ejecutivo sin ninguna decisión clara y en un ambiente con una cada vez más urgente necesidad de reforma, se acordó crear una comisión especial para agilizar el estudio de las propuestas y consolidar los aspectos técnica y financieramente viables para ser incluidos en la reforma.

Teniendo como base los estudios técnicos de las diversas propuestas, se llegó a un acuerdo en la Asamblea Legislativa: se aprobó la reforma que incluía en esencia los elementos contenidos en la propuesta integradora presentada por los partidos políticos de oposición, además de elementos incorporados producto de las negociaciones con el Gobierno. De esta manera, el 27 de septiembre de 2017 se aprobó bajo Decreto legislativo núm. 787, con 74 votos de diputados de todos los partidos políticos¹⁹³, la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). Con dicha reforma, se mantiene el esquema de capitalización individual y se crea una Cuenta De Garantía Solidaria¹⁹⁴ (una especie de fondo común), que pretende aliviar las presiones a las finanzas públicas generadas por el costo de transición y los beneficios adicionales –para los Optados A y Optados B– generados con la reforma de 1996.

3.3 Contenido de la reforma de 2017

La reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) implicó importantes cambios en la configuración del sistema de pensiones: en el esquema de financiamiento, los requisitos de acceso a las prestaciones o el tipo y cantidad de prestaciones, entre otros aspectos. Asimismo, es relevante señalar que se han mantenido elementos del sistema contemplados originalmente en la Ley SAP. A continuación, se puntualizarán brevemente aquellos aspectos no modificados con la reforma, así como los cambios estructurales y paramétricos experimentados.

3.3.1 Elementos que se mantienen

La configuración del Sistema de Ahorro para Pensiones después de la reforma mantiene la gran mayoría de los elementos del diseño original de la Ley SAP, que se describen a continuación.

- Se mantiene el esquema basado en cuentas individuales. Así, una parte de la tasa de cotización al sistema seguirá acumulándose en una cuenta individual.

192 Argueta, C. y De Paz, A. (2018).

193 La Asamblea Legislativa de El Salvador se conforma de 84 diputados. En la sesión plenaria para la aprobación de la reforma hubo tres abstenciones de voto y siete ausencias.

194

- Se mantienen las administradoras privadas del fondo de pensión. La administración sigue a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), quienes continuarán recibiendo un porcentaje de comisión por la gestión e inversión de los fondos acumulados.
- Algunos parámetros del sistema no perciben ninguna modificación. La edad de retiro se mantiene tal y como se especificó originalmente: 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres. También se mantiene el requisito de los 25 años de cotización o 300 cotizaciones continuas o discontinuas para el acceso a la pensión de vejez, lo que limita la cobertura en edades potencialmente inactivas.
- Se mantiene la forma de cálculo del Salario Básico Regulador (SBR). El SBR se utiliza para determinar las pensiones de referencia en el caso de invalidez y sobrevivencia. El SBR se calcula como el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos ciento veinte meses cotizados anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento o se declare la invalidez.
- Se mantiene devolución de saldo para quienes no cumplen con el tiempo necesario de cotización. Quienes no cumplen con al menos 10 años de cotización no podrán acceder a ninguno de los beneficios que establece el sistema. Ante ello, la ley mantiene la posibilidad de devolver el saldo acumulado en la cuenta individual sin ninguna prestación adicional.
- El monto de pensión mínima no se modifica. La reforma no consideró modificaciones al monto de la pensión mínima, que desde el año 2011 se ha establecido en US\$ 207,60, ni tampoco un mecanismo de indexación de la pensión mínima. Se estableció una instancia que deberá revisar y definir el mecanismo para el ajuste de la pensión mínima, el Comité Actuarial.
- Se mantienen los beneficios otorgados a las personas optadas al SAP. No existieron modificaciones en cuanto a los beneficios diferenciados que se otorgan a las personas cotizantes clasificadas como optadas al SAP a través de los Decretos legislativos núm. 1217 y núm. 100. No obstante, también se especifican algunos mecanismos que buscan disminuir las brechas en los beneficios entre cotizantes optadas y cotizantes obligadas al SAP.
- Se mantiene los CIP como instrumento de inversión. La reforma al sistema de pensiones mantiene como instrumento potencial de inversión los Certificados de Inversión Previsional (CIP), instrumentos creados a partir de la Ley FOP como mecanismo de financiamiento del costo de transición del sistema público de pensiones al actual sistema privado. Si bien se ha mantenido el porcentaje máximo en que se puede invertir en CIP, se especifica un aumento en su tasa de rentabilidad.

3.3.2 Cambios que la reforma incorpora

En referencia a los cambios que incorpora la reforma al sistema de pensiones, se especifican, de manera general, los siguientes:

- Creación de la Cuenta de Garantía Solidaria. Se crea un esquema de financiamiento adicional que funciona como un fondo común hacia el cual se destinará una parte de la tasa de cotización. El fondo común servirá para financiar beneficios nuevos y otros del antiguo sistema, lo que contribuye a reducir el costo de transición y aliviar la carga fiscal de la reforma de 1996.

- Modificación de algunos parámetros del sistema. Se incrementa la tasa de cotización del sistema a 15 por ciento y se modifica la forma de distribución de la misma repartiéndose entre la cuenta individual, el fondo común y la comisión cobrada por las AFP. Además, se modifica la forma de calcular la pensión, eliminándose las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
- Cambios en el esquema de beneficios. Se incorporan dos modalidades de beneficio nuevas: Beneficio Económico Temporal (BET) y Beneficio Económico Permanente (BEP). Ambas, dirigidas a los cotizantes del sistema que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión por vejez. Igualmente, se incorpora la figura de pensiones de longevidad (que garantiza pensiones de por vida para los jubilados) y el beneficio de anticipo de saldo (que permite a las personas hacer uso de un porcentaje de sus ahorros antes de alcanzar la edad de jubilación). Además, se reducen las pensiones de referencia para invalidez y sobrevivencia y se establece un tope máximo de pensión (US\$ 2.000 mensuales) para los optados.
- Introducción de multifondos. Se introduce la figura de multifondos, que abre la posibilidad de que existan cuatro distintos tipos de fondos. Cada fondo se manejará bajo su propio régimen de inversión y la asignación a cada tipo de fondo dependerá de la edad del cotizante. Las AFP serán las encargadas de la administrar los fondos que creen.
- Se introducen cambios en el modelo de supervisión y regulación del sistema. Se especifica la creación de un comité de riesgo y un comité actuarial formado por representantes de empleadores, trabajadores y Gobierno. Estos comités se conciben como espacios de diálogo para la discusión de aspectos fundamentales sobre las especificaciones del régimen financiero y la incorporación de modificaciones a los parámetros del sistema de pensiones. Además, a fin de verificar inconsistencias entre cotizantes al sistema de pensiones y al régimen de salud contributiva, se establece la creación de una base de datos única.

A continuación, se describen con mayor detalle las implicaciones de cada cambios de la reforma del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

3.3.2.1 Creación de la Cuenta de Garantía Solidaria

Una de las principales modificaciones es la creación de un instrumento de financiamiento adicional: la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS). Es un fondo colectivo que será utilizado para financiar determinados beneficios nuevos y otros antiguos del SAP, que bajo el esquema anterior debía financiar directamente el Estado a través del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP). Este elemento contribuye a reducir el costo de transición y la presión fiscal generada antes de la reforma.

En concreto, la Cuenta de Garantía Solidaria pretende financiar los siguientes elementos:

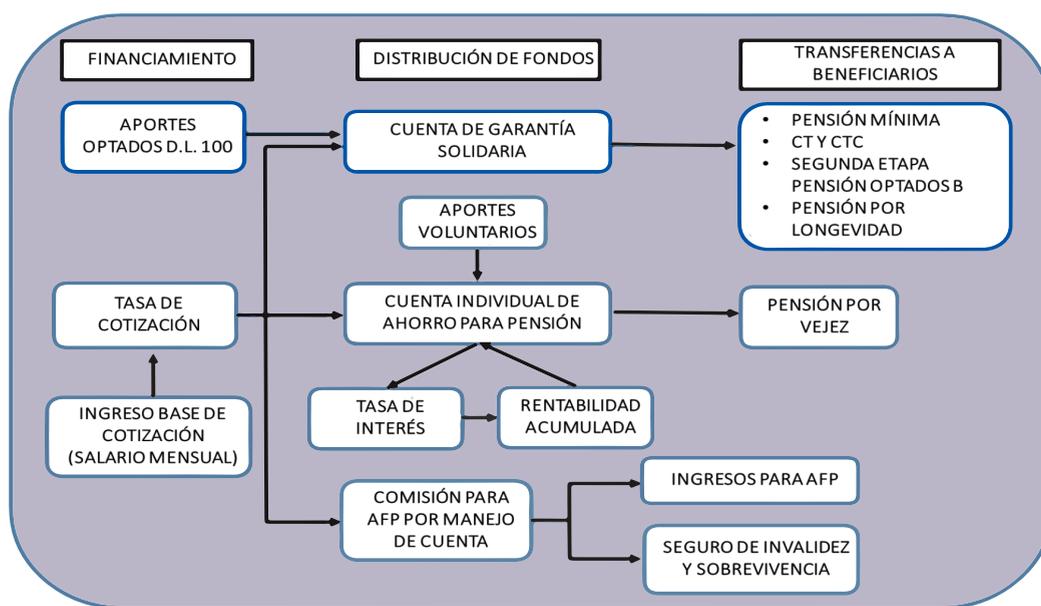
- a) Financiamiento presente y futuro de la pensión mínima.
- b) Pago de los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementarios para las personas optadas al SAP.

- c) Pago de las pensiones de vejez en segunda etapa¹⁹⁵ para los optados al SAP cuando a estos se les agote el saldo de su CIAP.
- d) Pago de las pensiones por longevidad (en sus diferentes modalidades), el cual es un nuevo beneficio creado con esta reforma.

Para el financiamiento de la CGS se destina una parte del porcentaje de cotización a cargo del empleador y una cotización especial sobre el monto de pensión mensual recibido por los jubilados optados beneficiados por el Decreto legislativo núm. 100, exceptuándose aquellos que reciben pensión mínima. El porcentaje de la cotización del empleador destinado a la Cuenta de Garantía Solidaria se ha definido de manera escalonada: se mantiene en un 5 por ciento hasta 2027 y disminuye progresivamente hasta llegar a un 2 por ciento en el año 2050.

En ese sentido, la estructura general del Sistema de Ahorro para Pensión ha experimentado un cambio significativo (véase la Figura 4), dado que una parte de la tasa de cotización se ha reorientado hacia el financiamiento de la Cuenta de Garantía Solidaria para hacer frente a ciertos compromisos definidos en la ley. El resto de la tasa de cotización se distribuirá entre la cuenta individual y la comisión a las AFP.

Figura 4. El Salvador. Funcionamiento del SAP después de la reforma de pensiones de 2017



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario anotar que si bien la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) asume el financiamiento de compromisos anteriormente asumidos directamente por el Estado con los recursos obtenidos de la emisión de CIP, con la nueva reforma el Ministerio de Hacienda todavía tendrá a su cargo el pago de las

195 La cual consiste en los beneficios otorgados por el Decreto legislativo núm. 100. Al agotarse la CIAP de los pensionados Optados B, la pensión de este grupo poblacional se financia a través de CIP.

pensiones del SPP, el pago del servicio de la deuda previsional y el pago de compensaciones¹⁹⁶ por los fondos que sean aportados a la Cuenta de Garantía Solidaria.

Además, en el Art. 148 establece que el sistema de pensiones –como parte de la Seguridad Social– estará garantizado por el Estado. Para ello, se define en la ley una garantía para financiar cualquier déficit que genere la CGS. Para ello se incorpora la obligación de asignar una parte del Presupuesto General del Estado: un 1,7 por ciento de los ingresos corrientes netos para los años 2018 y 2019, y hasta un máximo del 2,5 por ciento a partir del año 2020¹⁹⁷.

3.3.2.2 Modificación de algunos parámetros del sistema

La creación de la Cuenta de Garantía Solidaria requirió la modificación de parámetros en el sistema de pensiones. Además, llevó a crear nuevos beneficios y a modificar antiguos beneficios que otorga el sistema. El Cuadro 12 muestra cómo se especificaron los principales parámetros con la reforma al sistema.

Cuadro 12. El Salvador. Parámetros del SAP, antes y después de la reforma de 2017

Parámetros	Sistema de Ahorro para Pensiones (1998)	Sistema de Ahorro para pensiones (2017)	Estado de la ley
Tasa de cotización	13% · 6,25% trabajador · 6,75% empleador	15% · 7,25% trabajador · 7,75% empleador	Se modifica
Edad de retiro	· 55 años mujeres · 60 años hombres	· 55 años mujeres · 60 años hombres	Se mantiene ^(a)
Tiempo mínimo de cotización	25 años o 300 cotizaciones continuas o discontinuas	25 años o 300 cotizaciones continuas o discontinuas	Se mantiene
Definición del Salario Básico Regulador	Promedio de los salarios de los últimos 10 años cotizados	Promedio de los salarios de los últimos 10 años cotizados	Se mantiene
Cálculo de pensión	División anual del monto de la CIAP entre el capital técnico necesario ^(b) para pagar una unidad de pensión	División única del monto de la CIAP entre 20 anualidades distribuidas en los 12 meses de cada año	Se modifica

Nota: (a) El Capital Técnico Necesario se utilizaba para determinar el valor presente de los beneficios futuros incorporando las expectativas de vida de los afiliados y su grupo familiar mediante tablas de mortalidad divididas por sexo. (b) Se incorpora explícitamente un mecanismo en la ley para su futura modificación.

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto legislativo núm. 787 y Ley SAP.

196 El Art. 116B de la Ley SAP establece que el Estado otorgará una compensación a las personas que se pensionen, así como quienes accedan al beneficio económico permanente, en concepto de sus aportes realizados a la Cuenta de Garantía Solidario (dado que hasta 2050 se destinará más del 2 por ciento del SBR a esta cuenta). Dicha compensación se calcula como la diferencia entre los aportes que la persona haya realizado a la CGS menos los aportes que corresponden al 2 por ciento que se debe destinar a la CGS.

197 Se desconoce cómo se fijaron estos porcentajes máximos. Según el Art. 224 de la Ley SAP, la Superintendencia del Sistema Financiero será la encargada de estimar anualmente los recursos necesarios para que el Estado cumpla con las obligaciones con el SPP y el SAP, y los remitirá al Ministerio de Hacienda para su incorporación en el presupuesto respectivo.

Como se observa, uno de los parámetros que se modifica con la reforma al sistema de pensiones es la tasa de cotización: aumentó del 13 por ciento al 15 por ciento, distribuida en un 7,25 por ciento para el trabajador y un 7,75 por ciento para el empleador.

En cuanto a la distribución de la tasa de cotización, se dividirá entre el aporte a la CIAP, la CGS y la comisión pagada a las AFP por la administración de los fondos. Es necesario subrayar que la reforma establece una reducción progresiva del porcentaje destinado a la CGS, mientras que el porcentaje destinado a la CIAP aumentaría progresivamente hasta 2050. El Cuadro 13 muestra la forma en que se distribuye la tasa de cotización con la reforma aprobada.

Cuadro 13. El Salvador. Distribución de la tasa de cotización a partir de la reforma del SAP (en porcentaje)

Distribución de la tasa de cotización	2018-2019	2020-2027	2028-2037	2038-2043	2044-2049	2050
CIAP	8,0	8,1	8,6	9,1	10,1	11,1
CGS	5,0	5,0	4,5	4,0	3,0	2,0
Comisión AFP + Seguro de invalidez y sobrevivencia	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Total	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Nota: Entre 2018 y 2049, el trabajador recibirá una compensación financiada por el Estado en concepto de los aportes complementarios realizados a la CGS a lo largo de su vida laboral. Esta compensación se define como la diferencia entre los aportes realizados por el trabajador a la CGS menos los aportes que corresponderían con el 2 por ciento del SBR. A partir de 2050, año en que el aporte a la CGS es del 2 por ciento del SBR, ya no se realizará esta compensación.

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto legislativo núm. 787.

Otro parámetro modificado es la forma de calcular la pensión. Antes de la reforma, se determinaba dividiendo el monto acumulado en la cuenta individual en el momento de la jubilación entre una variable denominada Capital Técnico Necesario, un concepto que pretendía incorporar la probabilidad de supervivencia de una persona después de su jubilación, dado que consideraba para su determinación la expectativa de vida de las personas por jubilarse mediante tablas de mortalidad, diferenciadas para hombres y mujeres. El monto de pensión recibido estaba sujeto a un cálculo anual (recálculo) dado que la probabilidad de prolongación de vida de la persona aumentaba cada año, y con ello, la necesidad de recibir por un mayor plazo alguna pensión.

Con la reforma del año 2017, se reconfigura la forma de calcular la pensión y se define como la división del saldo de la CIAP entre 20 anualidades, distribuidas en los 12 meses del año, de manera que la pensión se distribuye de forma homogénea para los siguientes 20 años tras la jubilación. Esta forma de cálculo elimina las tablas de mortalidad diferenciadas y el recálculo anual, dado que existe un mecanismo de financiamiento –la Cuenta de Garantía Solidaria– de la pensión cuando hay una probabilidad de supervivencia de más de 20 años.

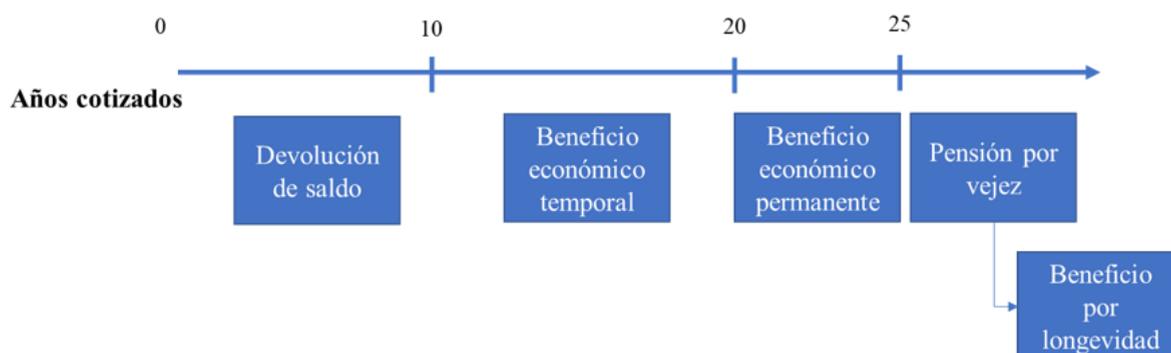
En cuanto a la edad de retiro, aunque no se modificó, sí se introdujo un mecanismo legal que permite incrementarla en un futuro cercano. Dicho mecanismo implica crear un comité actuarial que, utilizando estudios técnicos y de factibilidad, puede aumentar la edad de retiro en un año cada cinco años a partir de 2020. Sin embargo, hasta la fecha no se ha creado dicho comité.

3.3.2.3 Nuevo esquema de prestaciones

Bajo el modelo SAP inicial, adquirir los beneficios de una pensión de vejez exigía, entre otras condiciones, alcanzar las 300 cotizaciones discontinuas o discontinuas. En caso contrario, la persona recibiría una devolución del saldo de su CIAP acumulada. Esto dejaba sin protección a importantes grupos de población. Como referencia, para 2012, el 60,3 por ciento de las solicitudes de pensión terminaron en devolución de saldo¹⁹⁸.

La reforma mantuvo la modalidad de devolución de saldo, aunque incorporó nuevos beneficios (véase la Figura 5).

Figura 5. El Salvador. Beneficios vigentes con la reforma del SAP de 2017



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, destaca la incorporación del beneficio de longevidad. La Ley SAP original estipulaba que las personas que cumplieran los requisitos para recibir pensiones por vejez recibirían una pensión, calculada sobre criterios específicos, hasta agotar el monto de su CIAP. Luego de agotarse su CIAP, los jubilados únicamente tendrían derecho a una pensión cuyo monto sería equivalente a la pensión mínima. Se exceptuaban de esa regla aquellos beneficiados del Decreto legislativo núm. 100 (Optados B).

Con la reforma a la Ley SAP, el beneficio de longevidad posibilita que, al agotar el monto de su CIAP, los afiliados que se pensionen por vejez y quienes reciban pensiones por sobrevivencia tengan derecho a seguir recibiendo el mismo monto de pensión de forma vitalicia.

La reforma estipula que para acceder al beneficio por longevidad deben haber transcurrido veinte años desde la recepción de la primera pensión por vejez o haber cumplido como máximo 80 años en el las mujeres y 85 en los hombres¹⁹⁹. Esta última condición opera siempre y cuando haya agotado su CIAP. Estas pensiones de longevidad serán financiadas desde la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS).

198 Argueta et al. (2015).

199 A pesar del avance en incorporar este mecanismo de longevidad, se debe tomar en cuenta que alcanzar esta edad es muy difícil ante la

Antes de la reforma de 2017, la Ley SAP establecía que únicamente tenían derecho a recibir una pensión por vejez las personas que cumplieran con 25 años de cotización o 300 cotizaciones continuas o discontinuas al sistema. Quienes no cumplieran dicho requisito únicamente tenían derecho a recibir la devolución del saldo de su CIAP. Con la reforma, se amplían las opciones más allá de la devolución de saldo a quienes hayan cotizado por menos tiempo al sistema. Estas dos formas de beneficios son: Beneficio Económico Temporal (BET) y Beneficio Económico Permanente (BEP).

El Beneficio Económico Temporal (BET) es un beneficio monetario para aquellos cotizantes que, al cumplir la edad de retiro, únicamente alcanzan entre 10 y 20 años de cotización. Con este beneficio, las personas reciben una mensualidad, descontada de su CIAP, que puede ser calculada bajo dos modalidades: i) como el resultado de dividir el saldo de la cuenta individual entre el número de años cotizados multiplicados por doce y ii) como un porcentaje de la Pensión Mínima por Vejez vigente de entre el 40 por ciento y el 60 por ciento, según los años cotizados (véase el Cuadro 14).

Si bien este beneficio puede estar por debajo de la pensión mínima por vejez vigente (US\$ 207,60), el cotizante puede solicitar su ajuste, el cual se descontará de su CIAP. Además del monto mensual descontado de la CIAP, el afiliado recibirá el monto correspondiente a los aportes realizados a la CGS a lo largo de su vida laboral.

Cuadro 14. El Salvador. BET otorgado según los años de cotización (en porcentaje)

Años cotizados	Porcentaje de la Pensión mínima por vejez vigente
Hasta 12 años	40
Más de 12 y hasta 14 años	45
Más de 14 y hasta 16 años	50
Más de 16 y hasta 18 años	55
Más de 18 y hasta menos de 20 años	60

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto legislativo núm. 787.

Una persona que reciba el Beneficio Económico Temporal puede acceder, de forma voluntaria, al Régimen de Salud –Maternidad, Enfermedad y Riesgos Profesionales– del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). La afiliación al ISSS será de carácter voluntario y estará sujeta a un porcentaje con cargo a la mensualidad recibida por el jubilado.

El Beneficio Económico Permanente (BEP) es un beneficio monetario para aquellos cotizantes que, al cumplir la edad de retiro, alcancen entre 20 y 25 años de cotización. Estos pueden optar a una devolución de saldo de su CIAP o a una mensualidad que se financiará con cargo a su cuenta individual. El BEP se calculará de la misma manera que las pensiones por vejez, es decir, dividiendo el monto de la CIAP entre 20 anualidades, distribuidas en los 12 meses de cada año. Sin embargo, este monto también puede ser más baja que la pensión mínima vigente.

realidad demográfica salvadoreña. Como referencia, según cifras del BID (2015: 115), en El Salvador la esperanza de vida al cumplir 65 años es de 18,3 años.

A diferencia del BET, las personas que pueden acceder al BEP podrán gozar de pensiones por vejez al agotarse el saldo de su cuenta individual. Tal y como se mencionó anteriormente, las pensiones por vejez serán financiadas por la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) y se igualarán al monto que se recibía a través del BEP.

Además, una persona que goce del Beneficio Económico Permanente (BEP) deberá cotizar de manera obligatoria al régimen de salud contributiva –Maternidad, Enfermedad y Riesgos Profesionales– del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Dicha cotización será descontada del monto recibido del BEP.

Nótese que la diferencia sustancial entre acceder al BEP y gozar de una pensión por vejez radica en que con el BEP no se garantiza a las personas una mensualidad equivalente a la pensión mínima, mientras que las pensiones por vejez sí garantizan al jubilado una pensión cuyo monto es por lo menos el estipulado para la pensión mínima (US\$ 207,60). El Cuadro 15 resume las diversas modalidades de beneficio establecidas después de la reforma.

Cuadro 15. El Salvador. Modalidades de beneficio especificadas con la reforma del SAP

Modalidad de beneficio	Requisito	Tipo de beneficio monetario ^(b)	Cobertura contributiva de salud	Pensión de vejez
Pensión por vejez	25 años cotizando al SAP o 300 cotizaciones mensuales	<ul style="list-style-type: none"> . Pensión mensual calculada con base en el monto acumulado en CIAP más aportes a CGS menos el 2% . No puede ser menor a la pensión mínima 	Obligatoria con porcentaje de cotización descontado de pensión	Garantía del mismo monto de pensión al agotar CIAP
Devolución de saldo ^(a)	Cotizar al SAP por menos de 20 años	Monto total acumulado en la CIAP más los aportes a la CGS adicionando un factor de actualización por IPC	Voluntaria con porcentaje de cotización pagado por el afiliado	Ninguna
Beneficio Económico Temporal (BET)	Cotizar al SAP entre 10 y 20 años	<ul style="list-style-type: none"> . Monto total acumulado en la CIAP más los aportes a la CGS adicionando un factor de actualización por IPC . Mensualidad que puede ser menor, igual o mayor a la pensión mínima 	Voluntaria con porcentaje de cotización descontado de mensualidad	Ninguna
Beneficio Económico Permanente (BEP)	Cotizar al SAP entre 20 y menos de 25 años	<ul style="list-style-type: none"> . Beneficio mensual calculado en base a monto acumulado en CIAP más aportes a CGS menos el 2% . Mensualidad que puede ser menor, igual o mayor a la pensión mínima 	Obligatoria con porcentaje de cotización descontado de mensualidad	Garantía de recibir la misma mensualidad al agotar CIAP

Nota: (a) En estricto sentido la devolución de saldo no es un beneficio del sistema de pensiones, sin embargo, la Ley SAP lo estipula como una modalidad de entrega de las cotizaciones de las personas cuando no puedan acceder a pensión por vejez. (b) El monto de la CIAP y la CGS toman en cuenta la rentabilidad ganada. En el caso de la CGS, se adiciona la rentabilidad del Fondo Conservador durante el período cotizado.

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto legislativo núm. 787 y Ley SAP.

Siguiendo con los beneficios incorporados al sistema, la reforma de la Ley SAP crea un mecanismo para acceder de forma adelantada a una fracción del monto acumulado en la CIAP por medio de la modalidad de anticipo de saldo. Este beneficio permite a los cotizantes retirar anticipadamente hasta un 25 por ciento del saldo de la CIAP, bajo el compromiso de reintegrar antes de cumplir la edad de retiro el monto retirado y la rentabilidad que hubiere generado. Si no se cumple con dicha especificación, la persona deberá diferir su edad de retiro hasta un máximo de cinco años para reponer el monto de dinero tomado de su CIAP.

Las personas pueden solicitar anticipo de saldo más de una vez, siempre y cuando no hubieren solicitado previamente el máximo posible (25 por ciento) o hubieren reintegrado a su cuenta una parte de él. El acceso a este beneficio será escalonado en función del año en que se cumplan las edades establecidas en un artículo transitorio. Por ejemplo, en 2017 podían acceder los hombres con 58 o más años y las mujeres con 53 años o más. Para 2018 el criterio se modificó a 56 años o más para hombres y 51 años o más para mujeres. Según la ley, a partir del año 2024 todos los afiliados no pensionados al SAP podrán tener acceso a un anticipo de saldo.

Otro beneficio incluido al sistema no era contemplado antes de la reforma es la posibilidad de que las personas calificadas con enfermedad grave por la Comisión Calificadora de Invalidez puedan solicitar la devolución de su saldo, independientemente de su edad y de cumplir los requisitos para acceder a una pensión por invalidez. La normativa que regula esta modalidad de beneficio se encuentra actualmente vigente.

Un cambio relevante realizado en la reforma de 2017 es la reducción en las pensiones de referencia de invalidez y sobrevivencia: del 70 por ciento al 50 por ciento para invalidez total y sobrevivencia, y del 50 por ciento al 36 por ciento para los casos de invalidez parcial.

De igual manera, la reforma también reconfiguró los beneficios de las personas optadas al SAP: estableció que, al agotarse el saldo de su CIAP, la CGS financiaría el pago de sus pensiones, con un monto máximo de US\$ 2.000 mensuales o el 55 por ciento del salario básico regulador (SBR). Ello implica un tope a la pensión que se puede ofrecer dentro del sistema, aspecto que en la Ley SAP anterior a la reforma no estaba contemplado ni regulado.

En referencia a estos afiliados optados, la reforma señala aquellos ya pensionados deberán realizar una aportación especial del monto de su pensión mensual a la CGS. Dicho aporte se calculará como porcentaje de entre un 3 por ciento y un 10 por ciento, según el importe de la pensión recibida. El porcentaje puede ser menor, de manera que siempre se garantice alcanzar una pensión equivalente a la pensión mínima. En compensación a la aportación especial señalada anteriormente, los afiliados pensionados tendrán derecho a un incremento del monto de su pensión del 10 por ciento de su renta programada en curso de pago. El aumento a la pensión en dicha cuantía se hará efectivo a partir de que el pensionado cumpla 85 años.

Como se ha podido observar, la reforma del sistema de pensiones reconfiguró fuertemente los beneficios otorgados: buscan abarcar nuevos beneficiarios del sistema dentro de las mismas personas cotizantes. Además de dichas modificaciones, se han realizado otro tipo de recomposiciones en términos de la rentabilidad del sistema a fin de ampliar el monto de las pensiones de los cotizantes del sistema.

3.3.2.4 Introducción de multifondos

Antes de la reforma, la Ley SAP establecía que las AFP eran las instituciones encargadas de administrar un solo fondo que se constituía como el fondo de pensiones. La reforma integra el concepto de multifondos: un conjunto de distintos tipos de fondos que serán administrados por las AFP. Los multifondos actualmente también se han constituido en países como Chile, México y Perú.

En concreto, se establece que las AFP pueden gestionar hasta un máximo de cuatro tipos de fondos de las cuentas individuales, los cuales se regirán bajo su propio régimen de inversión en instrumentos de renta variable y renta fija. Los cuatro fondos se denominan: fondo crecimiento, fondo moderado, fondo conservador y fondo especial de retiro.

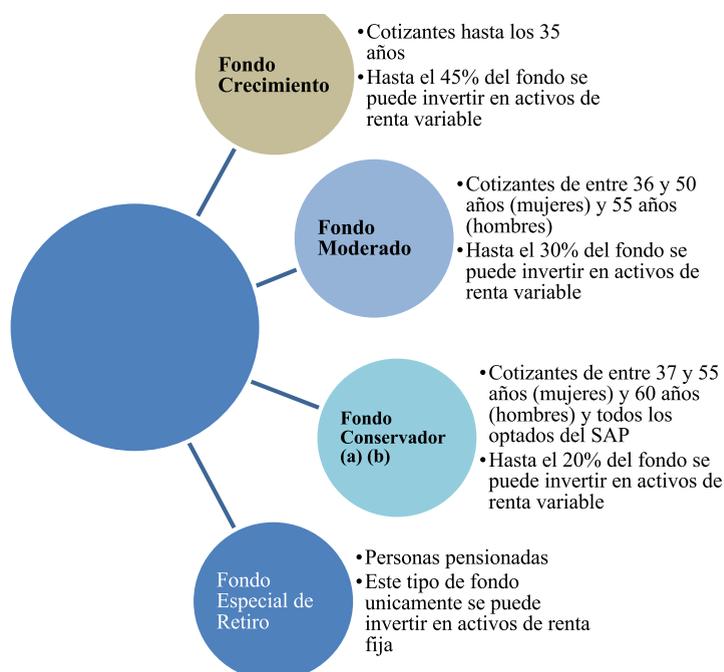
La asignación de los ahorros de las cuentas individuales a cada tipo de fondo y el porcentaje de inversión determinado depende de la aversión al riesgo de los cotizantes (véase la Figura 6). Esto es: los cotizantes más jóvenes pueden tener menor aversión al riesgo y mayor expectativa de retorno, por lo que se asignarán en el fondo crecimiento; mientras que las personas mayores, al encontrarse más próxima su jubilación, pueden preferir mayor estabilidad, y por lo tanto, se asignarán en el fondo moderado y conservador, dependiendo de su edad.

Según la Ley SAP, las AFP se encuentran en la obligación de crear por lo menos dos de los cuatro fondos –el conservador y el especial de retiro–, y pueden establecer más de dos si así lo solicitan. Si las AFP deciden ofrecer más de dos fondos, deberán brindar a sus afiliados la información necesaria para poder decidir en qué tipo de fondo se realizará la administración de su CIAP.

Con respecto al tipo de activos en los que pueden invertirse los multifondos, antes de la reforma, la Ley SAP definía diversos tipos de activos –públicos o privados– emitidos en el país. Con la reforma se incorporan, entre las opciones de inversión, la compra de valores extranjeros y certificados de participación de fondos de inversión extranjeros, con límites máximos de entre el 10 por ciento y el 30 por ciento, respectivamente. De esta manera, se abren alternativas de inversión en mercados internacionales.

Los CIP, utilizados para financiar la deuda previsional, mantienen el porcentaje máximo de inversión especificado antes de la reforma (45 por ciento), aunque la inversión en CIP se adopta en la reforma como el mecanismo último de financiamiento: en caso de que la CGS y el aporte presupuestario del Estado sean insuficientes para cubrir las obligaciones derivadas del sistema.

Figura 6. El Salvador. Régimen de inversión y asignación de los multifondos del SAP



Nota: (a) La Cuenta de Garantía Solidaria se incorpora como parte del patrimonio del fondo conservador. (b) Esta asignación se realizará únicamente cuando los afiliados, previo aviso de las AFP, no especifiquen el fondo en el cual desean colocar su cuenta individual, siempre que sea un fondo con menos riesgo.

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto legislativo núm. 787.

Por otro lado, la reforma aprobada agrega otra modalidad de ahorro: las personas cotizantes pueden autorizar a las instituciones financieras a que creen Fondos de Ahorro Previsional Voluntario. Dichos fondos estarán formados por cuentas individuales de ahorro a partir de los aportes realizados por las personas naturales y empleadores, así como de los rendimientos que se generen por estos aportes. Estos fondos pueden ser gestionados únicamente por instituciones autorizadas por la Superintendencia del Sistema Financiero para tal fin.

La ley establece que las instituciones que ofrezcan Fondos de Ahorro Previsional Voluntario pueden hacerlo bajo planes individuales (contratos entre una persona natural y la institución financiera) o institucionales (contratos entre un empleador y la institución financiera en los cuales el empleador realiza aportes a un fondo a favor de sus empleados). Los aportes a los fondos pueden ser invertidos en valores nacionales y extranjeros.

3.3.2.5 Reformas introducidas a la regulación, supervisión y administración del sistema

La reforma incorporó modificaciones en la administración y supervisión del sistema. Antes de la reforma de 2017, la Ley SAP establecía la creación de una Comisión de Riesgo, encargada de determinar los límites máximos de inversión y los límites mínimos de calificación para cada uno de los instrumentos en los que se invirtiera el fondo de pensiones. Según la ley, dicha Comisión estaría conformada por representantes de las instituciones gubernamentales encargadas de la supervisión del sistema de pensiones: Banco Central de Reserva (BCR), Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y Superintendencia Adjunta de Pensiones.

Sin embargo, con la reforma de 2017 se reconfigura la comisión y se renombra como Comité de Riesgo. Las funciones del comité son similares a las de la antigua comisión, pero con algunas modificaciones: además de los representantes de las instituciones gubernamentales, se suma la participación de un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores. De esta manera se pretende que exista un espacio de consulta que reúna a los tres actores primordiales –trabajadores, empleadores y Gobierno– en las decisiones relacionadas con las inversiones. Aun así, al haber cuatro representantes del sector público, las personas representantes de trabajadores y empleadores son minoría en el Comité de Riesgo.

Los requisitos para la elección del representante de trabajadores y empleadores se especifican en la ley y su elección debe renovarse cada tres años. Las sesiones del Comité de Riesgo deben realizarse por lo menos una vez al año y han de contar con la participación de al menos tres miembros, siendo ineludible la asistencia de los representantes de trabajadores y de empleadores.

Además del Comité de Riesgo, la reforma suma una nueva figura de supervisión y seguimiento al desarrollo del Sistema de Pensiones: el Comité Actuarial, cuyo objetivo es servir de instancia técnica para verificar y prever la sostenibilidad del sistema a partir de la revisión de los parámetros del Sistema de Ahorro para Pensiones. Según el Decreto legislativo núm. 787, el Comité Actuarial tiene las siguientes funciones:

- a) Definir cada tres años e informar a las instancias pertinentes el monto de las pensiones mínimas.
- b) Recopilar y evaluar información referente al impacto en el cambio en las expectativas de vida y condiciones del mercado laboral sobre el sistema de pensiones. Ello permitirá definir mediante estudios actuariales el costo de las pensiones de longevidad.
- c) Revisar cada cinco años las estimaciones de expectativas de vida de la población de El Salvador para determinar la variación en la edad de jubilación.
- d) Revisar cada tres años la suficiencia y composición de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), de manera que se identifiquen medidas para garantizar su sostenibilidad.
- e) Analizar y evaluar técnicamente todas las iniciativas de propuestas de reforma al marco legal del SAP.

El Comité Actuarial estará formado por siete miembros –de los cuales por lo menos uno debe ser actuario–: representantes de instituciones gubernamentales vinculadas a la supervisión del SAP, de organismos internacionales, de los trabajadores y de los empleadores. Los miembros representantes de los trabajadores y empleadores ejercerán sus funciones por un período de tres años.

Otro tipo de herramientas para mejorar la gestión y seguimiento del sistema de pensiones es la integración en una sola base de datos de cotizantes de los dos ejes de la seguridad social: Sistema de Ahorro para Pensiones y Régimen de Salud Contributiva administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Antes de la reforma 2017 no se establecía ningún método expedito para verificar si existía homogeneidad entre los cotizantes de los dos ejes, y con la reforma se establece la construcción de una base de datos única.

La base de datos única deberá formarse con datos de los afiliados y empleadores a partir de los informes mensuales de las instituciones administradoras: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Dichos informes deberán remitirse a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), institución que centralizará la información en una única base de manera que pueda verificarse la consistencia entre las planillas previsionales y las planillas de cotización al régimen de salud del ISSS.

Lo anterior permitirá verificar si existen omisiones e inconsistencias en la declaración de los empleadores a la cotización previsional o al régimen de salud contributiva. Para reforzar dichas indagaciones, la reforma de 2017 incluye con un papel de verificador al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS): previo aviso de las AFP, el MTPS procederá a realizar una inspección de aquellos empleadores que muestren inconsistencias en su declaración. Si se determina que hay empleados a los que no se les han pagado las cotizaciones, el MTPS notificará a los empleadores la obligatoriedad inmediata de realizarlo. La reforma establece que si, después del seguimiento de las AFP y el MTPS, el empleador no realiza el pago adeudado por las cotizaciones, se iniciará una acción de cobro judicial.

Como se ha observado, la reforma del sistema de pensiones ha generado cambios paramétricos y estructurales, los cuales pretenden avanzar en la modificación de las condiciones en las que se venía desarrollando el sistema y, por ende, influir en diversos elementos de la seguridad social.

Además de los contenidos señalados, la reforma aprobada establece que, para aquellas modificaciones que lo requieran, se deberán emitir las normativas necesarias que permitan a los actores involucrados contar con un aparato técnico más detallado para reconfigurar el sistema de pensiones según las especificaciones contempladas en la reforma. Las normas técnicas las elaborará el Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador.

4

Análisis de los contenidos de la reforma con base en las normas y principios de la seguridad social de la OIT

La reforma del año 2017 generó un número significativo de cambios en el diseño original del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). En ese sentido, es importante valorar si la manera bajo la que se ha diseñado la reforma responde a los objetivos fundamentales de la seguridad social; especialmente, en el marco de la normativa internacional y las buenas prácticas de otros países.

Desde dicha perspectiva, es necesario contrastar los cambios incluidos en el diseño de la reforma al SAP en El Salvador a la luz de los ocho principios de la seguridad social que condensan el marco normativo y orientador de la OIT, a saber: (i) universalidad, (ii) solidaridad social y financiación colectiva, (iii) suficiencia y previsibilidad las prestaciones, (iv) responsabilidad general y primordial del Estado, (v) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales, (vi) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, (vii) gestión y administración financieras sólidas y transparentes, (viii) participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas.

En general, las medidas aprobadas han tendido a reforzar el régimen de capitalización individual, pues se mantienen las cuentas individuales de ahorro para pensiones como principal fuente del financiamiento. La ausencia de una reforma integral del sistema y la profundización del régimen de capitalización individual y el mantenimiento de la administración privada –a cargo ahora también de la administración y gestión de la CGS– es una notable limitación para cumplir de forma integral la normativa internacional en materia de seguridad social²⁰⁰. No obstante, se destacan algunos avances y desafíos pendientes, que se evidencian con mayor precisión en este capítulo.

A continuación se analizarán los contenidos de la reforma de pensiones tomando en cuenta las características y aspectos abordados por cada principio de la seguridad social de la OIT. Con ello se pretende verificar el grado de avance que la reforma del sistema ha implicado en cuanto al cumplimiento del marco normativo de la OIT. Este análisis se basa tanto en la revisión documental como en insumos obtenidos en entrevistas realizadas a expertos nacionales en el tema de pensiones.

200 Este informe no corresponde exactamente a un análisis de la armonización del sistema de pensiones con el Convenio núm. 102, debido a que ello requiere aplicar otros instrumentos, tales como el Formulario de Memoria del Convenio núm. 102.

4.1 Universalidad

La universalidad se relaciona con la capacidad del sistema de pensiones de garantizar protección social sin dejar a nadie atrás. En ese sentido, es importante analizar qué tanto se avanzó en términos de incorporación de grupos excluidos del sistema, así como el fortalecimiento de la cobertura dentro del sistema, con miras a avanzar progresivamente hacia la universalidad de la seguridad social.

La exclusión legal se mantiene para determinados grupos. La reforma aprobada en 2017 en El Salvador no presentó avances significativos en materia de extensión de la cobertura y mantiene el esquema excluyente y restrictivo para trabajadores independientes (por cuenta propia) y trabajadores domésticos, aun cuando estos últimos mantienen una relación laboral de dependencia. La reforma no introdujo ningún instrumento legal para la incorporación gradual de grupos excluidos o cuya afiliación a los diferentes regímenes de seguridad social continúa siendo voluntaria. Este aspecto limita sustancialmente el alcance progresivo de un esquema universal de seguridad social.

Como se ha presentado en el diagnóstico, la cobertura de asalariados permanentes es del 64,6 por ciento; sin embargo, en categorías como trabajo doméstico, por cuenta propia con y sin local o asalariado temporal, la cobertura no llega ni al 10 por ciento, cuando estos grupos suman cerca del 60 por ciento de los ocupados. Por estas características y la conformación del mercado laboral, al comparar los resultados en cobertura con los parámetros de la normativa, se encuentran diferencias significativas. Si se hace con respecto al total de trabajadores asalariados, se cumple con el parámetro establecido en el Convenio núm. 102 (50 por ciento): en 2017 el 64,6 por ciento de los asalariados permanentes estaban cubiertos.

Para trabajadores independientes, la tasa de cotización posterior a la reforma es del 15 por ciento²⁰¹, ya que deben responsabilizarse de la parte patronal y de la del trabajador; es decir, se convierte en más del doble, en comparación con el porcentaje que asume el trabajador asalariado. El incremento en la tasa de cotización ha limitado aun más la cobertura del sistema para los trabajadores informales, tanto asalariados como independientes. En su mayoría trabajan en sectores con baja capacidad contributiva –producto de bajos salarios en algunos sectores–, alta variabilidad de los ingresos –principalmente en actividades con alta estacionalidad en la producción–, con baja productividad y escaso conocimiento de la legislación nacional, entre otras características.

Este incremento en las tasas de cotización a corto plazo está relacionado con la capitalización individual: a diferencia de los regímenes de reparto donde por el modelo de financiamiento el incremento puede ser gradual, la acumulación inicial en las cuentas individuales es necesaria para el financiamiento de las pensiones.

Los países que han alcanzado tasas elevadas de cobertura en materia de pensiones y otras prestaciones de la seguridad social son aquellos con un robusto marco normativo laboral y de seguridad social, que garantiza en primera instancia la obligatoriedad de acceso a las instituciones de seguridad y que, además, han diseñado estrategias diferenciadas y más favorables de acceso para grupos de difícil cobertura (trabajo independiente, trabajo doméstico, trabajo familiar no remunerado y otros grupos que por lo general se mantienen en la informalidad).

201 Esto multiplicó por más de cuatro veces las tasas de cotización en menos de 20 años, ya que antes de la reforma de 1998 era del 3,5 por ciento (para los afiliados al régimen de pensiones del ISSS).

En El Salvador, la ausencia de reformas que hayan propiciado un marco legal que busque incrementar la cobertura contributiva representa una barrera para la extensión de la cobertura y para avanzar en el cumplimiento de la normativa y las recomendaciones internacionales en materia de seguridad social.

Avances en la gestión administrativa. Un avance destacable de la reforma es la integración en una sola base de datos la lista de cotizantes de dos ejes de la seguridad social: el Sistema de Ahorro para Pensiones y el Régimen de Salud Contributiva administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Existe una brecha de alrededor de 100.000 cotizantes que sí cotizan al régimen de salud y riesgos laborales, pero que no lo hacen al régimen de pensiones. La construcción de una base de datos única constituye un método más apropiado y actualizado para verificar las diferencias en las cotizaciones a ambos regímenes.

Además de poder observar de forma más expedita los incumplimientos de pago o mora en las cotizaciones, se establece de manera explícita en la ley el rol del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) como verificador mediante inspecciones a empleadores que muestren inconsistencias en la declaración. Aunque se da esta atribución al MTPS, la reforma y normativa emitida para su ejecución no proponen medidas para fortalecer la capacidad del MTPS para llevar a cabo esta labor.

La base de datos única es un avance en la cobertura del sistema; al menos, para alcanzar una cobertura similar a la del ISSS. Cabe señalar que esta medida no solo se vincula con el principio de universalidad, ya que tiene el potencial de mejorar y hacer más eficiente la administración y gestión del sistema.

Alcance efectivo de la cobertura con avances, pero insuficientes. Otro elemento que mantiene la exclusión en el sistema son los tiempos mínimos de cotización requeridos para tener derecho a pensión por vejez; esto incide naturalmente en la cobertura efectiva²⁰². Luego de la reforma se mantienen el acceso a la pensión de vejez con 25 años continuos o discontinuos o 300 cotizaciones mensuales. De acuerdo con la información presentada en este informe, únicamente el 40,7 por ciento de cotizantes al SAP cumplen con este tiempo mínimo de cotización. Esto se refleja también en la población activa: la densidad promedio de cotización es de 0,23, cuando la densidad requerida para tener derecho a una pensión debería ser al menos de 0,6; lo anterior indica lo restrictivo que resulta el parámetro impuesto para la realización de este derecho.

El Convenio núm. 102 establece que debería de existir el acceso a una pensión “reducida” con relación a la pensión estándar si la persona asegurada cumple con 15 años de contribución. La pensión estándar sería la pensión “total” obtenida con 30 años de contribución.

Desde dicha perspectiva, y a pesar de no haber fortalecido el marco legal para ampliar la cobertura contributiva, la reforma concreta dos beneficios que pueden brindar acceso a una pensión a quienes no alcancen el tiempo mínimo de cotización o las 300 cotizaciones: el Beneficio Económico Permanente (BEP) y el Beneficio Económico Temporal (BET).

Por un lado, el Beneficio Económico Permanente es una opción para los que tienen como mínimo 20 años de cotización continuos o discontinuos, pero no alcanzan los 25 años de cotización requeridos. En un ejercicio de estimación del impacto de una reducción de cinco años en el tiempo requerido de

202 Medida basada en la densidad individual de cotización en referencia al cumplimiento del parámetro requerido para alcanzar una pensión por vejez según los requisitos y período de referencia (Argueta y De Paz, 2018).

cotización se muestra que el porcentaje de afiliados en exclusión²⁰³ disminuye del 27 por ciento al 14,9 por ciento, y la población en probable inclusión aumenta del 4,4 por ciento al 18,5 por ciento. Este ejercicio muestra el potencial de cobertura del Beneficio Económico Permanente cercano al 14 por ciento del total de afiliados.

La incorporación del Beneficio Económico Permanente (BEP) puede considerarse un paso hacia el cumplimiento del Convenio núm. 102 en lo referente al establecimiento de una pensión reducida a los 15 años de contribución, pero todavía es insuficiente, debido a que cubre solo a los que tienen entre 20 y 25 años de contribución. Además, téngase en cuenta que el Beneficio Económico Permanente no puede considerarse una reducción en el tiempo requerido de cotización, pues no garantiza la pensión mínima (su monto puede ser inferior a esta). Sin embargo, como aspecto positivo, con el BEP, el beneficiario tendrá acceso obligatorio a la asistencia en salud (ISSS) y a una pensión vitalicia.

Por otro lado, el Beneficio Económico Temporal (BET) es una opción para quienes alcanzan entre 10 y 20 años de cotización. Este beneficio tiene dos maneras de calcularse y tiene una duración limitada, pudiendo pagar una pensión inferior a la mínima. En este caso, el sistema permite la afiliación voluntaria al régimen de salud del ISSS.

En este contexto, el BET tampoco cumple con la normativa internacional: no puede considerarse como una pensión reducida, dado que su otorgamiento es temporal y no otorga una pensión vitalicia.

A pesar de que ambos (BEP y BET) aumentan las opciones de beneficios para quienes llegan a la edad de retiro, un año después, en octubre de 2018, únicamente el 2 por ciento de las personas los ha elegido (19 personas el BET y 33 personas el BEP); el 98 por ciento restante ha solicitado la devolución de saldo²⁰⁴. Desde el punto de vista de la normativa internacional, la devolución del saldo es una opción inconveniente y poco efectiva, pues se trata de un pago único (o hasta en seis anualidades) y no garantiza la seguridad integral de ingresos a la población beneficiaria.

4.2 Solidaridad social y financiación colectiva

Al analizar la reciente reforma del sistema de pensiones de El Salvador, se observan cambios en la solidaridad, tomando en cuenta que el modelo inicial del SAP carecía de algún tipo de mecanismo. El principal cambio es la introducción de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS): un fondo común que contribuye a reducir las presiones fiscales para financiar el costo de transición resultante de la privatización del sistema de pensiones. La CGS se posiciona como una fuente de recursos para financiar algunos compromisos asumidos antes por el Estado y otras garantías que el diseño del SAP anteriormente no proporcionaba.

203 Argueta, N. et al. (2015) en las simulaciones para estimar la cobertura esperada y cambios ante modificaciones de los parámetros clasifican a la población afiliada en tres grupos: población excluida de cobertura porque la densidad requerida para alcanzar el tiempo mínimo de cotización en la edad de retiro es de más de uno (más del 100 por ciento); población con difícil inclusión a la cobertura del SAP son aquellos cuya densidad requerida se encuentra en valores correspondientes al cuartil superior de las densidades de cotización observadas (de 0,44 a 1); y población con probable inclusión, aunque no garantizada son los que sus densidades requeridas corresponden a valores en los tres cuartiles inferiores de la distribución (por debajo de 0,44).

204 Novellino, R. (2018).

La incorporación de la CGS crea una redistribución del ingreso desde dentro del sistema hacia afuera de este, ya que una parte del financiamiento del SAP –principalmente, vinculada con el costo de transición– se traslada a los cotizantes activos del sistema de pensiones. Antes de la reforma, el Estado asumía todo el costo de transición, lo cual, en última instancia implicaba el uso de aportaciones de los contribuyentes al fisco, dentro de los que se encuentran tanto cotizantes como no cotizantes al sistema. Ello creaba un factor de regresividad con la que se dan las transferencias del Estado al sistema de pensiones.

Además, un elemento que apoya el financiamiento colectivo y la redistribución del ingreso es el hecho de que exista un aporte diferenciado hacia la Cuenta de Garantía Solidaria por parte de los pensionados optados que reciben un monto mayor a la pensión mínima, dado que aquellos con una pensión sea más alta contribuirán en mayor porcentaje a la CGS. Dicha cuenta financiará las pensiones mínimas que ayudarán a nivelar la pensión de aquellos pensionados por vejez cuyos ahorros sean insuficientes para alcanzar el nivel mínimo. De igual forma, se financiarán las pensiones por longevidad que permitirán obtener a los pensionados no son optados y los que reciban mediante un BEP una fuente de ingreso vitalicia²⁰⁵.

Sin embargo, con la permanencia del sistema de cuentas individuales, el riesgo demográfico y financiero sigue recayendo sobre los individuos. Este es un problema desde la génesis de la reforma inicial (1996), ya que el régimen de capitalización individual se distancia de uno de los fundamentos de la seguridad social: mancomunar los riesgos, pues en el financiamiento colectivo, cuanto mayor es el grupo cubierto y cotizante, mayor es la capacidad de protección de un sistema²⁰⁶.

También es necesario mencionar que el establecimiento de un tope máximo en la pensión de los optados al SAP reduce las diferencias en los montos de pensión recibidos entre quienes cotizan con un menor salario y únicamente pueden acceder a la pensión mínima, y quienes poseen un salario más elevado y pueden acceder a un mayor monto de pensión. En este punto, un aspecto que no fue abordado dentro de la reforma es la modificación a la pensión mínima, que se mantuvo en US\$ 207,60. En todo caso, se especifica que su aumento debe ser evaluado posteriormente considerando la evolución de los precios, y adjudica su revisión al Comité Actuarial, instancia creada en la reforma de 2017.

Un aspecto no abordado por la reforma de pensiones y que aporta un fuerte componente de solidaridad y redistribución del ingreso es la indefinición en cuanto al desarrollo de pensiones no contributivas, que permitirían beneficiar a la población hoy excluida de todo esquema contributivo, especialmente las mujeres. En este aspecto sigue sin existir un marco normativo que le de coherencia al funcionamiento de los esquemas contributivo y no contributivo de pensiones bajo un sistema integrado de protección social²⁰⁷.

205 No obstante, debe tomarse en cuenta que la CGS, financiada actualmente con los aportes de la población cotizante (la mayoría conformada por Obligados A y B) está cubriendo las pensiones de las personas optadas, quienes reciben una mayor pensión a comparación con otros grupos de cotizantes. El aporte del 5 por ciento a la CGS genera que las personas coticen menos en su CIAP, lo que puede afectar el monto futuro de pensión si la rentabilidad no incrementa. En ese sentido, se requiere un cálculo más riguroso para corroborar si las compensaciones netas reducen o aumentan la regresividad a favor o en contra de grupos de población dentro del sistema de pensiones.

206 OIT (2002).

207 Argueta, N. 2011.

4.3 Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones

Un sistema de pensiones debe estar especificado de tal forma que las prestaciones que ofrezca sean previsibles por los cotizantes y adecuadas para asegurar un estándar mínimo de vida. El Convenio núm. 102 establece que el total de la prestación, para las diversas ramas de la seguridad social, y de los demás recursos de la familia, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes.

Como ha quedado evidenciado tanto en el diagnóstico como en el análisis de los principios anteriores, el SAP se ha desarrollado estableciendo diferencias importantes entre los diversos grupos de cotizantes y pensionados; especialmente, en el tipo y monto de los beneficios que perciben. Resulta pertinente analizar qué cambios fueron introducidos con la reforma al tema de la suficiencia de las prestaciones.

En primer lugar, se debe tomar en cuenta que durante un tiempo transitorio el porcentaje de la cotización dirigida hacia la CIAP se reducirá, debido a que, a pesar de que la tasa de cotización se incrementa al 15,0 por ciento, un 5 por ciento se destinará en los primeros años (2018-2027) hacia la CGS²⁰⁸. Este aspecto genera que las personas acumulen menos en su CIAP (un 8,1 por ciento del IBC entre 2018 y 2027) con respecto a lo que hubiesen destinado antes de la reforma (un 10,2 por ciento del IBC). No obstante, el cálculo de los beneficios tomará en cuenta los aportes a la CGS menos el 2 por ciento, como parte del ahorro individual. Estas modificaciones hacen que el incremento en la rentabilidad del fondo sea una necesidad imperante para obtener una pensión con un nivel adecuado de suficiencia.

La reforma intenta dar sostenibilidad a los beneficios durante todo el período de jubilación incluyendo el beneficio de longevidad, el cual permite a los cotizantes beneficiarios de una pensión por vejez o de un Beneficio Económico Permanente (BEP) gozar del mismo monto de prestación de forma vitalicia. Ello implica que las personas, en términos brutos (es decir, sin ajuste por inflación), recibirán el mismo monto de ingreso monetario proveniente de la prestación por vejez.

En términos de la suficiencia de las pensiones, es importante señalar que la OIT, a través del Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202, considera necesario el ajuste de las prestaciones de acuerdo con el costo de vida, la evolución de los salarios o una combinación de ambos: ninguno de ellos se identifica como criterio óptimo, pues cada uno tiene ventajas y desventajas en su aplicación, y su conveniencia responde al contexto de cada sistema²⁰⁹. En este sentido, es relevante destacar que con la reforma se sumó la obligación²¹⁰ de un ajuste de la pensión mínima con base en el promedio de la tasa de variación del índice de precios al consumidor (IPC): esto permitirá que el ingreso de aquellos jubilados que reciban pensión mínima se vaya ajustando según las fluctuaciones inflacionarias.

Otro aspecto para destacar de la reforma es la reducción de las pensiones de referencia de invalidez y sobrevivencia del 70 por ciento al 50 por ciento en el caso de invalidez total y sobrevivencia. Si bien se ha reducido, este porcentaje se encuentra aún dentro del estándar mínimo establecido por el Convenio núm. 102 (del 50 por ciento). En cambio, las pensiones de invalidez parcial, que se redujeron del 50 por

208 A partir de 2050 el aporte a la CGS alcanzará el 2 por ciento del IBC, es decir, durante 30 años una cohorte generacional aportará entre el 3 por ciento y el 5 por ciento a la CGS.

209 OIT (2017) y Mesa-Lago, C. (2004).

210 El Comité Actuarial deberá revisar y determinar cada tres años el monto de las pensiones mínimas de vejez, invalidez total e invalidez parcial del Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema Público de Pensiones, asegurando el equilibrio actuarial.

ciento al 36 por ciento, están por debajo de la norma mínima establecida por la OIT en el Convenio núm. 102 (40 por ciento).

Al realizar una valoración general de las modificaciones a partir de la reforma de 2017 en referencia a la suficiencia de las pensiones, puede concluirse que no se esperan cambios notables en las tasas de reemplazo, ya que ha sido poco modificado y estas seguirán sujetas a los mismos determinantes que antes de dicha reforma.

Otro aspecto de la reforma es el cambio en la forma de calcular la pensión que, como ya se ha mencionado, elimina el recálculo anual que se realizaba con base en la expectativa de vida de las personas, lo cual generaba el monto se redujera a medida que avanzaban los años. La nueva fórmula de cálculo permite recibir una pensión calculada para veinte años de vida después de la jubilación. Como se ha especificado, este último aspecto es beneficioso en mayor medida para las mujeres, quienes se veían más perjudicadas con la anterior fórmula, dado que se jubilan antes –a causa de la edad de jubilación más temprana especificada en la ley– y poseen mayor esperanza de vida (y, por lo tanto, mayor período de retiro).

El cambio en la forma de calcular la pensión por vejez mejora el principio de adecuación de las prestaciones y también permite un pequeño avance en términos de la estabilidad de la prestación a lo largo de la contingencia. Al especificar el cálculo de la pensión según un cociente invariable, resulta más factible, a partir del momento de la jubilación, saber cuál es el monto de renta programada que se estará recibiendo mes a mes. Sin embargo, el beneficio sigue siendo imprevisible para el cotizante por el principio de contribuciones definidas y prestaciones indefinidas bajo el cual funciona el sistema, contraviniendo los instrumentos internacionales; particularmente, el Convenio núm. 102.

El anticipo de saldo de hasta el 25 por ciento de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones es una modalidad de acceso a los beneficios del ahorro antes del retiro. Su ejecución se ha dispuesto de forma escalonada en los primeros años, disponible para los que están más cerca de su jubilación; y será acceso para todos a partir de 2024. Es probable que muchos de los que retiren el anticipo no puedan devolverlo junto con su rentabilidad, ya que, como se ha mencionado anteriormente, las trayectorias laborales y de cotización son inestables y no alcanzan los mínimos requeridos. Esto implicaría un aumento en la edad de retiro de hasta cinco años. En todo caso, un verdadero incremento debe de analizarse a la luz no solo del mercado laboral, sino también de la realidad demográfica, tomando en cuenta que las edades de retiro en El Salvador son de las más tempranas en la región.

4.4 Responsabilidad general y primordial del Estado

La OIT, a través de la Recomendación núm. 202, destaca la necesidad de una correcta participación del Estado como supervisor y garante del funcionamiento y sostenibilidad del sistema de pensiones. En ese sentido, es deseable la configuración del Estado como respaldo final. Para ello, deben existir los instrumentos legales que expliciten dicha función.

Si bien la administración del sistema de pensiones está a cargo de instituciones privadas (AFP), antes de la reforma, la Ley SAP definía en su Art. 144 que el sistema, como parte de la seguridad social, debía estar garantizado por el Estado. Así, se establecía que el Estado era responsable del financiamiento y pago de las pensiones mínimas de vejez, invalidez común y sobrevivencia en la medida en que se requería.

La reforma al sistema de pensiones de 2017 mantiene la obligación del Estado en el funcionamiento del sistema de pensiones, pero establece un límite en su participación monetaria para el pago de las pensiones mínimas: su financiamiento se comprende hasta un máximo del 2,5 por ciento del Presupuesto General del Estado. Este aspecto introducido en la reforma debilita la facultad del Estado como garante y responsable último en el funcionamiento del sistema de pensiones, plasmado también en el Art. 50 de la Constitución de la República, donde se establece: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”.

Además de estar a cargo de la sostenibilidad del sistema, el Estado mantiene su rol regulador y supervisor de las acciones realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensión. Es el Estado, como regulador, quien debe garantizar la emisión de todos los instrumentos legales necesarios para el correcto funcionamiento del sistema de pensiones a través del Banco Central de Reserva (BCR). También es el Estado, a través de la Superintendencia del Sistema Financiero, quien debe supervisar el sistema; y en su ejecución, es responsable de realizar las gestiones necesarias para la conformación y puesta en marcha de los comités creados a partir de la reforma: Comité de Riesgo y Comité Actuarial.

Además de estas funciones, como ya se mencionó, se explicita el rol del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) como verificador para realizar inspecciones a empleadores que muestren inconsistencias en la declaración. A pesar de las atribuciones que se hacen a estas instituciones, no se dictan medidas vinculadas a la evaluación y fortalecimiento de sus capacidades para cumplir estas funciones.

4.5 No discriminación, igualdad de género y capacidad para responder a las necesidades especiales

La no discriminación implica que un sistema de pensiones deberá garantizar el acceso igualitario en términos de requisitos y beneficios a todos los afiliados del sistema, independientemente de su condición. Este principio se vincula con la igualdad de trato que supone que las condiciones bajo las que acceden las personas al sistema de seguridad social deberían ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier tipo de discriminación por sexo, ocupación o ingreso. De esta manera, la existencia de grupos especiales que reciben más beneficios que el resto de la población afiliada es un aspecto que debilita la aplicación del principio.

En El Salvador, la concreción de la Ley SAP en 1998 trajo consigo la existencia de dos categorías de afiliados al sistema: obligados y optados al SAP. Los obligados son aquellos cuya edad exigía su afiliación al SAP, mientras que los optados son aquellas personas cuya edad les permitía decidir si continuaban en el SPP o se trasladaban al SAP.

En términos de requisitos para incorporarse al sistema, no ha habido diferencias entre los grupos. Sin embargo, el grupo de optados ha sido favorecido por el SAP con beneficios diferenciados dado que dentro del sistema hubo reformas posteriores a la reforma estructural que modificaron las condiciones de beneficios. En estas reformas se encuentra (i) el Decreto legislativo núm. 1217, de 2003, que equiparó la pensión del SAP con la que les hubiese correspondido a los trabajadores, de haber permanecido en el sistema público, pero con una modalidad de renta programada; y (ii) el Decreto legislativo núm. 100, de 2006, que deroga el Decreto legislativo núm. 1217 y otorga las pensiones que hubiesen tenido en

el sistema público de forma vitalicia y eliminando el recálculo, es decir, pensiones bajo la modalidad de beneficio definido.

Dichos beneficios dispares han provocado sustanciales diferencias entre los grupos de afiliados al SAP. Según el GOES²¹¹, para los optados las tasas de reemplazo se encuentran entre el 65 por ciento y el 68 por ciento del último salario cotizado, mientras que para los obligados están entre el 37 por ciento y el 43 por ciento del último salario cotizado. Este aspecto evidentemente debilita la igualdad de trato dentro del sistema.

La nueva reforma aprobada trajo consigo nuevos compromisos y la reducción de beneficios al grupo de optados. En primer lugar, los pensionados optados al SAP deberán realizar una contribución especial de entre un 3 por ciento y un 10 por ciento de su pensión, que se destinará a la CGS. Además, se establece un tope o pensión máxima para este grupo poblacional, no mayor a los US\$ 2.000 o al 55 por ciento del SBR. Esta última especificación aplica también para los optados que se quedaron en el SPP. De este modo se da un paso para establecer más equidad dentro del sistema.

Asimismo, la reforma introduce dentro de los beneficios del sistema las pensiones de longevidad, lo cual garantiza que las personas que se pensionen por vejez y que no sean beneficiarios del Decreto legislativo núm. 100 puedan recibir el mismo monto de pensión de forma vitalicia. Este aspecto permite igualar el beneficio de pensión vitalicia del que gozan los optados con respecto al resto de cotizantes de sistema. Esto también posibilita superar el riesgo de que un beneficiario quede sin prestación al agotarse el ahorro de su cuenta individual. Así, se alinea con lo establecido en el Convenio núm. 102 en referencia a que una pensión debe extenderse durante toda la contingencia.

Estas modificaciones permiten reducir la desigualdad en el trato entre cotizantes de un mismo sistema, pues imponen compromisos a quienes perciben mejores beneficios del sistema y establecen un tope a las prestaciones monetarias que estos pueden percibir. Por lo tanto, con la reciente reforma, se fortalece en cierta forma el principio de no discriminación dentro del sistema.

En todo caso, la reforma no especifica modificaciones o algún tipo de equiparación entre los beneficios que reciben el resto de afiliados del sistema de ahorro de pensiones con los que se reciben en el sistema de pensiones público, y tampoco se ha incluido al régimen de pensiones de la Fuerza Armada. Ello, a pesar de que, según GOES²¹², las tasas de sustitución dentro del sistema público son mucho más elevadas (del 68,5 por ciento en los optados y del 63 por ciento en los obligados) que, en el sistema privado; especialmente, en el caso de los optados (entre el 39 por ciento y el 44 por ciento).

En referencia a la igualdad de género, es necesario apuntar que este principio es fundamental para la OIT, dado que supone la existencia de condiciones sociales que garanticen un trato igualitario entre hombres y mujeres en su incorporación al sistema de pensiones. Para ello deben considerarse las condiciones del mercado laboral y del sistema previsional en sí mismo.

En El Salvador, el sistema de pensiones privado (SAP) impone diferencias entre hombres y mujeres. Evidencia de ello es que, según Mesa-Lago y Rivera²¹³, solamente el 12,3 por ciento de las mujeres están

211 GOES (2014).

212 *Ibid.*

213 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

cubiertas por el sistema en comparación con el 20,3 por ciento de los hombres. Además, las tasas de reemplazo promedio para ellas son más bajas (del 30,7 por ciento) que para ellos (del 40 por ciento) y no alcanzan el mínimo estipulado (40 por ciento) en el Convenio núm. 102 de la OIT. A su vez, la cobertura de las personas en edad de retiro es significativamente menor en las mujeres que en los hombres. Asimismo, es importante mencionar la existencia de edades de retiro diferenciadas para hombres (60 años) y para mujeres (55 años).

Al analizar los contenidos de la reforma en materia de igualdad de género, es posible notar la inserción de un aspecto necesario para mejorar este principio. Como se mencionó, la reforma modificó la forma de calcular las pensiones: elimina las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que sustituye por 20 anualidades distribuidas en los 12 meses del año durante 20 años. Este cambio aumenta la equidad en el sistema, pues establece los mismos parámetros para el cálculo de la renta programada sin distinción de sexo. Sin embargo, no soluciona el hecho de que las mujeres probablemente tendrán menor tiempo de contribución y, por ende, menor saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual a consecuencia de factores derivados del sistema como la diferencia en las edades de jubilación, explicado adelante, y otros derivados del mercado laboral como los menores salarios percibidos por las mujeres y la salida de la fuerza laboral para realizar trabajo de cuidados no remunerado.

Por otro lado, la inclusión de las modalidades de Beneficio Económico Temporal y Permanente, así como las Pensiones de Longevidad podrían beneficiar en mayor medida a las mujeres, ya que, según datos de CEPAL, la esperanza de vida al nacer de las mujeres es mayor que la de los hombres²¹⁴, y por tanto, podrían aprovechar por mayor tiempo dichos beneficios.

En cualquier caso, existen otros aspectos para fortalecer el principio de igualdad de género no considerados en la reforma. Entre ellos, la edad de jubilación: no se le hizo ninguna modificación y se mantienen las diferencias por sexo. Por consiguiente, las mujeres en desventaja, puesto que al jubilarse a una edad más temprana, tendrán menos tiempo de ahorro, menos saldo acumulado y, al tener una mayor esperanza de vida, su pensión puede no ser suficiente.

La edad diferenciada puede afectar a las mujeres en la medida en que ellas (i) suelen experimentar mayores barreras para la incorporación en el mercado de trabajo, (ii) suelen estar sumidas en la informalidad y subempleo con mayor frecuencia, (iii) reportan salarios promedios menores que los hombres y (iv) suelen participar con mayor intensidad en el trabajo doméstico no remunerado y actividades de cuidado. Este conjunto de factores afecta su acceso y permanencia dentro del SAP; y por lo tanto, acumulan menos en su CIAP y están propensas a recibir menores pensiones.

También es importante resaltar que la reforma al sistema de pensiones no considera condiciones o beneficios especiales para las mujeres en la etapa de maternidad como por ejemplo un bono por el período no laborado debido a la contingencia o un año de cotización a su pensión por cada hijo nacido vivo tal y como se ha realizado en Chile y Uruguay²¹⁵. La falta de mecanismos de apoyo en la etapa de maternidad sigue siendo una deuda del sistema de pensiones que no fue aliviada por la reforma realizada.

214 Según la base de datos de población de CEPAL, la esperanza de vida promedio para las mujeres nacidas entre 1980 y 2015 es de 71,4 años, mientras que para los hombres es de 60,5 años.

215 Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017).

4.6 Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

La dimensión de financiamiento del sistema y su transición, y, sobre todo, su vinculación con los recursos fiscales del país fueron los principales motivantes para llevar a cabo la reforma de 2017. Como se explicó en el contexto y antecedentes de la reforma, si bien no como única causa, las presiones hacia las finanzas públicas generadas por la deuda previsional estaban incrementándose. Esta situación llevó incluso a un impago selectivo por parte del Gobierno en abril de 2017, que derivó en una caída de la calificación de riesgo crediticio del país.

En este sentido, las propuestas presentadas tanto por el Gobierno como por otros actores –sobre todo, el caso de la ICP– tenían como motivación atender los problemas de financiamiento de los compromisos generados por los costos de transición a corto y mediano plazo.

En consecuencia, la reforma implicó, como principal innovación en materia de financiamiento, la creación de un instrumento adicional denominado Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), un fondo común que abarca una parte de las aportaciones de los empleadores que cotizan al sistema. Como se ha indicado, la reforma mantuvo la cuenta de capitalización individual como principal fuente de financiamiento de las pensiones de los cotizantes al SAP.

Esta modificación en el financiamiento de las obligaciones del sistema, la CGS, y su transición dota de recursos a corto plazo para pagar la pensión mínima, los CT y CTC, pensiones de vejez para optados al agotar CIAP, y las pensiones por longevidad introducidas con la reforma.

La CGS presenta similitudes con la medida contenida en la propuesta de la ICP denominada Reserva de Pensión Vitalicia (RPV)²¹⁶. La propuesta de la ICP contó con un estudio de impactos financieros (pero no desarrolló una valuación actuarial) en el que se mencionan los siguientes resultados:

La RPV como parte del Fondo Conservador, asegura y cuenta con los recursos necesarios para hacer el pago de pensiones mínimas, pensiones de la segunda etapa de los Optados B y pensiones vitalicias de los Obligados. También se hace cargo del pago del equivalente a los CT y los CTC de los Optados.

Los recursos del Fondo Especial de Retiro se terminan en 22 años, luego de pagar todas las pensiones de los Optados que estaban respaldadas por la CIAP. La RPV se hace cargo de seguir pagándole las pensiones de segunda etapa a los Optados.

El Fondo Conservador no alcanza el límite del 45 % de inversión en CIP (...) lo cual permite comprar el 100 % de la emisión de deuda que el Estado necesita para cubrir las pensiones del ISSS e INPEP.

ICP (2017), pág. 35

216 Los beneficios a cargo de la RPV y la CGS son los mismos; la única diferencia es que esta última agrega la devolución de las cotizaciones en exceso del 2 por ciento que cubre el beneficio de longevidad. Las fuentes de financiamiento son las mismas, a saber: cotizaciones en curso, cotización especial de optados, rentabilidad de inversiones y aporte del Estado (Mesa Lago, C. y Rivera, M. E., 2017; y Decreto legislativo núm. 787).

En el ámbito legislativo, la propuesta original de la RPV fue modificada y se incluyó en la propuesta desarrollada por la coalición de partidos conformada por ARENA, GANA, PCN y PDC, denominada a partir de allí la Cuenta de Garantía Solidaria. Esta versión plasmada en la propuesta de la coalición de partidos fue evaluada por Melinsky tomando en cuenta las características siguientes:

Se crea una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) con recursos provenientes de 5 de los 15 puntos de la cotización (conforme con un esquema decreciente hasta alcanzar 2 puntos desde el año 2050). Así, las Cuentas Individuales de Ahorro Previsional (CIAP) pasan de recibir un 10,8 % a un 8,0 % de los salarios cotizables (13 % - 2,2 % vs 15 % - 2 % - 5 % = 8 %), con la consiguiente reducción en beneficios por contribuciones definidas.

Melinsky (2017), pág. 6

Esta y las demás modificaciones constituyen los parámetros y reformas base para su estudio:

La creación de la CGS permite al Estado atender parcialmente los compromisos señalados (con reducción del Pasivo Actuarial), sin la emisión de instrumentos de deuda y en general con reducción de los beneficios por contribuciones definidas en cabeza de los afiliados obligados al SAP. Aspecto que, si bien se genera un beneficio de longevidad, no deja de tener una característica de gravamen tributario.

Melinsky (2017), pág. 7

En ese momento, la CGS no contemplaba la devolución del aporte que los cotizantes realizan en exceso al 2 por ciento para el beneficio de longevidad. Este fue uno de los principales cambios realizados a la CGS e incorporados a la reforma; pero no fueron valuados ni financiera ni actuarialmente. Así las cosas, el mecanismo tal y como fue aprobado no contó con datos que dieran cuenta de su solvencia y sostenibilidad.

Tras la aprobación de la reforma en marzo de 2018, la SSF realizó una valuación del SAP reformado con proyecciones a partir de enero de 2018, que concluye:

Los resultados de la valuación actuarial para un período de 100 años, muestran un déficit actuarial de US\$ 7,765.63 millones para la CGS y US\$ 8,511.82 millones de responsabilidades directas para el Estado, totalizando US\$ 16,277.45 millones, descontados a una tasa del 4.0%.

De conformidad a la trayectoria de los flujos nominales del déficit de la CGS, se observa que a partir del año 2027 los ingresos y los remanentes capitalizados de la CGS no serán suficientes para financiar las cargas financieras atribuidas a la misma, siendo necesario que el Estado cubra estos déficits.

SSF (2018), pág. 10

La SSF²¹⁷ aclara que los flujos presentados no incluyen las cargas fiscales que se originarán por pago de intereses y capital producto de la deuda contraída para pagar los costos de transición y otras obligaciones previsionales; además, se menciona la insuficiencia de la asignación presupuestaria establecida (2,5 por ciento de los ingresos corrientes netos), por lo que será necesario emitir CIP.

Seguimiento y estudios actuariales periódicos e independientes. Un aspecto destacable que abona a este principio es la creación del Comité Actuarial. Esto, además, se relaciona con la participación tripartita en la gestión. Por medio de esta instancia se realizarán funciones de seguimiento regular y evaluación periódica, lo que a su vez tiene un impacto directo en la sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Las funciones implican:

- Definir cada tres años e informar a las instancias pertinentes el monto de las pensiones mínimas.
- Recopilar y evaluar información referente al impacto en el cambio en las expectativas de vida y condiciones del mercado laboral sobre el sistema de pensiones. Ello permitirá definir mediante estudios actuariales el costo de las pensiones de longevidad
- Revisar cada cinco años las estimaciones de expectativas de vida de la población de El Salvador para determinar la variación en la edad de jubilación.
- Revisar cada tres años la suficiencia y composición de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), de manera que se identifiquen medidas para garantizar su sostenibilidad.
- Analizar y evaluar técnicamente todas las iniciativas de propuestas de reforma del marco legal del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Con respecto a las anteriores atribuciones, en la ley se encuentran definidas de forma general. Aun así, es necesario que se avance a precisar las implicaciones y limitar las arbitrariedades en temas como el establecimiento del monto de las pensiones mínimas y la edad de jubilación.

La ley también estipula el desarrollo periódico de estudios actuariales. Si esto resulta importante en todo sistema de seguridad social, lo es más aun en esquemas con un pilar colectivo como la CGS, y explícitamente se establece que debe revisarse cada tres años.

La introducción al sistema de la CGS constituye un potencial aporte a la sostenibilidad, y en el primer año ha brindado oxígeno a las finanzas públicas salvadoreñas, pues la obligación del Estado se redujo al pago de las pensiones del SPP, el servicio de la deuda previsional y un aporte a la CGS del 1,7 por ciento en 2018 y 2019, que pasará a un máximo del 2,5 por ciento en 2020. Esto conlleva para 2019 un ahorro en el gasto público por pensiones de cerca del 1 por ciento del PIB²¹⁸.

A pesar de estos avances, a la fecha de cierre de este documento los autores no contaron con datos ni estudios actuariales independientes que dieran certeza de la sostenibilidad de la reforma de 2017, lo que representa un enorme desafío para el cumplimiento de este principio.

217 SSF (2018), pág. 10.

218 Novellino, R. (2018).

4.7 Gestión y administración financieras sólidas y transparentes

En primer lugar, es necesario apuntar que la administración del SAP continúa a cargo de las AFP, sin ningún mecanismo de competencia. Así las cosas, se mantiene el duopolio, que cobra la comisión máxima estipulada por ley. Si bien el porcentaje máximo destinado a comisión se redujo en la reforma, por las modificaciones en las pensiones de referencia de invalidez y sobrevivencia (que también se han disminuido), existen indicios que sugerirían que las comisiones netas por administración y gestión de las cuentas no presentarían cambios importantes²¹⁹.

A su vez, el Estado mantiene su función de ente regulador y supervisor de la gestión de las AFP. Para la supervisión del Estado sobre su gestión del sistema, se otorga la responsabilidad a diversas instituciones públicas. Entre estas destaca el Banco Central de Reserva (BCR), a cargo de elaborar el marco normativo que guiará cuestiones más específicas de la reforma, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, de 2011.

En referencia a la emisión del marco normativo impulsado por la reforma de 2017, cabe mencionar que a diciembre de 2018 todavía se encontraba pendiente la aprobación de algunas normativas; entre ellas destaca la normativa necesaria para la diversificación de los fondos de pensiones. Este aspecto ha sido señalado como una traba considerable en la ejecución de los cambios a la Ley SAP²²⁰.

Otro mecanismo reseñable de regulación añadido al sistema de pensiones con la reforma es la participación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) como responsable por detectar inconsistencias en la declaración de los empleadores de sus cotizaciones tanto en el régimen de pensiones y como en el régimen de salud (Art. 10, Decreto legislativo núm. 787). A pesar de esta atribución al MTPS, es necesario anotar que no se establecen mecanismos para fortalecer técnica y financieramente ninguna de las instituciones para llevar a cabo sus funciones ni se establecen incentivos por el cumplimiento de las responsabilidades.

Otro aspecto relevante para una buena gestión es la existencia de unidad del sistema, esto es, la no segmentación del sistema de seguridad social en el país²²¹. La reforma de 2017 mantiene los distintos regímenes de pensión creados con la Ley SAP. De forma general, el sistema se divide en el Sistema Público de Pensiones (SPP)²²² y el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP).

Con respecto a la participación en la gestión, la reforma del sistema de pensiones ha asignado la supervisión y regulación no solo al Gobierno, sino que ha incluido la participación de los trabajadores y empleadores por medio de la reconfiguración del Comité de Riesgo y la creación de un Comité Actuarial. Ambos comités estarán integrados por las autoridades del Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero, así como por representantes de trabajadores y empleadores, cuya presencia siempre se requerirá para dar inicio a una sesión. Lo anterior se puede considerar un avance relevante, puesto que se amplía el espacio de participación para la gestión del sistema al añadir un componente

219 Sorto, F. (2017) y SSF (2017).

220 Información extraída de las entrevistas realizadas a diversos actores vinculados con la ejecución de la reforma al sistema de pensiones.

221 Mesa-Lago, C. (2004).

222 Como se ha descrito en el diagnóstico, este sistema se encuentra cerrado a nuevos afiliados; sin embargo, sus funciones se mantienen mientras permanezcan cotizantes activos en él.

tripartito, tomando en consideración que las decisiones de estos dos comités influirán medianamente en la configuración de algunos parámetros del sistema.

Sin embargo, estos espacios son limitados: sus funciones se vinculan más a un espacio de consulta que a un espacio permanente de diálogo tripartito en el que se rinden cuentas y se discute la formulación de las políticas de modo integrado con una institución pública formuladora de la política pública.

Además, es necesario resaltar la incorporación de organismos internacionales como participantes activos del Comité Actuarial. El diseño de este comité incluyendo este tipo de organismos puede calificarse como poco convencional, dado que este tipo de instituciones no se inserta como formuladores de políticas domésticas en El Salvador, sino como socios financieristas de proyectos de desarrollo.

La inclusión de este tipo de organismos en dichos comités se comprendería si sus funciones se acotarían a la asistencia técnica y no a la facultad de tomar decisiones en materia de política, dado que atribuir este tipo de funciones puede dar lugar a conflictos de interés o circularidad en las relaciones. Sin embargo, el papel de estos organismos en el comité no queda claramente especificado en el decreto de reforma. Este aspecto puede dar lugar a que sea señalado como una debilidad en cuanto a la gobernanza del sistema que se pudiere incorporar con la reforma.

4.8 Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas

El diálogo social y la participación de interlocutores sociales es un aspecto sumamente relevante dentro de los procesos de reformas del sistema de pensiones en la medida en que su promoción es garantía de diseños de reforma basados en ejercicios de apertura, que captan todas aquellas necesidades fundamentales de los diversos actores y se traducen en un desarrollo más fortalecido del sistema previsional. El diálogo también contribuye a la legitimización social de cualquier reforma y decisión trascendental en materia de políticas públicas.

En general, se observa un proceso de diálogo poco claro. En primer lugar, destaca el hecho que distintos actores provenientes de varias esferas de la sociedad civil presentaron sus respectivas propuestas de reforma. Si bien la participación desde diversas esferas permitió ampliar el marco de análisis de la reforma y la recolección de insumos, no se considera un avance sustancioso en términos de diálogo.

En general, si bien se tuvo participación de organizaciones representantes de trabajadores, representantes de los empleadores (a través de la principal gremial empresarial en El Salvador) y del Gobierno, no se evidenció un proceso de diálogo que diera lugar a una propuesta de reforma conjunta. Además, es relevante destacar que el diálogo tripartito es altamente pertinente en esta área de política debido a que los trabajadores y empleadores son quienes financian el sistema, el Estado es el responsable y garante de su buen funcionamiento, y los trabajadores son, en esencia, los propietarios de los fondos.

En ese sentido, no hubo un momento organizado de diálogo social, basado en un documento de diagnóstico fundamentado sobre el que todas las partes interesadas e interlocutores sociales presentaran sus ideas; y, a partir de ello, se llevara a cabo la construcción de algunos consensos básicos e incluso de una propuesta conjunta con lineamientos definidos que condensaran las ideas de los actores involucrados.

En el proceso, se trató de identificar elementos de todas las propuestas para consolidar un documento único. Si bien la mayoría de expertos en pensiones coinciden en que la esencia de la reforma fue el documento de propuesta presentado por la ICP, se valoró al menos la posibilidad de incluir elementos provenientes de otros sectores.

Es importante señalar que, aunque la Asamblea Legislativa sea el espacio democráticamente legítimo para la toma de decisiones, lo cual se reconoce en la evaluación de este principio, una ronda de negociaciones entre los actores fundamentales en el sistema de pensiones (trabajadores, empleadores y Gobierno) habría sido necesaria como antesala de las negociaciones y decisiones parlamentarias.

A partir de estos elementos, es posible considerar que el proceso de diálogo social, especialmente en lo tripartito, fue poco claro en el contexto de preparación y consolidación de los documentos de propuesta.

Además del diálogo entre trabajadores, empleadores y Gobierno, la OIT en su Recomendación núm. 202 propone establecer estrategias basadas en la consulta nacional. En este punto el proceso de reforma se quedó muy limitado, pues, a pesar de su trascendencia para el bienestar de los ciudadanos, no se buscó realizar una consulta y difusión amplia de las propuestas de reforma del sistema. Únicamente algunas de las propuestas realizaron consultas ciudadanas con representantes de sectores empresariales, de trabajadores y académicos.

Tampoco hubo espacios de diálogo sobre cómo crear estrategias para extender la cobertura de seguridad social, temática que quedó excluida de la reforma; ni se crearon espacios para fortalecer los procesos de educación previsional a los ciudadanos. Este aspecto resulta muy significativo, puesto que se ha evidenciado en el país un desconocimiento del funcionamiento del sistema de pensiones. Por ejemplo, de acuerdo con resultados de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de 2013, más del 50 por ciento de los cotizantes activos contestó no saber cómo se calcula su pensión²²³.

Además, la reforma no buscó orientarse por alguna agenda internacional en materia de desarrollo; por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos que establecen metas para los países en términos de erradicación de la pobreza, trabajo decente, bienestar y reducción de las desigualdades. Un anclaje de sus instrumentos de política pública a este tipo de agendas permitiría al país avanzar en el cumplimiento de sus compromisos en materia de desarrollo en el marco de una agenda sostenible.

A continuación se presentan los desafíos pendientes que enfrenta el SAP en el marco de las normas internacionales en materia de seguridad social y de buenas prácticas internacionales.

223 Tablas, V. (2014).

4.9 Desafíos pendientes para el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) en el contexto de las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales

Los cambios en el mercado laboral y el envejecimiento de las poblaciones aseguradas requieren que los sistemas de pensiones realicen cambios en aquellos elementos fundamentales que configuran la seguridad social para responder adecuadamente a las necesidades de la población. En ese sentido, una reforma del sistema debe tener como objetivo fundamental enfrentar de forma integral y efectiva sus problemas actuales, de manera que el punto medular de los cambios sea la mejora de las condiciones de todos los potenciales beneficiarios del sistema.

Como se ha mencionado, en la región latinoamericana se ha configurado una segunda fase de reformas a los sistemas de pensiones como respuesta al desempeño que han presentado los sistemas de capitalización individual para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado²²⁴.

La reforma al sistema de pensiones llevada a cabo en El Salvador en el año 2017 se inserta en una segunda fase de reformas en la región y el mundo, y su diseño se puede entender como una combinación entre la incorporación de mecanismos que contraen las cuentas individuales como componente único del sistema y la mejora de las cuentas individuales, específicamente, a través de cambios en las reglas de inversión. En cualquier caso, es importante no perder de vista que la reforma realizada responde esencialmente a un complejo contexto fiscal que enfrenta el país por causa del costo de transición generado por la reforma sustitutiva de 1996.

Si bien la reforma ha implicado cambios en el esquema de financiamiento y en ciertos parámetros, reglas de inversión y beneficios, estas modificaciones no representan un abordaje completo de las problemáticas más apremiantes del sistema de pensiones salvadoreño, sino que son solo una solución parcial. En efecto, existen desafíos de distintas índoles y trayectorias, algunos estructurales y vinculados al mercado laboral y a la deficiente constitución de un Estado de bienestar en el país; y otros, originados con la privatización del sistema de pensiones y sus reformas posteriores, que agravaron las presiones fiscales a corto plazo y profundizaron las brechas e inequidades entre grupos en el sistema.

A continuación, se presentan los desafíos pendientes por cada uno de los principios:

- 1. Cobertura universal.** Destaca la falta de abordaje en la reforma de mecanismos de extensión de cobertura tanto hacia dentro como hacia fuera del sistema. Como se ha mencionado, el porcentaje de PEA cubierta por el sistema de pensiones se encuentra en niveles bastante bajos (del 24,0 por ciento en 2017) y no existió una mejora sustancial con respecto a los niveles del antiguo sistema de pensiones público (del 24,7 por ciento en 1997). Este hecho impone retos a futuras modificaciones en el sistema, y debería ser prioritaria la inclusión de grupos excluidos o con vínculos laborales distintos al trabajo asalariado.

224 Bertranou, F. et al. (2009) y OIT (2018).

La baja cobertura no es un problema exclusivo del mercado de trabajo, y por tanto, es necesario adaptar las condiciones actuales mediante mecanismos alternativos de inclusión utilizados por otros países; por ejemplo: (i) establecer contribuciones diferenciadas a los grupos de difícil cobertura, (ii) definir un sistema de recaudación única que reduciría costos y agilizaría procesos para evitar brechas de cobertura entre el régimen de salud y el sistema de pensiones, que potencialmente podría estar a cargo del ISSS por su cobertura más elevada, (iii) establecer de manera progresiva la cobertura obligatoria a grupos como el trabajo doméstico y el trabajo independiente, (iv) mejorar los mecanismos de recaudación, simplificando los procesos de inscripción, pago y acceso a la seguridad social, (v) mejorar los mecanismos de inspección y control contributivo, (vi) desarrollar campañas de sensibilización sobre la necesidad de la formalización y la inclusión de la fuerza de trabajo en la seguridad social, entre otros²²⁵.

Además de las medidas anteriores, es necesario brindar la importancia debida a medidas de extensión de cobertura no contributiva. Para ello, la Pensión Básica Universal (PBU) debería ser extendida a toda la población adulta mayor, lo cual permitiría a El Salvador establecer un piso de protección social que garantice el principio de universalidad. La experiencia internacional demuestra que la inclusión de una pensión universal representa un bajo costo para países de ingreso medio-bajo como el caso de El Salvador, y además permite desencadenar una cantidad importante de beneficios que van más allá de la reducción de la pobreza nacional y en hogares con personas adultas mayores.

2. Solidaridad social y financiamiento colectivo. La creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) 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. Sin embargo, este fondo común estará sujeto a fuertes erogaciones y a la reducción progresiva del porcentaje de cotización destinado para su financiamiento, lo que requerirá verificar y evaluar su sostenibilidad. Este componente de financiamiento colectivo de parte de los costos de transición, pensiones mínimas y longevidad tiene efectos redistributivos desde dentro del sistema hacia afuera, ya que ahora la obligación del pago de los costos de transición está a cargo de los cotizantes. Antes, estas obligaciones estaban a cargo del Estado, quien las financiaba a través de impuestos. Dado que los ingresos tributarios de El Salvador están conformados en su mayoría por impuestos indirectos²²⁶, el gasto en pensiones era cubierto por recaudación tributaria que tiene a su base a toda la población, la mayoría de la cual no cuenta con cobertura del SAP.

En general, con el sistema de cuentas individuales, el riesgo demográfico y financiero sigue recayendo sobre los individuos, limitando la capacidad del sistema de mancomunar los riesgos, y garantizar una mayor solidaridad social dentro del sistema.

Por su parte, a raíz del desempeño del sistema y su configuración posterior a la reforma de 2017, resulta clara la necesidad de reforzar la solidaridad social dentro del sistema, pero a su vez con todo el sistema de protección social, articulando los esquemas contributivos y no contributivos.

225 OIT (2016).

226 En El Salvador, para 2017 el 92,9 por ciento de los ingresos corrientes del Estado provienen de ingresos tributarios y el 43,2 por ciento de estos proceden del IVA, un impuesto indirecto (BCR, 2018).

- 3. Previsibilidad y adecuación de beneficios.** Ha quedado en demostrado que, vinculado a las bajas tasas de cobertura y a los ritmos inestables de cotización, las personas afiliadas al SAP que acceden a pensión por vejez no logran obtener una pensión que se adecue a un estándar de vida apropiado para la última etapa de su ciclo de vida. Si bien la reforma incorpora mecanismos de estabilización de la pensión como las pensiones de longevidad, existen retos pendientes en materia de adecuación de los beneficios.

Es necesario definir mecanismos para que las pensiones de vejez y las de invalidez y sobrevivencia se ajusten anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC) u otro indicador, tal y como lo especifica el Convenio núm. 102 de la OIT. Este ajuste permitirá ir adecuando el monto de las pensiones de acuerdo con las variaciones que experimenten los bienes y servicios que las personas adquieran con dicha prestación monetaria.

Igualmente, es necesario tener en cuenta que la redistribución de la tasa de cotización por la creación de la CGS provocará una reducción del porcentaje de ahorro destinado a la cuenta individual con respecto al que se disponía antes de la reforma. Ello podría llevar a que el monto de pensión que se logre al final de la vida activa laboral del cotizante sea menor que el que se tenía con el esquema anterior a 2017²²⁷. De hecho, para compensar dicha contracción, los rendimientos deberían incrementarse sustancialmente, lo cual está sujeto al comportamiento de los mercados financieros y a las decisiones de inversión; ambas, variables exógenas al sistema. Esto impone retos en cuanto a la efectividad del seguimiento y monitoreo que debe darse de las inversiones que se realicen; especialmente, con la modalidad de multifondos incorporada en la reforma.

La reforma del sistema de pensiones introdujo el mecanismo de multifondos para ampliar las oportunidades de inversión y, con ello, generar mayor rentabilidad a los ahorros de los cotizantes. En dicho contexto es importante que se generen las condiciones adecuadas para que los fondos se inviertan en aquellos instrumentos que generen mayor rentabilidad. Además, es importante definir un mecanismo de control para la emisión de CIP, puesto que, con la reforma actual, no se modificó el porcentaje del fondo que se puede invertir en estos. Por lo tanto, ante una necesidad de fondeo del Estado, este instrumento permanece vigente.

Otras medidas que podrían incidir en la suficiencia de las pensiones son las modificaciones en la administración y gestión del ahorro voluntario. No obstante, esto debe verse a la luz del mercado laboral y los bajos salarios de los cotizantes, que limitan la capacidad de ahorro que pueden tener.

- 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** La reforma añade responsabilidades a las instituciones públicas en aspectos como la elaboración del marco normativo que acompañará a la Ley SAP, el seguimiento y monitoreo de un régimen de inversiones más amplio, la construcción de una base de datos única, así como ejercicios de supervisión a los empleadores cuando existan inconsistencias en sus declaraciones previsionales.

Un desafío pendiente para futuras reformas es el establecimiento de fuentes de financiamiento específicas para fortalecer las instituciones que asumen funciones cuando se realiza una reforma del sistema. La dotación de recursos (financieros y humanos, entre otros) es necesaria para ejercer

227 Aunque el sistema no garantizaba esta pensión de forma vitalicia y pasaba al agotarse la CIAP pasaba a la mínima.

de la mejor manera posible las labores encomendadas en la Ley SAP, de manera que se aspire al ejercicio de una buena gobernanza del sistema tal y como se define en el marco normativo de la OIT. En este aspecto, una medida apropiada sería evaluar la suficiencia de los aportes por parte de las AFP –en el caso de la Superintendencia del Sistema Financiero– para dichas labores. Por ejemplo, debería considerarse un aporte adicional de las AFP para crear la base de datos única y para la inspección del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ya que estas acciones tienen un costo y reportan un beneficio para la administración a cargo de las AFP.

5. No discriminación, igualdad de género y sensibilidad a las necesidades especiales.

El diseño de la reforma incorporó cambios para reducir las disparidades en cuanto a los beneficios recibidos por distintos grupos de afiliados dentro del SAP. Aun así, se debe valorar la posibilidad de incorporar otros mecanismos de compensación basados en la solidaridad y redistribución del ingreso para cerrar las brechas derivadas del mercado laboral y de la baja densidad de cotización.

Es necesario señalar que la reforma ha dejado fuera la creación de algún beneficio de desempleo. Si bien parece que el mecanismo de anticipo de saldo pretende funcionar –de forma indirecta– como una especie de seguro de desempleo (dado que las personas pueden solicitar un monto de su ahorro para utilizarlo en algún imprevisto), también resulta pertinente discutir la construcción de un mecanismo explícito de apoyo durante dicha contingencia.

Asimismo, la reforma abarca de manera muy limitada el tema de la igualdad de género. Es necesario definir mecanismos claros para incorporar el enfoque de género en posteriores reformas del sistema de pensiones: medidas como la creación de un bono de maternidad que compense el tiempo que las mujeres cesan sus labores debido a dicha contingencia²²⁸, en casos en que sea necesario disponer de un período más amplio que la licencia de maternidad para dedicarse a los cuidados de hijos e hijas; o expandir la cobertura de la pensión no contributiva especialmente a aquellas mujeres que han dedicado su vida activa al trabajo doméstico no remunerado.

Además de las medidas planteadas, es indispensable abordar el tema de las edades de jubilación, que, como se ha señalado, suponen una desventaja para las mujeres: ellas ahorran por menos tiempo en su cuenta individual, lo cual puede ser un factor vinculante al hecho que obtienen montos de pensión más bajos. En ese sentido, se requiere una discusión basada en argumentos técnicos sobre la posibilidad de homogenizar las edades de jubilación del sistema y avanzar así en el establecimiento de igualdad de condiciones entre hombres y mujeres para acceder a una pensión de vejez.

6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica. A pesar de que este punto fue uno de los principales enfoques de la reforma, ni siquiera se consideró la sostenibilidad del sistema de forma integral o la sostenibilidad fiscal a largo plazo, ya que, como se ha señalado anteriormente, la reforma no contó con estudios actuariales que evaluaran la totalidad de las medidas.

Un estudio actuarial practicado sobre la CGS, realizado por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) señala que, bajo ciertos parámetros²²⁹, a partir del año 2027 los ingresos y los

228 Es importante mencionar que durante la licencia de maternidad es obligación del empleador y se contempla en el subsidio del seguro social el pago de las cotizaciones.

229 El estudio actuarial, además de asumir los parámetros establecidos en la Ley SAP, supone (i) un horizonte de proyección de 100 años, (ii)

remanentes capitalizados de la CGS no serán suficientes para financiar las cargas financieras atribuidas a ella, y será necesario que el Estado cubra estos déficits²³⁰. Asimismo, una valuación actuarial realizada por el grupo consultor MERCER para la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) estima que, sometida a una serie de escenarios²³¹, la CGS se agotaría en el año 2055²³².

Estos estudios dejan claro que la CGS es un mecanismo con fecha de caducidad, de no realizarse modificaciones al sistema actual que permitan la sostenibilidad necesaria para que este fondo común se mantenga en el tiempo. Si no se ejerce un monitoreo apropiado de la CGS y si no se ejecutan de forma efectiva los cambios aprobados (en términos de rentabilidad, tiempo y ritmo de cotización o parámetros, entre otros), existe el riesgo de que los déficits proyectados en la CGS sean asumidos por el Estado. Este buscará los mecanismos de financiamiento necesarios, tal y como ha ocurrido con el mecanismo de fondeo creado a partir de la Ley FOP para asumir el costo de transición de la reforma del año 1996 y que ha tenido como resultado una deuda previsional de grandes proporciones.

A su vez, la expansión del esquema no contributivo es necesaria para brindar cobertura a personas que no pudieron acceder al sistema a lo largo de su vida laboral. La identificación de espacio fiscal para el financiamiento de un régimen no contributivo representa un reto, aunque su bajo costo parece asequible para un ingreso per cápita como el de El Salvador. En este sentido, es necesario discutir el diseño y ejecución de una reforma fiscal que incremente la progresividad del régimen tributario nacional y permita recolectar recursos para asumir las prestaciones que un esquema no contributivo debe brindar.

7. Gestión y administración financieras sólidas y transparentes. Es necesario recalcar la necesidad de ampliar la participación social en la administración. Si bien la reforma ha creado los comités de riesgo y actuarial, que incorporan la participación de los trabajadores, es ineludible la creación de una comisión nacional o de vigilancia permanente que monitoree la ejecución de cualquier reforma que se realice al sistema y que tenga facultades para tomar decisiones basadas en debates técnicos y sustentados. De esta manera se podrán definir mecanismos reales de diálogo social basados en igualdad de condiciones para todos los participantes del sistema de pensiones.

8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas. En este punto debe recalcar la importancia del diálogo social para cualquier reforma futura. Resulta relevante para la consolidación de las buenas prácticas internacionales en materia de seguridad social que El Salvador evalúe la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). De esta manera, se establecerá un compromiso para el cumplimiento de estándares básicos en aspectos como cobertura, beneficios, suficiencia o gobernanza, entre otros. Esto comprendería un avance considerable para el país en cuanto a

una tasa de rentabilidad de la CIAP de 4 por ciento, (iii) un porcentaje de incremento salarial del 2 por ciento, (iv) una tasa de crecimiento de la población cotizante del 0.37 por ciento, entre otros.

230 SSF (2018).

231 El estudio asume que los siguientes escenarios ocurren simultáneamente: (i) una reducción de 10 por ciento 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.

232 MERCER (2018).

su vinculación con el desarrollo de un sistema de seguridad social integral y con un alcance más amplio en materia de protección social.

El sistema de pensiones debe posicionarse en la agenda nacional, ya que constituye un aspecto estratégico por su vinculación con el mercado laboral y la situación fiscal del país. Es necesario continuar con la ejecución de la reforma aprobada en 2017, sobre todo, con las medidas que podrían beneficiar aumentos de cobertura y suficiencia de las pensiones, y aspectos dejados de lado en reformas anteriores como la base de datos única y el esquema multifondos. Sin embargo, esto no será suficiente: será ineludible avanzar en un análisis más profundo.

En ese sentido, el debate del sistema de pensiones y sus futuras modificaciones deben superar el hecho de que se hagan las reformas solo en momentos críticos del ciclo fiscal o como respuesta al detrimento fiscal: los cambios deben abordarse con un enfoque de seguridad social y con una visión a largo plazo, que tenga en cuenta también la realidad demográfica del país y el contexto económico y social de la población, fortaleciendo así la solidaridad social y atención de brechas históricas.

Bibliografía

- Alvarado, C. A. y Cabrera, O. (2013). Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: Una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada. Documentos Ocasionales núm. 2013-02. Banco Central de Reserva, San Salvador. Disponible en: <https://www.cemla.org/red/cbrn-xix-papers/cbrn-xix-papers-00019.pdf>
- Alvarenga, L. E. (2004). "Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Un análisis de género" Capítulo 7, en: A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27837>
- Álvarez, A. y Barrera, S. (2018). Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017. CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clacso_oxfam/Informe_ElSalvador_vf.pdf
- Argueta, C. y De Paz, A. (2018). Los determinantes laborales, educativos y socioeconómicos asociados a la cobertura efectiva del sistema previsional en El Salvador. Tesis de Posgrado. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Antiguo Cuscatlán.
- Argueta, C. y Rivera, M. E. (2015). Apoyo a las organizaciones sindicales de El Salvador para la elaboración de un documento de posición con respecto a una reforma del sistema de pensiones salvadoreño. [Documento inédito].
- Argueta, N. (2011). Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador. Estudios sobre políticas públicas núm. 2. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/entre-el-individuo-y-el-estado-condicionantes-financieros-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador/100>
- Argueta, N., Bolaños, F. y Rivera, M. E. (2015). Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del Sistema de Pensiones en El Salvador: la densidad individual de las cotizaciones. Estudios sobre políticas públicas núm. 4. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/una-nueva-mirada-a-los-desafios-de-cobertura-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-la-densidad-individual-de-las-cotizacionescategoria-pensiones/94>
- Asamblea Legislativa (17 de Agosto de 2017). "Presentan propuesta de reforma integradora al sistema de pensiones". Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/3782>
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) (2017, 2018). Boletín Estadístico Previsional.

- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) (2018). Base de datos Económica-Financiera [en línea]. Disponible en: <https://www.bcr.gob.sv/esp/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-pensiones-america-latina-y-el-caribe>
- Barr, N. y Diamond, P. (2012). La reforma necesaria. El futuro de las pensiones. Editorial El Hombre del Tres, Madrid.
- Becker, U. y Mesa-Lago, C. (2013). "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría", en: Revista Trabajo núm. 10. Centro de Análisis del Trabajo, A. C., México, D. F. Disponible en: <http://www2.izt.uam.mx/sotraem/Documentos/trabajo10.pdf>
- Bernstein, S., Larraín, G. y Pino, F. (2005). Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo. Documento de trabajo núm. 12. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-3492.html>
- Bertranou, F. y Pérez, G. (2006). Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones. OIT Notas núm. 2. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/serie-protecci%C3%B3n-social/WCMS_177272/lang-es/index.htm
- 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", en: Bienestar y Política Social vol. 1, núm. 1. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=7274>
- Bertranou, F., Calvo, E. y Bertranou, E. (2009). "¿Esta Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?". Center for Retirement Research de Boston College. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.do?id=15964>
- Bolaños, F., Peña, W. H., Rivera, M. E. y Salguero, J. A. (2011). La rentabilidad de los fondos del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2011. Serie Aportes al debate sobre las políticas públicas núm. 1. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/la-rentabilidad-de-los-fondos-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1998-2011--2/96>
- Bolaños, F. (2014). Implicaciones financieras del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) en el Fondo de Pensiones y las pensiones futuras. Serie Aportes al debate sobre las políticas públicas núm. 3. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/implicaciones-financieras-del-fideicomiso-de-obligaciones-previsionales-fop-en-el-fondo-de-pensiones-y-las-pensiones-futuras/136>
- Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (2014). Guía sobre las normas internacionales del trabajo. OIT, Turín. Disponible en: https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_246945/lang-es/index.htm

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Panorama Social de América Latina, 2017. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>
- Cichon, M., Scholz, W., Van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P. F. (2004). Financing Social Protection. Serie Quantitative Methods in Social Protection. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/quantitative-methods/WCMS_SECSOC_8030/lang-en/index.htm
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2014). Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013 [Base de datos].
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (varios años). [Base de datos].
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2018). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2017. Informe de resultados y base de datos. San Salvador: MINEC y DIGESTYC.
- Durán, F. y Peña, H. (2011). Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados. Serie Seminarios y conferencias núm. 64. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7020>
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (2018). Número de beneficiados del programa de pensión básica universal [Otorgado por Oficina de Información y Respuesta].
- Gobierno de El Salvador (GOES) (2014). Sistema previsional de El Salvador: diagnóstico y evaluación de escenarios. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (GOES) (2015). Propuesta Sistema Previsional Mixto. San Salvador.
- Gobierno de El Salvador (GOES) (24 de febrero de 2016). "Gobierno presenta propuesta de reforma de pensiones a la Asamblea Legislativa". Disponible en: <https://www.transparenciaactiva.gob.sv/gobierno-presenta-propuesta-de-reforma-de-pensiones>
- Greber, P. (1997). An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security. OIT, Ginebra.
- Humblet, M. y Silva, R. (2002a). Normas para el siglo XXI: Seguridad Social. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_088021/lang-es/index.htm
- Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) (2017). Resumen Ejecutivo de Propuesta de Solución a los retos del Sistema de Pensiones. San Salvador. Disponible en: <http://fusades.org/node/7334>

- Kulke, U. (2007). "The present and future role of ILO standards in realizing the right to social security", en: *Internacional Social Security Review*, vol. 60, núms. 2-3.
- Melinsky, E. (2017). Informe Final de Valuación Actuarial de El Salvador 2017. Ministerio de Hacienda, San Salvador. Disponible en: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-CM-2017-015.pdf>
- MERCER (2018). Valuación Actuarial de la Cuenta de Garantía Solidaria. Presentación. San Salvador.
- Mesa-Lago, C., Córdova, R. y López, C. (1994). El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social. FUNDAUNGO, San Salvador.
- Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998). Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador.
- Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002). "The Politics of Pension Reform in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*.
- Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 144. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5126>
- Mesa-Lago, C. (2007). *Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2011). Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador 1998-2010. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/diagnostico-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1998-2010/102>
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (2015). Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile. Informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- Mesa-Lago, C. (2016). Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la reforma en El Salvador. Aportes al debate sobre las políticas públicas núm. 6. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/los-modelos-mixtos-de-pensiones-en-costa-rica-y-uruguay-algunas-lecciones-para-la-re-reforma-en-el-salvador--2/95>
- Mesa-Lago, C. y Rivera, M. E. (2017). Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: Evaluación comparativa y recomendaciones. FUNDAUNGO, San Salvador. Disponible en: <https://www.fundaungo.org.sv/products/propuestas-de-re-reforma-de-pensiones-en-el-salvador-evaluacion-comparativa-y-recomendaciones/363>
- Mesa-Lago, C. (2018). "Evaluación del desempeño de los sistemas de capitalización individual en América Latina, 2081-2017". Presentación en power point. OIT y Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Uruguay, Montevideo.

- Naciones Unidas (2018). Extreme poverty and human rights. Note by the Secretary-General. Seventy-third session. Agenda item 74 (b). Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Pages/GA73rdSession.aspx>
- Novellino, R. (2018). Presentación en el foro “Después de un año de la reforma al sistema de pensiones: Retos y desafíos de la seguridad social en El Salvador”. 3 de octubre de 2017. San Salvador.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002). Seguridad Social: un nuevo consenso. Informe de la 89.^a Conferencia Internacional del Trabajo. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_220095/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social). OIT, Ginebra. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=24908>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico. Informe de la 102.^a Conferencia Internacional del Trabajo. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_211079/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). Valuaciones actuariales del Régimen de Salud y el Régimen de Riesgos Profesionales del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Informe, con corte al 31 de diciembre del 2014. San José. Disponible en: http://www.iss.gov.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6:escritorio&download=460:informe-valoracion-actuarial.-iss.-oit.-nov-2016&Itemid=115
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018a). Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_645692/lang--en/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018b). The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. Hoja de datos. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_645751/lang--en/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018c). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Panorama Laboral temático núm. 4. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm
- OIT (2018d). Reversing Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019a). La protección social de los adultos mayores: Tendencias de política y estadísticas 2017-19. Documentos de Política de Protección Social núm. 17. OIT, Ginebra. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55497>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019b). Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). 108.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Ortiz, I., Schmitt, V. y De, L. (eds.) (2019). 100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors: Volume I: 50 country cases. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_669790/lang--en/index.htm
- Rodríguez, A. y Durán, F. (2000). Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido. Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 100. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5077>
- SAPRIN (2000). La privatización del servicio de energía eléctrica en El Salvador. Resumen. San Salvador. Disponible en: http://www.saprin.org/elsalvador/research/els_privatizacion.pdf
- Schwarzer, H. (2016). "La Seguridad Social en la visión de la OIT". Presentación preparada para Conferencia Magistral en la Semana de la Seguridad Social y Empleo. OIT, Ciudad de México.
- Sorto, F. (2017). Análisis de la reforma al sistema de ahorro para pensiones. *AKADEMOS*, 1 (28), 9-49. Disponible en: <https://www.camjol.info/index.php/akademos/article/view/6157>
- 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. Disponible en: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2018-01000.PDF>
- Tablas, V. (2014). Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013. GOES, San Salvador.

Normativa y políticas

Decreto legislativo núm. 927. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (1996).

Decreto legislativo núm. 787. Reformas a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (2017).

Convenio de la OIT núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952).

Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012).

Anexos

Listado de personas entrevistadas para recolección de insumos

Nombre	Cargo	Institución
Sigfredo Gómez	Superintendente Adjunto de Pensiones	Superintendencia del Sistema Financiero
René Novellino	Presidente	Asociación Salvadoreña de Administradora de Fondo de Pensiones (ASAFONDOS)
Carlos Pérez	Consultor en Macroeconomía y representante de los trabajadores en el Comité de Riesgo conformado a través de la reciente reforma.	Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) (apoyo como consultor)
Álvaro Trigueros y Luz María Serpas	Equipo de la Dirección de Estudios Económicos	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
Patricio Pineda	Sindicalista	Representante del Sindicato de los Trabajadores de INPEP
Ruth del Castillo de Solórzano	Presidenta	AFP Crecer
Lourdes Arévalo	Presidenta	AFP Confía
Julieta Fuentes	Analista en temas macroeconómicos	-

Fuente: Elaboración propia.