

El Sistema de Pensiones en El Salvador: desafíos y recomendaciones

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

San Salvador, marzo 2020



Estudios sobre sistema de pensiones en El Salvador



Estructura de la presentación

I. Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador

II. Recomendaciones y lineamientos para una reforma integral



I. Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador

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

1. Cobertura

- Cobertura en edades activas y en edades de retiro

2. Beneficios

- Tasas de reemplazo y determinantes

3. Financiamiento

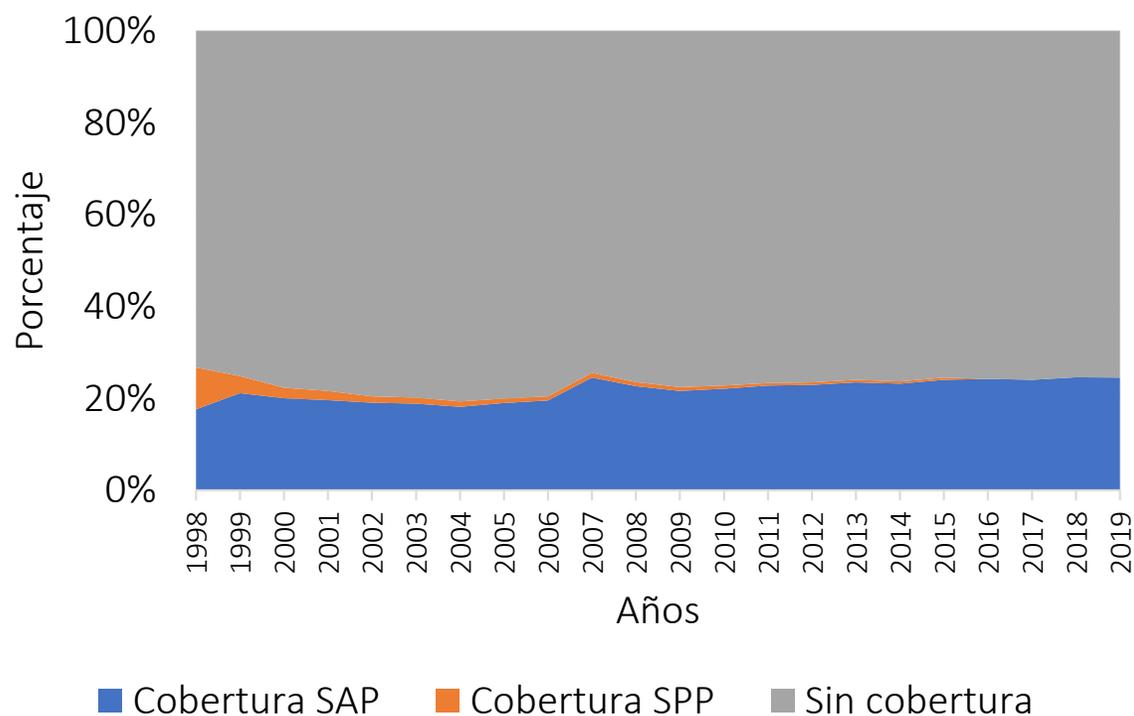
- Concentración de la cartera de inversiones
- Sostenibilidad financiera-actuarial

4. Administración

- Competencia

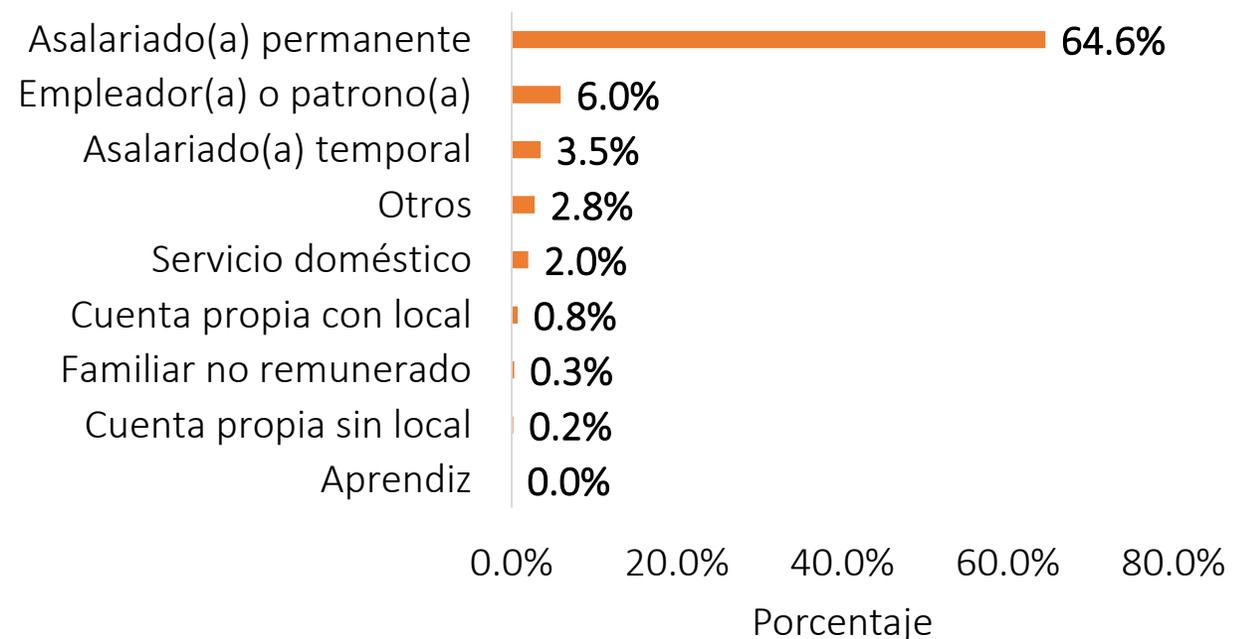
Históricamente solo 1 de cada 4 trabajadores cotiza al sistema de pensiones

Porcentaje de trabajadores cubiertos, 1998-2019



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

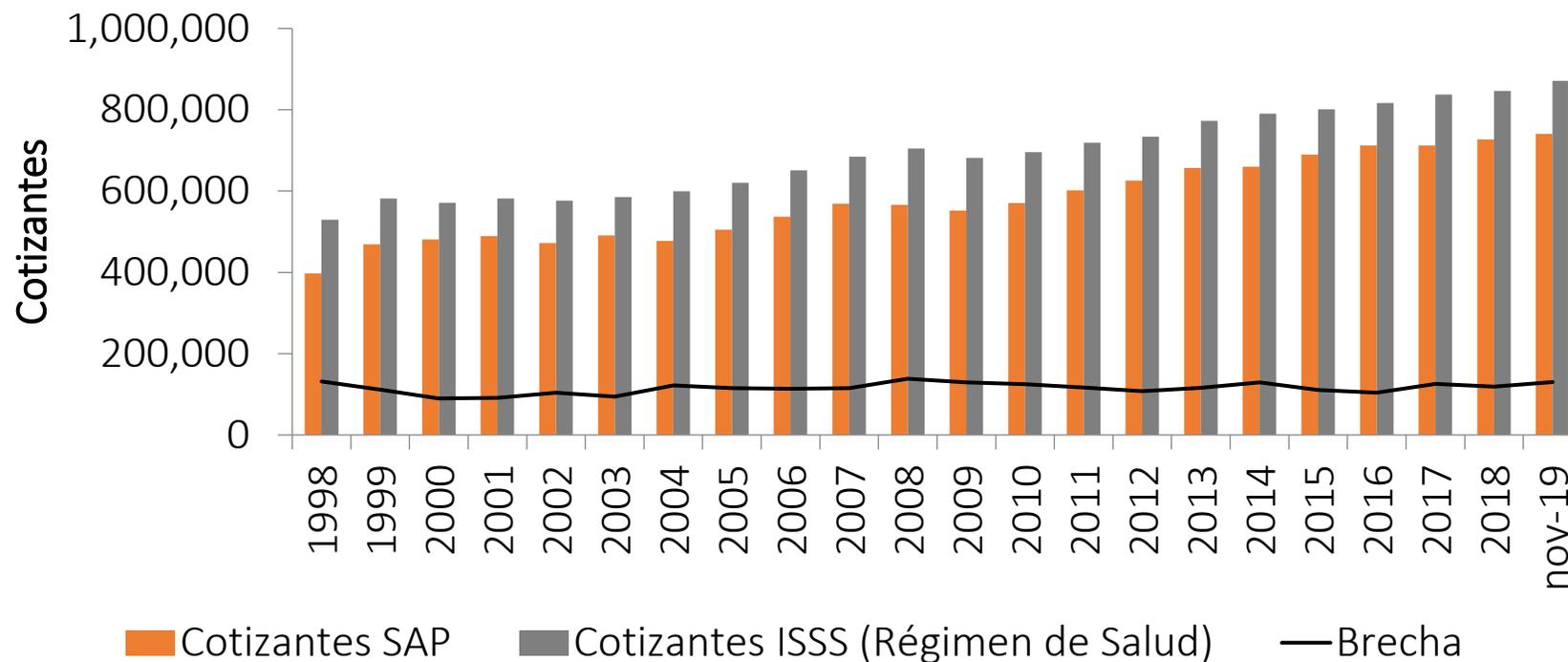
Porcentaje de trabajadores cubiertos, según categoría ocupacional, año 2017



Fuente: elaboración propia con base en Digestyc (2018).

Existen fallas administrativas que reducen la cobertura de trabajadores asalariados. Además, hay poca articulación entre esquemas de salud y pensiones

Brecha de cobertura entre sistema público de salud (ISSS) y sistema previsional (SAP)

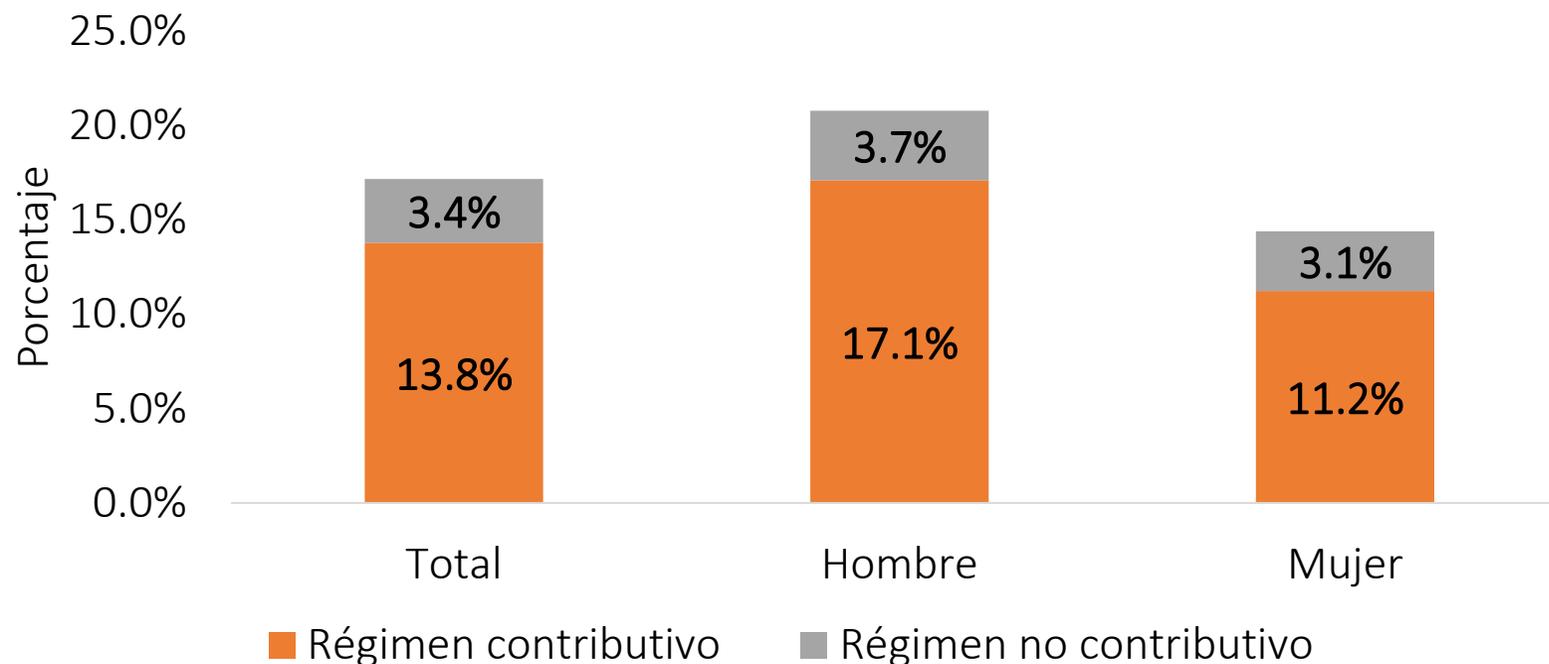


- Históricamente se reportan más de 100,000 trabajadores que cotizan al régimen de salud, pero no al de pensiones.
- Base de datos única contemplada en reforma de 2017 no ha sido implementada.

Fuente: elaboración propia con base en cifras de SSF e ISSS.

Solo 1 de cada 6 (17.2 %) adultos mayores recibe una pensión. La cobertura es mayor en hombres (20.8 %) que en mujeres (14.3 %)

Porcentaje de personas adultas mayores con pensión por vejez, año 2017



- **Octavo lugar** en cobertura con respecto a los nueve países de la región con capitalización individual.
- **62 %** de las solicitudes de pensión por vejez terminaron en devolución de saldo en 2012.

Los bajos ritmos de cotización imponen barreras para que las personas obtengan una pensión

Densidad individual de cotización: relación entre el número de cotizaciones efectivas y número de cotizaciones esperadas en un período, para un individuo.

- **60 %** - Valor requerido para acceder a pensión (57 % para hombres, 64 % para mujeres).
- **23 %** - Valor promedio de la densidad individual de cotizaciones en SAP (las personas solo logran cotizar en la cuarta parte de su vida laboral).
- **40.7 %** - Porcentaje de cotizantes que alcanzan el valor mínimo requerido para cumplir las condiciones de retiro y acceder a una pensión contributiva en el SAP.

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

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 %	

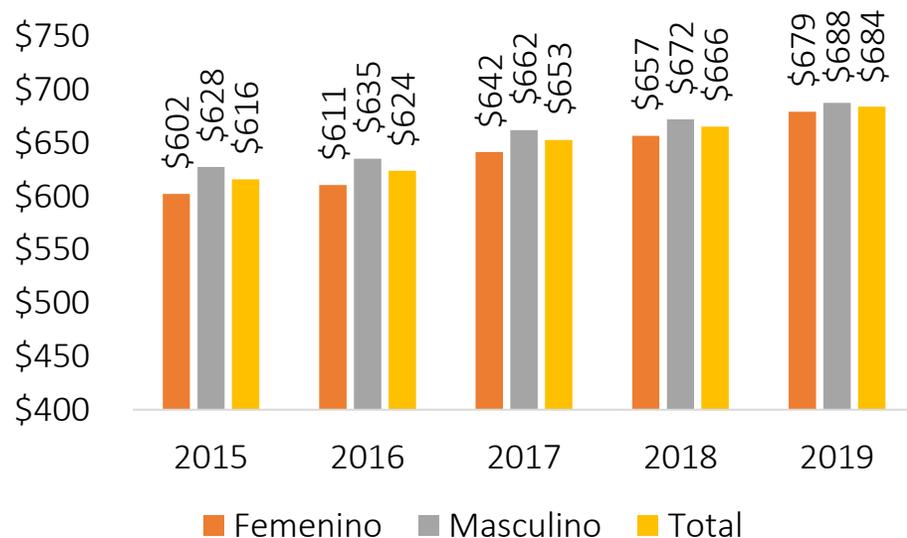
Nota: el GOES (2014) calcula estas tasas de reemplazo tomando como indicador de salario el último salario devengado al momento del retiro.

Fuente: GOES (2014).

¿Qué determina los montos de pensión en el SAP?

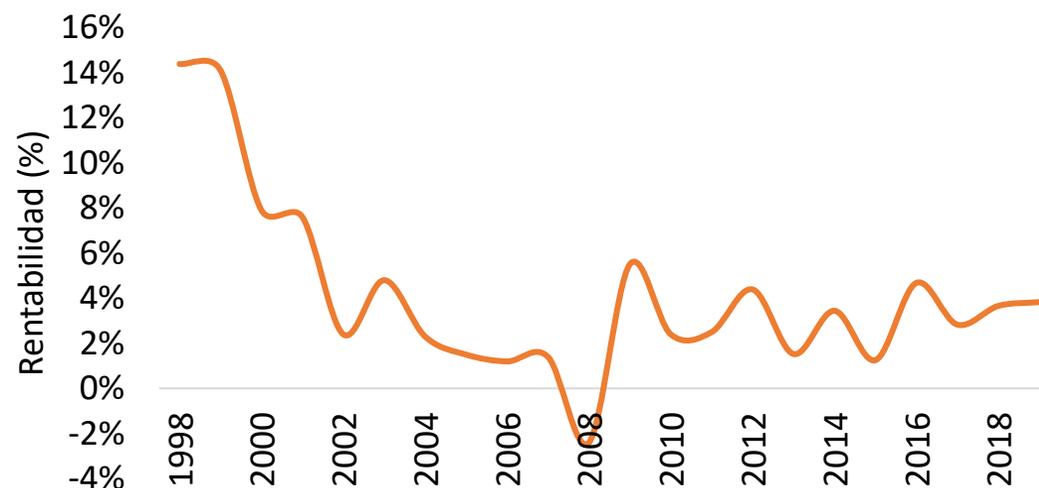
El ingreso base de cotización (IBC), la rentabilidad y los ritmos de cotización

Ingreso base de cotización promedio, 2015-2019



Dos de cada tres cotizantes (66.1 %) tienen un IBC menor a USD 600.00. Las mujeres tienen menores salarios.

Rentabilidad de los últimos 12 meses del fondo de pensiones: 1998-2019

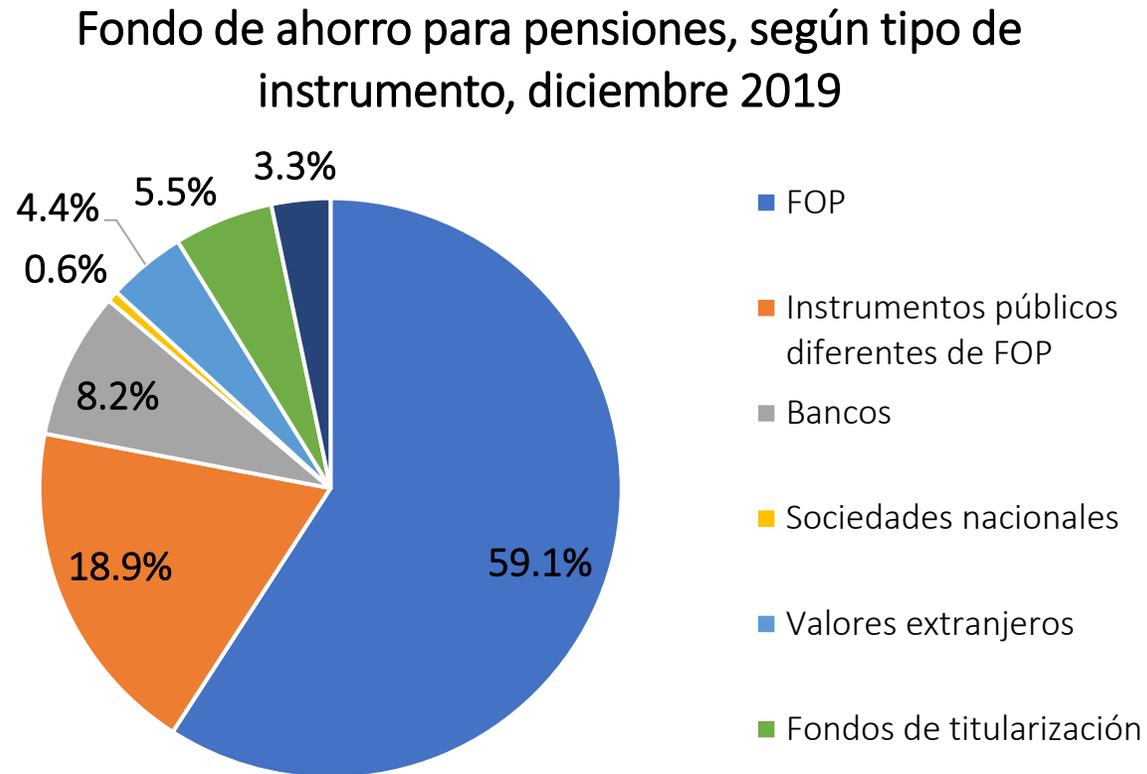


La baja rentabilidad afecta los montos de pensión. A diciembre de 2019, la rentabilidad real era de 4.17 %.

Discusión en torno a las condiciones y tipos de beneficio

- Edades de retiro diferenciadas **afecta a mujeres**
 - Menor tiempo para cotizar 25 años y desigualdades en el mercado de trabajo afectan sus montos de pensión.
- Si bien la introducción del BET y BEP amplían opciones para ofrecer cobertura parcial, en 2018 **solo el 2 % de personas solicitaron alguna de estas modalidades, 98 % solicitó la devolución de saldo** (Fundaungo y OIT, 2020).

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



- Si bien la reforma de 2017 impulsó la creación de multifondos, **a la fecha el fondo crecimiento y moderado no han sido creados.**
- La concentración de la cartera de inversiones también afecta la suficiencia de las pensiones.

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

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

Año	Flujo neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS	Años	Flujo neto de la CGS
2018	67.31	2028	(126.50)	2038	(236.76)	2048	(527.28)
2019	90.94	2029	(137.33)	2039	(248.69)	2049	(552.57)
2020	74.92	2030	(145.66)	2040	(242.91)	2050	(658.99)
2021	85.78	2031	(154.65)	2041	(249.91)	2051	(673.68)
2022	90.31	2032	(164.74)	2042	(249.86)	2052	(695.42)
2023	96.73	2033	(175.51)	2043	(251.34)	2053	(720.12)
2024	98.04	2034	(185.85)	2044	(388.88)	2054	(743.84)
2025	83.51	2035	(189.17)	2045	(418.21)	2055	(765.10)
2026	39.07	2036	(184.99)	2046	(489.92)	2056	(784.50)
2027	(33.35)	2037	(189.41)	2047	(474.76)	2057	(805.62)

Fuente: SSF (2018)

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

A partir de 2027 registrará un déficit que deberá ser cubierto por el Estado.

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

- **Duopolio**

- No hay incentivo para la competencia: cobran comisión máxima de ley.
- En 2017 la cantidad de traspasos no superó las 1,000 personas.

- **Alto costo administrativo:** en 2017, el costo administrativo sobre el depósito en la CIAP era de 20.4 %, el segundo mayor entre los nueve países latinoamericanos con pilar de capitalización individual (Mesa-Lago y Rivera, 2017).

- Comisión no está ligada a la rentabilidad que generan.

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

- Los esquemas contributivos y no contributivos no comparten marcos normativos que le brinden coherencia a su funcionamiento bajo la lógica de un sistema de protección integrado (Fundaungo y OIT, 2020).
- A la fecha, no se ha conformado el comité actuarial
 - Encargado de definir monto de pensión mínima, revisar cada 5 años la edad de retiro, impulsar estudios actuariales para evaluar la sostenibilidad del sistema, **evaluar técnicamente todas las iniciativas de propuesta de reforma.**

II. Recomendaciones y lineamientos para una reforma integral

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Cobertura

La extensión de cobertura no es problema solo del mercado de trabajo. Los sistemas de protección social deben evolucionar y adaptarse a la realidad de los mercados de trabajo.

- 1) Discusión sobre el establecimiento de un monotributo como régimen simplificado para incorporación de trabajadores independientes.
- 2) Diseño de reglamentos para incorporación de trabajadores agrícolas y domésticos (Art. 9, Ley SAP).

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Cobertura

- 3) Cierre de brechas de cotizantes del régimen de salud y de pensiones:
 - a) Endurecer las sanciones y persecución de la evasión y mora (fortalecimiento institucional).
 - b) Puesta en marcha de la base de datos única entre ambos regímenes (impulsado en la reforma de 2017, pero pendiente de ejecución).
 - c) Recaudación centralizada (reduce brechas y fortalece articulación).
- 4) Reconocer y atender las brechas de género en el acceso a la seguridad social.
- 5) Mecanismos de contribución que apoyen al desarrollo y ampliación de esquemas no contributivos.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Beneficios

- 1) Asegurar implementación inmediata de medidas aprobadas en reforma de 2017 que tienen impacto en la suficiencia de pensiones
 - a) Implementación efectiva de multifondos
- 2) Discusión técnica sobre edades de retiro, tiempo de cotización y de nuevo esquema de beneficios que introdujo la reforma de 2017.
 - a) Puesta en marcha del Comité Actuarial
- 3) Discusión técnica sobre medidas afirmativas para reducir desigualdades en monto de pensión entre hombres y mujeres.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Financiamiento

- 1) Conformar y dar inicio las operaciones del Comité Actuarial, dando prioridad a las recomendaciones orientadas a la sostenibilidad del sistema en términos de parámetros y suficiencia de la CGS.
 - a) Estudios actuariales para evaluar factibilidad de propuestas de reforma.
 - b) Revisiones actuariales periódicas para identificar ajustes necesarios al sistema.
- 2) Atender los desbalances de CGS en el mediano plazo.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Financiamiento

- 3) Medidas para reducir la concentración de la cartera de inversiones del SAP (y aumentar la rentabilidad del fondo de pensiones)
 - a) Implementación efectiva de multifondos.
 - b) Discusión técnica sobre apertura a invertir en instrumentos extranjeros con un equilibrio entre rentabilidad y riesgo.
 - c) Reducción paulatina de emisión de CIP.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Administración

- 1) Impulsar estrategias para incentivar **la competencia real**
 - a) Análisis de factibilidad para crear una AFP pública (que funcione bajo reglas iguales a las privadas). Esta puede atender también a grupos de difícil exclusión.
 - b) Estrategias de asignación de nuevos cotizantes.
- 2) Introducir recaudación centralizada que facilitaría pagos y reduciría costos, como existe en cinco de los nueve países con capitalización individual.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Administración

- 3) Mejorar **la articulación entre esquemas** para evitar lagunas, duplicaciones y filtraciones.
- 4) Fortalecimiento de los mecanismos y las instituciones encargadas de la regulación y supervisión del SAP.
- 5) Participación social en la administración: incorporar la participación de trabajadores mediante una comisión nacional que monitoree las decisiones que se toman dentro del sistema de pensiones.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Educación previsional

- Implementar una **campaña educativa** a través de las AFP y la SSF para informar sobre los aspectos generales del sistema de pensiones de manera fácil y comunicativa.
- Esfuerzo coordinado entre la SSF y el Ministerio de Educación a fin de incluir en los currículos del tercer ciclo de educación básica, así como de la educación media y superior, tópicos de educación financiera y previsional que brinden conocimientos generales sobre el ahorro para el retiro.

Aspectos que una futura reforma de pensiones debe tomar en cuenta: Diálogo social

- Toda reforma al sistema de pensiones debe llevarse a cabo a través de **un diálogo social, participativo y con sustento técnico.**
 - Incluir distintos sectores involucrados: trabajadores, empleadores, sector académico, OSC, sector gubernamental, entre otras.
 - Discusión técnica e informada (basada en propuestas con estudios técnicos y actuariales).
- Es necesario plantear el abordaje de propuestas desde una perspectiva más allá de los cinco años que dura un período presidencial, con un enfoque de seguridad social.