

Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador

ÁREA MACROECONOMÍA Y DESARROLLO

Documento en proceso de publicación

Carlos Armando Pérez Trejo
Agosto, 2015.



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

International Budget Partnership

Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador

Documento en proceso de publicación

Carlos Armando Pérez Trejo
Agosto de 2015

Contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	9
I. Caracterización de un sistema de pensiones.....	11
Generalidades sobre la seguridad social	11
Caracterización de los sistemas previsionales.....	13
Dimensiones de un sistema previsional	16
Sistemas previsionales de América Latina y sus reformas.....	19
II. Diagnóstico del sistema previsional en El Salvador	23
Antecedentes	23
Reforma estructural de 1996 y creación del FOP en 2006	24
Estado actual del sistema previsional.....	33
Implicancia para las finanzas públicas	46
III. Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador.....	50
Análisis de distintas alternativas de reforma	50
Ruta crítica para un proceso de reforma previsional	55
Fortalecimiento del SAP	57
Sostenibilidad financiera del SPP.....	61
Medidas transversales o de entorno	64
Impactos en las finanzas públicas, actividad económica y en el bienestar.....	66
IV. Conclusiones e implicancias de política	70
Referencias.....	74
Anexos.....	77

Resumen ejecutivo

Antecedentes.

El sistema previsional se institucionalizó en El Salvador en 1969, bajo un modelo de reparto de beneficios definidos; pero a los pocos años el sistema comenzó a experimentar problemas de sostenibilidad financiera debido a diversos factores estructurales, como los cambios en la pirámide poblacional (envejecimiento de la fuerza de trabajo), la mayor esperanza de vida, una menor tasa de fecundidad y la emigración. Además, el diseño del modelo presentaba fallas en el sentido de calcular los beneficios sin guardar relación directa con las contribuciones realizadas por los cotizantes. El sistema se desarrolló entonces con un desequilibrio permanente, obteniéndose como resultado déficits recurrentes, que agotaban cualquier posibilidad de constituir las reservas suficientes para cubrir las obligaciones contingentes futuras, lo que se convertía en un elemento negativo para la gestión financiera del sistema y que a la larga lo llevaría a la insostenibilidad.

En 1996 se aprobó una reforma que estableció un sistema privado basado en la capitalización individual (Sistema de Ahorro para Pensiones –SAP). Derivado de la reforma, el gobierno debía asumir los costos de la transición “déficit previsional”, responsabilidad que comenzó a ser efectiva a partir de 2001 –a tres años de la entrada en vigencia el nuevo sistema–. En los primeros seis años, las pensiones del antiguo sistema eran pagadas directamente por el gobierno a razón de US\$244 millones anuales (1.5% del PIB), en promedio; pero en 2006 tal pago se volvió insostenible para el gobierno central, recurriéndose a la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), con la única función de emitir títulos de deuda (Certificados de Inversión Previsional - CIP) para obtener los recursos necesarios para pagar las pensiones y sustituir certificados de traspaso, mientras el gobierno se responsabilizó del pago del servicio de dicha deuda. Por ley, los CIP son adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con recursos del fondo de pensiones de los cotizantes del sistema privado. En el lapso comprendido de 2006 a 2014, el FOP ha emitido CIP por US\$4,800 millones y su saldo a diciembre de 2014 es US\$4,505 millones (17.9% del PIB).

Diagnóstico del sistema previsional

Entre los objetivos de la reforma que creó el SAP estaban el aumento de la cobertura, equidad y la suficiencia de las pensiones, pero luego de 17 años de vigencia, el sistema previsional sigue caracterizándose por una baja cobertura (24.2% de la PEA); mientras que solo el 27% de los adultos de 65 años y más reciben una pensión contributiva o no contributiva. Esta baja cobertura basa su explicación en diversos factores fuera del control del sistema previsional, como la pobreza, la cultura y las altas tasas de informalidad, las que a su vez están fundamentadas en una “dinámica de informalidad-pobreza” que relaciona el bajo crecimiento económico con la necesidad de un gran segmento de la población de sobrevivir en un entorno de exclusión social y de escaso acceso al mercado laboral formal. Las pensiones también adolecen de un problema de equidad, pues dada la

incidencia de la dinámica acotada, solo las personas que pertenecen a los estratos medios y altos de la sociedad pueden acceder al mercado formal y por ende a cotizar a la seguridad social. De manera puntual, el 88.2% de los pobres no tienen cobertura previsional y únicamente un 1.2% de ellos obtiene una pensión.

En 2009 el gobierno creó el programa “Pensión Básica Universal (PBU)”, que entrega una pensión mensual de US\$50.00 a adultos mayores a 70 años que viven en condiciones de pobreza, pero luego de seis años de operación solo atiende al 6.6% de la población de 65 años y más, además, su financiamiento proviene de la cooperación externa, por lo que no es sostenible en el mediano y largo plazo.

El sistema previsional también otorga tratos diferenciados a los distintos grupos de población derivados de la reforma de 1996 y sus modificaciones posteriores. Es así como el grupo de “obligados” del SAP recibe pensiones sustancialmente menores al resto de grupos (tasas de reemplazo del 37% - 43% versus pensiones del 68% - 77% del grupo de los “optados” del SAP y de entre 63% y 69% de los pensionados del SPP).

A los problemas de cobertura y equidad se suma el bajo valor de las pensiones, fenómeno que en parte es derivado de los bajos salarios que se pagan en la economía. Sin embargo, en buena medida, las pensiones del SAP están relacionadas con la baja rentabilidad de fondo de pensiones, lo que se deriva de la alta concentración del portafolio en títulos de deuda pública, especialmente CIP, cuyo rendimiento no sobrepasa el 1.4%. A finales de 2014, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucional el uso de la tasa LIBOR como base del rendimiento de los CIP, ordenando al gobierno a establecer un rendimiento mayor, pero aún no se cumplido dicho mandato, por lo que la rentabilidad global del portafolio de inversión sigue siendo insuficiente para garantizar tasas de reemplazo más altas.

Respecto de la sostenibilidad financiera del sistema previsional vigente, por su naturaleza de capitalización individual, el SAP es autofinanciable, pero dada la política del gobierno de financiar el pago de las pensiones del SPP a través de la colocación de CIP, siendo obligadas las AFP a adquirir la totalidad de dichos títulos, la sostenibilidad financiera del SAP está comprometida. A junio de 2015, el 58% del fondo de pensiones está invertido en CIP. A ello se suma otro 22.6% que se distribuye entre eurobonos y Letras del Tesoro (LETES). Esta sobreexposición vuelve vulnerable el SAP ante cualquier shock que golpee las finanzas públicas.

En las finanzas del Estado, la obligación impuesta por la Ley SAP al gobierno, de asumir el costo transicional de la reforma se ha convertido en una carga financiera pesada para el presupuesto público, y más en el contexto de unas finanzas públicas deficitarias. Al no disponer de recursos propios para hacer frente al pago de las pensiones, el gobierno tiene que recurrir al endeudamiento, por lo que el nivel de deuda ha crecido más de 24 puntos del PIB en los últimos 10 años (de 39.6% del PIB en 2005 a 63.9% en 2014).

En el mediano plazo, el flujo de pagos de pensiones se elevará sustancialmente, llegando a sobrepasar los US\$1,000 millones anuales en 2024. En el mismo sentido, el servicio de la deuda del FOP con las AFP (capital e intereses), irá aumentando en la medida que aumente el saldo de la deuda y la tasa de interés de los CIP tienda a aumentar. De no emprenderse acciones de consolidación fiscal, estos fenómenos, aunados al creciente gasto corriente del gobierno, llevarán a una inminente insostenibilidad fiscal.

Análisis de propuestas de reforma

Los desafíos de una reforma deben ser ampliar la cobertura del sistema previsional, aumentar el valor de las pensiones y mejorar la equidad distributiva de los beneficios, aunque debe reconocerse que se está en un contexto de bajo crecimiento y fuertes restricciones presupuestarias del gobierno, que pueden poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos acotados.

Recientemente algunas entidades gubernamentales han esbozado algunas “ideas” de reforma, en las que sobresalen dos: a) regresar al sistema público de reparto, y b) migrar a un sistema mixto.

En el primer caso, la reforma implicaría derogar la Ley SAP. Para los trabajadores, las ventajas de esta opción es la promesa de parte del Estado de pagarles una pensión definida con base al número de años cotizados, beneficios que serían cubiertos a través de un contrato de solidaridad intergeneracional. Las cotizaciones pasarían a constituir un fondo común propiedad del Estado. Sin embargo, dada la situación fiscal del país, los trabajadores vivirían con la incertidumbre respecto a la capacidad estatal para cumplir la garantía de pago.

Para las finanzas públicas el regreso al sistema de reparto significa beneficios y costos. El primer beneficio es la redención de la deuda del FOP con las AFP, lo que reduciría la deuda pública en casi 18 puntos del PIB. Al mismo tiempo, se liberarían recursos presupuestarios de entre US\$250 millones y US\$350 millones anuales, al no tener que seguir pagando el servicio de la deuda del FOP. Pero también el gobierno asumiría la responsabilidad de cubrir las prestaciones a la totalidad de pensionados actuales y futuros. Esta opción es deficitaria de entrada, a menos que se realicen ajustes paramétricos: subir la tasa de cotización y la edad de retiro, o bajar la tasa de reemplazo.

Establecer un sistema mixto, donde los afiliados aporten una parte de su cotización (hasta dos salarios mínimos) de manera obligatoria a un fondo común de reparto y por el resto del salario cotizar a un subsistema privado de capitalización individual. La pensión se formaría por una pensión mínima garantizada por el Estado y por una pensión complementaria derivada de los aportes a la cuenta individual.

Para los trabajadores la ventaja es también la promesa de que van a recibir una pensión mínima definida de parte del Estado. Sin embargo, los afiliados entregan el saldo de ahorro acumulado en las cuentas individuales al fondo común que administraría el gobierno, a cambio de una promesa.

Al igual que en el regreso al sistema de reparto, en el modelo mixto las finanzas públicas se ven beneficiadas por la cancelación de una considerable proporción de la deuda del FOP con las AFP, lo que disminuye también el servicio. Por el lado de los costos, el Estado vería incrementadas sus obligaciones corrientes, por el pago a los pensionados actuales del SPP y los futuros. El resultado sería también deficitario en ambos subsistemas, por lo que, al igual que con el sistema de reparto puro, surgiría la necesidad de hacer reformas paramétricas para darle sostenibilidad al modelo.

De las opciones detalladas puede deducirse que tanto el regreso a un esquema de reparto o el establecimiento de uno mixto pretenden una solución al problema financiero del gobierno. No se visualizan medidas orientadas a aumentar la cobertura y la equidad del sistema o a aumentar el valor de las pensiones, por el contrario, para darle sostenibilidad a un eventual nuevo sistema público o mixto, los beneficios podrían reducirse.

Ruta crítica de la reforma

Ante las fallas del sistema actual y el riesgo de insostenibilidad financiera, es necesario plantear una propuesta de reforma que incluya todas las aristas. Las intervenciones deben realizarse de manera paralela, pero las medidas deben formar parte de un proceso secuencial sistemático que inicie en la dimensión fiscal, por ser ésta una importante restricción para avanzar en las dos dimensiones restantes.

El siguiente paso es definir el marco general de las intervenciones a realizarse para lograr los objetivos acotados, lo cual es mucho más probable a través del fortalecimiento del sistema actual, por sobre otras opciones. La lógica es que el SAP es autofinanciable y tiene la capacidad de asegurar el aumento de la cobertura, equidad y pensiones más altas; pero su sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones están en riesgo por el uso que el gobierno hace de los recursos del fondo de pensiones para pagar las obligaciones del SPP y debido a que el rendimiento pagado por los CIP es exiguo. En dicha línea, el SAP debe fortalecerse para asegurar una mayor rentabilidad.

En cuanto al SPP, dados sus problemas de desfinanciamiento, se requiere de una intervención que alivie dichos problemas, libere recursos a las finanzas públicas y que permita el pleno desarrollo del SAP. Además, el gobierno debe fortalecer la PBU, así como asegurar su sostenibilidad financiera con fondos propios.

Por último, debe implementarse una serie de medidas transversales, con el objetivo de apuntalar las bases estructurales de la economía salvadoreña, de modo que puesto en

marcha todo el plan, las medidas transversales gatillen la actividad económica, la inversión, el empleo, mayores ingresos y mayores pensiones; con lo que se lograrán los objetivos estratégicos de la reforma.

El fortalecimiento del SAP podría lograrse, en buena medida, a través de ajustes paramétricos, los que en un primer momento pueden ser vistos como perjudiciales para los cotizantes, pero que en conjunto tienen la capacidad de mejorar sustancialmente los beneficios que el sistema brinda a los pensionados.

Las medidas planteadas son:

- Aumento de la tasa de cotización, desde el 13% actual a 14.5%, y reducción de la comisión de las AFP desde 2.2% a 2.0%.
- Aumento de la edad de retiro, a 62 años los hombres y 60 años las mujeres. La lógica es que en promedio, los trabajadores jubilan varios años después de la edad mínima de retiro, por lo que con la medida se aumentarían los aportes al ahorro individual.
- Aumento en la rentabilidad del fondo de pensiones, a través del incremento gradual del rendimiento los CIP a una tasa de mercado. Se sugiere como base la tasa de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a 30 años, más una prima por riesgo de 300 puntos base, con lo que se llegaría a un rendimiento de 5.875%.
- Ampliación del portafolio de inversiones del fondo de pensiones a otros instrumentos de desarrollo productivo y de mayor rentabilidad.
- Otorgamiento de pensiones reducidas a los cotizantes que no alcancen los 25 años de cotizaciones.
- Creación de tratamiento especial para trabajadores independientes, con una tasa menor (10%) e incentivos al ahorro voluntario.

La sostenibilidad financiera del SPP podría lograrse con la implementación de las siguientes acciones:

- Igualación de beneficios a todos los cotizantes del SAP, nivelando los parámetros de los distintos grupos (obligados y optados).
- Implementación de la modalidad de renta vitalicia en el SAP, con lo que el gobierno quedaría relevado de su obligación de financiar la pensión mínima.
- Ampliación del plazo de las nuevas emisiones de CIP, a 30 años, manteniendo el programa de amortización gradual.
- Reducción de la dependencia del fondo de pensiones del SAP para financiar las pensiones del SPP, colocando solo el 50% de las emisiones en las AFP y el otro 50% en el mercado financiero local.
- Creación de un programa semi contributivo para la micro y pequeña empresa informal, a través del establecimiento de un monotributo que de derecho a la seguridad social y previsional.
- Fortalecimiento del programa de pensiones no contributivas, ampliando la cobertura de la PBU y asegurado su financiamiento con recursos propios.

De manera paralela debe implementarse una serie de medidas transversales o de entorno, que coadyuven el proceso de reforma. Estas medidas son:

- Disciplina fiscal, a través del saneamiento de las finanzas públicas primarias.
- Transparencia y rendición de cuentas, para asegurar la legitimidad del Estado.
- Medidas de reactivación de la actividad económica, en particular el fortalecimiento de la institucionalidad.

Las medidas en conjunto permitirían lograr los siguientes impactos:

- Incremento en el ahorro individual de alrededor del 115.5%
- Aumento de la cobertura contributiva del sistema desde 23.8% a 39.2% de la PEA.
- Incremento de la cobertura no contributiva desde el 6.5% al 44.8% de la población de 65 años y más.
- Disminución del déficit actuarial del SPP en US\$9,800 millones.
- Derivado de lo anterior, reducción de las emisiones anuales de CIP al 50%.
- Disminución del pago de intereses por la deuda con las AFP.

Conclusiones e implicancias de política

El tema previsional tiene varias aristas y para resolver sus problemas no es posible una solución única, fácil y de efectos inmediatos. Por el contrario, debe formularse una reforma que aborde todas las dimensiones: la parte humana, la financiera y la fiscal. Para garantizar el éxito, las propuestas deben ejecutarse en conjunto, pero también pueden implementarse de manera parcial, aunque los resultados no sean los óptimos.

Al final, los tomadores de decisiones tienen ante sí las siguientes opciones: a) Ejecutar todas las propuestas; b) Ejecutar una parte de las propuestas; c) Hacer algo distinto; y d) No hacer ninguna reforma.

En todo caso, el gobierno debe valorar los beneficios y costos de las medidas que pretendan impulsar y aprobar, tomando en cuenta los impactos que cada decisión tendrá en todas las aristas del tema previsional. Es necesario además que la institucionalidad del país funcione de manera eficiente en el proceso de aprobación e implementación de la reforma. Esto incluye al Órgano Legislativo, que debe actuar de manera objetiva y con visión de país, en pro del bienestar de las grandes mayorías y no de los intereses de pequeños grupos de poder.

En una reforma de tanta envergadura la sociedad civil debe estar informada debidamente sobre las propuestas presentadas, debe poder participar de los debates que se realicen sobre los proyectos y tener voz activa en la búsqueda de consensos alrededor de la reforma. El Estado por su parte, debe mostrarse abierto a los aportes de los diferentes actores de la vida nacional (academia, centros de investigación, organizaciones sociales y políticas, entre otros), pues la mejor manera de construir una reforma integral es a través una amplia participación.

Introducción

La seguridad social es un mecanismo utilizado por el Estado para procurar el bienestar de la población. La seguridad social se define como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

La protección de los trabajadores es una prioridad para el Estado desde mediados del siglo XIX, en plena industrialización de los países desarrollados. Esta corriente llegó a América Latina a principios del siglo XX, en las economías más aventajadas, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. A Centroamérica llegó un poco más tarde.

En El Salvador, el sistema previsional se formalizó en 1969 –aunque desde los años 30 existían programas de protección social–, como un sistema público de reparto, con prestaciones definidas. La característica de este modelo es la solidaridad intergeneracional, en la que los cotizantes actuales pagan los beneficios de la generación anterior, mientras que los futuros pagarán a los que actualmente son trabajadores activos.

El diseño de dicho sistema adolecía de ciertas fallas que lo volvieron insostenible, destacando la desvinculación de los beneficios de la tasa de cotización, por lo que los beneficios descansaban básicamente en la tasa de sostenimiento (cotizantes activos/pensionados). Debido a diversas razones estructurales (mayor esperanza de vida, menor tasa de fecundidad, migración neta negativa), además de las bajas tasas de crecimiento económico y factores culturales, dicho ratio bajó considerablemente, entrando el modelo en una crisis de liquidez, que los llevó a utilizar las reservas técnicas de manera frecuente, quedándose luego sin tales reservas.

En 1996 se aprobó una reforma estructural que instituyó un nuevo sistema de capitalización individual, sobre la base de contribuciones definidas y en cuentas individuales de pensiones. El sistema entró en vigor en mayo de 1998.

De manera paralela, al agotarse las reservas técnicas de los institutos previsionales, las prestaciones de los pensionados del antiguo sistema pasaron a ser responsabilidad del Estado, desde 2001, pero esta carga se fue volviendo cada vez más pesada, hasta que en septiembre de 2006 se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), con la única función de emitir títulos de deuda para financiar dichas prestaciones. El problema es que por ley, estos títulos debían ser comprados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y hoy en día, el 58% del fondo de pensiones privado está comprometido, amenazando la sostenibilidad del sistema de capitalización individual. Mientras tanto, el gobierno se enfrenta a una difícil situación fiscal, volviendo incierto el cumplimiento del pago de las pensiones en el futuro y cada vez más probable una nueva crisis previsional.

En los últimos años se han producido diversos estudios que abordan el problema previsional, su relación con la situación fiscal y las carencias del sistema en cuanto a asegurar una mayor cobertura y suficiencia. Estos estudios formulan recomendaciones en las diversas dimensiones del tema previsional: la parte humana, financiera y fiscal.

El gobierno mismo está en un proceso de análisis del tema previsional, con el objetivo de proponer una reforma orientada a solucionar el problema fiscal, pero que, de acuerdo a lo anunciado por el Ministerio de Hacienda, no resuelve los problemas más importantes, como la cobertura y la suficiencia de las pensiones.

Este estudio busca agregar valor a dicha corriente investigadora, analizar las diferentes propuestas de reforma planteadas por algunas organizaciones, incluido el gobierno y elaborar la ruta crítica de una reforma previsional que comprenda todas las aristas conocidas del sistema previsional. De manera específica, las propuestas planteadas buscan incrementar el ahorro acumulado de los cotizantes, aumentar la cobertura del sistema y reducir la carga financiera del gobierno para con el sistema previsional.

El propósito del estudio es poner a disposición de la sociedad civil información objetiva relacionada con la situación actual del sistema previsional salvadoreño y de las distintas alternativas de reforma que pueden adoptarse, enfatizando en los beneficios y costos de cada una y sus impactos en los trabajadores y sus familias; para, de esta forma reforzar la estrategia de incidencia política de la sociedad respecto de las pensiones. Un segundo objetivo es mostrar a los tomadores de decisiones de política un insumo más para ser considerado al momento de formular una propuesta de reforma concreta, de manera que dicha reforma no se oriente solo a resolver el problema fiscal del país, sino que aborde todas las dimensiones del problema y contribuya a garantizar un mejor bienestar para la población en general.

Basado en lo anterior, el estudio está estructurado en tres grandes apartados: en el primero se presenta un marco conceptual, que incluye aspectos generales de la caracterización de un sistema previsional, así como los antecedentes de la seguridad social. En el segundo apartado se incluye un diagnóstico del sistema previsional salvadoreño, evaluando el cumplimiento de cada uno de los principios de la seguridad social. Luego se presenta el apartado central del estudio, “Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador”, donde se analizan las distintas opciones de reforma planteadas en la palestra política y se delinea una probable ruta crítica que llevaría a aprobar e implementar una reforma previsional que integre todas las aristas del tema.

Al final se incluyen una síntesis de los hallazgos y las conclusiones del estudio, así como las implicancias de política y los dilemas a los que se enfrentan los tomadores de decisiones.

I. Caracterización de un sistema de pensiones

Generalidades sobre la seguridad social

El bienestar de la población es uno de los objetivos primordiales del origen y funcionamiento del Estado, siendo obligación de éste último garantizar que todos los miembros de la sociedad puedan alcanzar un nivel de vida digno¹. El Estado cumple su función a través de la provisión de bienes públicos en condiciones no de mercado y a través del diseño y puesta en marcha de un sólido marco jurídico que garantice el cumplimiento de los derechos universales de todo individuo.

Una de las formas mediante las cuales se puede lograr mejoras en el bienestar de la población es la seguridad social, definida ésta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”.

De acuerdo a Bertranou (2003), la seguridad social comenzó en Alemania a finales del siglo XIX, como producto del proceso de industrialización de la época, las fuertes luchas de los trabajadores, la intervención de las iglesias, algunos grupos políticos y la academia. Ante tal clamor de la sociedad, el Canciller Otto Von Bismarck impulsó y logró la aprobación de tres leyes que representan, aun hoy en día, la base del sistema de seguridad social universal:

- a) el seguro contra enfermedad, en 1883;
- b) el seguro contra accidentes de trabajo, en 1884; y
- c) el seguro contra la invalidez y la vejez, en 1889.

Los resultados de la aplicación del modelo alemán fueron tan eficaces que pronto se extendieron a toda Europa y luego a todo el mundo. En América Latina, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, fueron los primeros países en introducir los sistemas de seguridad social. Con los años, los modelos de seguro iniciales (contributivos) fueron ampliándose, incluyendo nuevos riesgos, por ejemplo las prestaciones de desempleo y abarcando más grupos de personas beneficiarias. Asimismo, comenzaron a surgir los programas financiados con impuestos –no contributivos o asistenciales– (OIT, 2011).

¹ Esta es una aproximación al concepto de “Estado de bienestar”, que Segura-Ubierno (2012, citado en Filgueira, 2014) define como “un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos –protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo,

En la actualidad, existe un consenso internacional respecto de la consideración de la seguridad social como un derecho humano fundamental², además de estar claramente definida en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, existen muchas entidades internacionales que trabajan en procura del cumplimiento de tales derechos, como la misma OIT, que nació precisamente para refrendar el compromiso de los países con la protección social de los trabajadores; la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), entre otras.

A nivel de países, el tema ha adquirido importancia constitucional³, estableciéndose un sistema de instituciones que atiende las distintas categorías o dimensiones de la seguridad social.

Partiendo del modelo de Bismarck, la seguridad social se divide en tres categorías: salud, riesgos del trabajo e invalidez, vejez y muerte. El primero busca garantizar el financiamiento y la seguridad de la prestación de servicios de salud. La rama de riesgos del trabajo busca garantizar la continuidad del ingreso del afiliado ante accidentes laborales, la protección temporal por la terminación de la relación laboral, la formación laboral, entre otros. Finalmente, la última categoría otorga a los trabajadores una pensión para asegurar la continuidad del ingreso ante la ocurrencia de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, garantizando el bienestar de los cotizantes y sus dependientes directos.

Un elemento importante es que la filosofía bismarckiana consideraba que la seguridad social debía ser financiada por los trabajadores y patronos, es decir, contributiva, no existiendo la posibilidad de brindar beneficios a personas de fuera del mercado laboral.

Sin embargo, además de las categorías mencionadas, en las últimas décadas ha surgido también una rama de programas de asistencia social. Estos son por naturaleza no contributivos e incluyen el otorgamiento de transferencias monetarias a población en condiciones de pobreza; microcréditos, capacitación, apoyo al ingreso de las mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas, discapacitados, entre otros (Filgueiras, 2014).

² El Art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consigna “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 sus dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Así mismo, el Art. 25.1 establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

³ En El Salvador, el Art. 50 de la Constitución establece “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma”.

Caracterización de los sistemas previsionales

La función de los sistemas previsionales es el aseguramiento de la continuidad del ingreso a los trabajadores ante la ocurrencia de invalidez, vejez y muerte. Como ya fue acotado, es obligación del Estado proveer la seguridad social, y por lo tanto, es menester de éste último la configuración de la institucionalidad necesaria para operar el sistema y que éste desempeñe con eficiencia el cumplimiento de los derechos de los trabajadores.

El Estado persigue dos objetivos fundamentales al operar un sistema de pensiones: a) Proteger a los segmentos de la sociedad que se encuentran desamparados en la última etapa de su vida; y b) Evitar que las nuevas generaciones vean afectado su bienestar por la necesidad de mantener a sus familiares de edad avanzada (Mendiola y Otros, 2013).

Atendiendo al financiamiento de las pensiones, los sistemas previsionales pueden ser contributivos o no contributivos.

Los sistemas contributivos, como se mencionó antes, tienen su base en las ideas bismarckianas, en tanto ofrecen cobertura sólo a los trabajadores que hayan contribuido al sistema y las pensiones que se reciben (pensiones contributivas) no se condicionan a la existencia de fuentes de renta alternativas y se determinan en función de las contribuciones realizadas. En principio, estos sistemas de pensiones responden a criterios actuariales y se financian con las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores (Jimeno, 2000).

Los sistemas contributivos se pueden organizar bajo un principio de reparto, en el que cada generación financia las pensiones de la generación anterior, o bajo un principio de capitalización, en el que las cotizaciones de cada generación se invierten para el pago futuro de sus propias pensiones.

También cabe distinguir entre un sistema de pensiones contributivas de prestaciones definidas, en el que los beneficios se determinan en función de las cotizaciones durante la vida laboral, y un sistema de contribuciones definidas, en el que las cotizaciones se acumulan en cuentas individuales y los beneficios se calculan anualizando el capital acumulado en función de la esperanza de vida de los individuos.

Por su parte, los sistemas no contributivos o asistenciales nacen como una necesidad ante la exclusión de los mercados contributivos, lo que de acuerdo a Bertranou (2003) está relacionado con problemas de pobreza en los países, especialmente debido a que estos se asocian al bajo nivel de calificación para el empleo, traduciéndose en una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales. Los programas no contributivos evitan entonces que esta población excluida caiga en la pobreza o en la indigencia permanente.

Los programas de pensiones no contributivas otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez, además, en algunos países cubren también los riesgos de enfermedad y constituyen un vehículo para el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social (por ejemplo, asignaciones familiares).

Las características más distintivas se refieren al hecho de que las condiciones de adquisición están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de impuestos generales. En algunos países también existe una categoría intermedia de programas “semi contributivos”, que están en parte vinculados a la historia de las cotizaciones (en general focalizados en ciertas actividades laborales como, por ejemplo, la agricultura), pero sus prestaciones son en gran parte de naturaleza asistencial, ya que las cotizaciones financian sólo una pequeña proporción del costo total del programa. En esos casos, la principal fuente de financiamiento proviene de impuestos generales o de otros programas contributivos de la seguridad social (Bertranou, 2003).

De acuerdo a su administración, los sistemas previsionales se clasifican en: a) Públicos, cuando el Estado es el que administra las instituciones y el sistema en general; b) Privados, cuando las principales entidades y la operación del sistema están en manos privadas; c) Mixtos, cuando concurren de manera complementaria un pilar público y otro privado; y d) Paralelos, cuando entidades públicas y privadas compiten libremente por atraer cotizantes, quienes tienen la libertad de decidir donde cotizar.

Los sistemas públicos contributivos son, por lo general, de prestaciones definidas y se basan en un contrato de transferencias intergeneracionales en el que las generaciones actuales financian las prestaciones de las generaciones anteriores, mientras que las futuras financiarán las prestaciones de los trabajadores actuales. En estos regímenes, la pensión no está relacionada directamente con los aportes hechos por el trabajador, sino con el tiempo de cotización. Se les llama comúnmente “sistemas de reparto”.

En muchos países, los sistemas públicos también mantienen un régimen no contributivo o asistencial, a través del cual otorgan prestaciones monetarias a familias o sujetos que no forman parte del mercado laboral formal, adultos mayores sin beneficios del sistema contributivo, grupos de población en condiciones de extrema pobreza y otras desventajas, entre otros.

Los sistemas privados se basan en un mecanismo de capitalización individual. La pensión resultante se construye con los recursos propios que los trabajadores generan a lo largo de su vida laboral, es decir, aporte y pensión están relacionados. Los afiliados tienen una cuenta individual de contribuciones, propiedad exclusiva de cada uno, en la cual se acreditan sus aportes obligatorios, voluntarios y la rentabilidad de las inversiones realizadas con los ahorros acumulados (Mendiola y Otros, 2013).

En los sistemas públicos de prestaciones definidas, el Estado garantiza una pensión al trabajador; mientras que en los sistemas privados de contribuciones definidas, la pensión depende de la rentabilidad de las inversiones que se hagan con los ahorros de los cotizantes. Estos ahorros son administrados por entidades privadas –En El Salvador Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP–, que tienen la misión de procurar la máxima tasa posible de reemplazo a los trabajadores. La rentabilidad es un concepto volátil, pues las inversiones están sujetas al riesgo, por cuanto en la búsqueda de mayores tasas de rendimiento, las AFP pueden llegar a invertir los fondos de pensiones en activos riesgosos, lo que puede llevar a pérdidas y con ello a la reducción de los beneficios a los pensionados o a una crisis del sistema. Por ejemplo, en el contexto de la crisis financiera internacional en 2008-2009, los fondos de pensiones de Estados Unidos de América y otros países desarrollados tuvieron grandes pérdidas debido a la colocación del capital de los cotizantes en activos de alto riesgo, como los títulos *subprime*.

Por su parte, los sistemas mixtos se caracterizan por la participación complementaria de entidades públicas y privadas. En el régimen pueden coexistir programas de prestaciones definidas o de reparto, programas de contribuciones definidas y prestaciones asistenciales. La práctica más común es la existencia de un sistema público que otorga una pensión básica –primer pilar– y un pilar privado que ofrece una pensión complementaria relacionada con las contribuciones del trabajador (Mesa-Lago, 2004b). En estos casos, por lo general, el Estado obliga por ley a que cierto grupo de trabajadores cotice al sistema público o que todos los trabajadores coticen por una parte de su salario en dicho pilar.

En cuanto a los sistemas paralelos, la filiación es voluntaria –el trabajador decide libremente donde cotizar–. El sistema público garantiza coberturas mínimas, mientras que el privado –dependiendo de la rentabilidad de las inversiones hechas– satisface una mayor pensión derivada de la capitalización del fondo de ahorro.

Cada modelo tiene ventajas y desventajas, las que dependiendo de las características del país y las condiciones en las que se implemente cada uno, pueden ser exitosos o fracasar. En el caso de los sistemas de reparto, la ventaja es el beneficio definido, es decir, la seguridad que tiene el trabajador de recibir una pensión con un valor definido previamente; aunque para ello es necesario que el sistema sea sostenible financieramente y que el Estado mantenga cuentas fiscales estables en el largo plazo, de lo contrario la mencionada seguridad se vuelve incertidumbre.

Los sistemas privados de capitalización individual tienen la ventaja de no sujetarse a la sostenibilidad fiscal de los países, además el trabajador puede conocer en cualquier etapa de su vida el saldo de su cuenta de pensiones; el problema de estos sistemas es que están expuestos a los riesgos financieros del portafolio de inversiones y a las

fluctuaciones del ciclo económico, por lo que cualquier shock financiero o económico puede causar pérdidas irreparables al sistema.

En cuanto al valor de la pensión, no hay un estándar que diga que uno u otro esquema es preferible, pues en muchos países el sistema de reparto otorga mayores tasas de reemplazo que el de capitalización individual, pero en otros es lo contrario. Al final, la suficiencia de las pensiones depende de la estructura del portafolio de inversiones del fondo de pensiones, tanto del pilar público como del privado y de la capacidad de gestión de cada uno.

Dimensiones de un sistema previsional

En la gestión de un sistema de pensiones se identifican tres dimensiones: a) una dimensión humana; b) dimensión financiera o de suficiencia; y c) dimensión fiscal.

La dimensión humana está relacionada con la cobertura del sistema previsional, que constituye uno de los objetivos fundamentales de la política social de un país; y es que de acuerdo a Mendiola y Otros (2013), el éxito de un sistema previsional se mide por su grado de cobertura; no obstante, éste depende de factores que el sistema no puede controlar como la informalidad⁴, la pobreza y cultura; siendo todos ellos gatillados por las bajas de crecimiento económico persistentes en muchos países. Debido a ello, en la mayoría de países subdesarrollados la proporción de población que está afiliada a la seguridad social es baja, de los que solo una fracción menor recibe una pensión, especialmente en países con sistemas de capitalización individual, debido a que gran parte de los trabajadores laboran de manera intermitente, por lo que no alcanzan a acumular suficientes recursos para financiar una cuota que le permita mantener su ingreso al momento de jubilarse.

En la esfera humana cabe también la equidad de las pensiones, en el sentido de relacionar las prestaciones previsionales con el nivel de ingreso de la población (progresividad), diferencias de género, condición física, entre otros factores. En cuanto al nivel de ingreso, éste elemento está vinculado a las causas ya mencionadas en el sentido de que a mayor crecimiento económico le siguen niveles más altos de formalidad, que se traduce en más personas con derecho a pensión, siendo éstas cada vez más altas.

Un elemento a destacar es la existencia de pilares contributivos y no contributivos. En el primero, la cobertura y la equidad tienden a ser bajas debido a los problemas mencionados; mientras que donde existen programas no contributivos, la cobertura es mayor, pero en este caso, los gobiernos se enfrentan a restricciones presupuestarias,

⁴ Trabajo informal: aquel que carece de las prestaciones sociales básicas o legales, o de los beneficios derivados del empleo (OIT).

debido a finanzas públicas deficitarias, teniendo que competir con otras prioridades por la asignación de recursos que cada vez son más escasos.

La dimensión financiera trata sobre la capacidad del sistema para garantizar la sostenibilidad del modelo y la suficiencia de las pensiones para no dejar caer en forma abrupta el ingreso de los pensionados. En ese sentido, tanto si son públicas o privadas, las instituciones administradoras deben contar con los recursos suficientes para el pago de las prestaciones y en ambos casos, el Estado debe dictar normas expresas para asegurar el cumplimiento de dicho objetivo.

Aquí entra en juego el concepto “tasa de reemplazo”, que representa el porcentaje de la pensión que recibirá con respecto del salario del afiliado. En los sistemas de capitalización individual depende de la rentabilidad obtenida por sus aportes, del tiempo de cotización, el monto de los aportes y el sueldo del trabajador (Mendiola y Otros, 2013); mientras que en los sistemas de reparto, el porcentaje está establecido en la ley y su cuantía depende básicamente de los años cotizados.

Las mejores prácticas indican que un sistema previsional debe constituir un fondo de reservas técnicas donde se acumulen recursos con los que hacer frente al futuro gasto en pensiones, evitando aumentar las cotizaciones sociales futuras –si el sistema es público de reparto– simultáneamente con el aumento del gasto en pensiones contributivas. En la decisión de constituir el fondo de reserva se plantea, en primer lugar, una cuestión de equidad intergeneracional: cuanto mayor sea el fondo de reserva, mayor es la aportación de la generación actual a la financiación del gasto en sus pensiones, y menor es la contribución de las generaciones futuras. A este respecto, hay que tener en cuenta que la constitución de un fondo de reserva resulta en un aumento del ahorro, y, por tanto, en una disminución de los tipos de interés y un incremento de los salarios. En segundo lugar, si se decide constituir dicho fondo, se plantean dilemas acerca de cuál ha de ser el volumen del mismo y en qué tipo de activos ha de materializarse. Para la composición de la cartera de inversiones, hay que tener en cuenta su rentabilidad, su riesgo implícito y los efectos sobre el ahorro y la distribución de riqueza que se derivan de dicha composición (Jimeno, 2000).

La dimensión fiscal es derivada de la financiera. Dado que el Estado tiene el mandato constitucional de garantizar la protección social a la población, ante situaciones de crisis en los regímenes de reparto o de capitalización individual, el gobierno está obligado a asumir el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, lo que se traduce en el pago de los beneficios a los pensionados; pero esto acarrea un problema para las finanzas públicas, pues se convierte en un factor de riesgo fiscal, que considerando la situación deficitaria de la mayoría de países de América Latina, implica recurrir cada vez con más frecuencia al endeudamiento público, lo que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

La sostenibilidad fiscal es un tema clave en el funcionamiento óptimo de un sistema previsional, pues si el gobierno es permanentemente deficitario, no contará con la capacidad financiera para asumir nuevas obligaciones, obligándose a aumentar la deuda pública, como se acotó. El aumento de la deuda tiene sus propios efectos negativos: un aumento inusitado en el riesgo soberano, que se manifiesta a través de menores *ratings* y mayores tasas de interés. Ante tasas más altas y con saldos de deuda cada vez mayores, el servicio de la deuda aumentará aceleradamente poniendo presión al presupuesto público. Al final del día, los gobiernos se enfrentan al dilema de sacrificar otros destinos de gasto, algunas veces gasto prioritario en el área social o inversión pública, por mantener la puntualidad en el pago del servicio de la deuda.

En síntesis, para que un sistema previsional, sea público o privado, sea exitoso, debe gestionar las tres dimensiones o aristas de manera paralela y con eficiencia. Debe procurar una cobertura cada vez mayor, especialmente a través de la expansión de los mercados de trabajo formales; asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, garantizando al mismo tiempo que el valor de las pensiones o tasa de reemplazo sea suficiente para que los pensionados no vean disminuido su nivel de bienestar al finalizar su vida laboral activa. Finalmente, el Estado debe procurar unas finanzas públicas sanas y sostenibles, con el objeto de contar con los recursos suficientes para hacer frente a las contingencias inherentes al sistema previsional, lo que implica una gestión estratégica del riesgo fiscal.

En el caso de El Salvador, como se verá más adelante con mayor detalle, el sistema previsional ha tenido siempre una baja cobertura contributiva –tanto el antiguo sistema de reparto, como el actual modelo–, mientras los programas no contributivos del gobierno aún son incipientes y atienden solo a un pequeño segmento de población de adultos mayores. En cuanto a la dimensión financiera, las pensiones han sido históricamente bajas, pues factores estructurales –economía con una especialización industrial y servicios de bajo valor agregado, que deriva en bajos salarios– impiden que sean más altas, lo que se profundiza con la exigua rentabilidad del fondo de pensiones del sistema de capitalización individual vigente. La baja rentabilidad es en gran parte derivada de la concentración del portafolio de inversiones del fondo en instrumentos de deuda pública, que pagan tasas de interés por debajo de 1.4%, con lo que el rendimiento global del fondo no sobrepasa el 4% anual. Esta concentración compromete la sostenibilidad del sistema privado, en un contexto de altos déficits fiscales, que obliga al Estado a recurrir constantemente al endeudamiento público, incluso para cubrir las prestaciones de los pensionados del antiguo sistema de reparto.

Sistemas previsionales de América Latina y sus reformas

En los últimos 25 años, se han realizado diversos estudios⁵ relacionados con la evolución y el desempeño de los sistemas de pensiones de la región, por lo que en este estudio únicamente se presentará una breve síntesis de los modelos vigentes en los países y una revisión de las reformas más relevantes implementadas.

América Latina ha sido siempre una región desigual, con grandes déficits sociales. En el afán de atenuar dichos déficits, desde la primera mitad del siglo XX, impulsados por la corriente de seguridad social surgida en Europa, países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, introdujeron en la región el enfoque de derechos de la fuerza de trabajo (OIT, 2011), para luego expandirse al resto del subcontinente. Desde entonces, la región ha visto transitar diferentes modelos de sistemas previsionales, los que han tenido diferentes resultados dependiendo del país, diseño y administración del sistema.

A inicios de la década de los 90, la mayoría de los países de América Latina tenía sistemas de pensiones públicos (de reparto), que se caracterizaban por establecer beneficios que iban más allá de lo que cubrían las contribuciones y la capitalización de sus reservas (generalmente ineficiente y en mercados de capital poco desarrollados), y por una baja cobertura debido a las características del mercado de trabajo, en el cual había una importante incidencia de trabajadores pobres –sin capacidad de ahorro– y de trabajadores independientes que no respondían a los incentivos de los esquemas de pensiones (Uthoff, 1995). Únicamente Chile había roto los esquemas tradicionales cuando en 1981 se convirtió en el primer país del mundo en sustituir por completo el modelo público de reparto por uno de capitalización individual, Perú seguiría dicha línea 12 años más tarde (Mendiola y Otros, 2013) y luego esa corriente fue continuada en casi toda la región.

Un aspecto importante es que de acuerdo a Bosch y Otros (2013), la baja cobertura no fue el principal motivo de las reformas, sino que muchos de los sistemas de la región empezaron a presentar síntomas de problemas fiscales en términos de sostenibilidad y equidad.

A mediados de 2004, Mesa-Lago (2004b) da cuenta de que 12 países de América Latina habían aprobado reformas estructurales de las pensiones, “privatizando” total o parcialmente los antiguos sistemas “públicos”, aunque solo seis lograron implementar la reforma; mientras en el resto de países se han realizado reformas paramétricas que han modificado el sistema tradicional.

⁵ Estudios: Uthoff (1995); Mesa-Lago (2004a) y (2004b); Mesa-Lago y De Franco (2010); Bosch y Otros (2013); Acuña y Otros (2015); BID, OCDE, World Bank (2015); entre otros.

Como puede observarse en la Tabla 1, en los últimos 10 años la situación no ha cambiado en la mayoría de países, salvo en Argentina y Bolivia, donde se revirtió la reforma estructural aprobada años atrás, otros en los que se han registrado ajustes con el propósito de mejorar el desempeño de los modelos, entre los que destaca Chile y Panamá, que ha sido el último país en aprobar una reforma estructural.

Tabla 1. Sistemas previsionales en América Latina 2004 y 2013

Países	2004	2013
Argentina	Mixto	Público
Bolivia	Privado	Público
Brasil	público	Público
Chile	Privado	Privado
Colombia	Paralelo	Paralelo
Costa Rica	Mixto	Mixto
Ecuador	Público	Público
El Salvador	Privado	Privado
Guatemala	Público	Público
Honduras	Público	Público
México	Privado	Privado
Nicaragua	Público	Público
Panamá	Público	Mixto
Paraguay	Público	Público
Perú	Paralelo	Paralelo
República Dominicana	Privado	Privado
Uruguay	Mixto	Mixto
Venezuela	Público	Público

Fuente: elaboración propia con base a Mesa-Lago (2004) y Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

En Argentina, en 2008, luego de una caída drástica en el valor de las cuentas individuales por el efecto de la crisis financiera global, el gobierno revirtió la reforma de 1994 que había creado el sistema mixto y eliminó el pilar privado de capitalización, transfiriendo a sus afiliados y fondos al nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), un esquema público de reparto, mediante el cual, el gobierno garantizaría que la pensión pública sería igual o mejor que en el sistema privado (Becker y Otros, 2013).

En Bolivia, en 2010 se revirtió la reforma que en 1996 integrara los muchos esquemas de pensiones en un solo pilar contributivo privado basado en cuentas individuales. La nueva reforma cambió el modelo por uno público de reparto, en el que el gobierno se comprometió a garantizar las cuentas individuales dentro del sistema público (Becker y Otros, 2013).

Chile también aprobó una re-reforma, pero contrario a Argentina y Bolivia, la filosofía fue fortalecer el modelo privado de capitalización individual y a través de los programas no contributivos, extender la cobertura a la población de bajo ingreso, infundir solidaridad social, aumentar el valor de las pensiones y reforzar la equidad de género.

En el caso de Panamá, fue hasta en 2008 que se hizo una reforma estructural que cambió el tradicional sistema público por uno mixto, que se compone de un esquema de ahorro individual complementado con el esquema de reparto de pensiones públicas. La característica más relevante es que a diferencia de otros países con sistema mixto, ambos pilares son administrados por el Estado.

Ahora bien, como bien lo manifiestan Becker y Otros (2013), las reformas funcionaron de distinta forma dependiendo del país y de la gestión de los nuevos sistemas, pero en general, los estudios muestran que muchos de los problemas existentes a inicios de los 90's se mantienen o su disminución ha sido mínima. Esta situación puede comprobarse al examinar algunos de los indicadores clave de los sistemas previsionales: la cobertura, según BID, OCDE y World Bank (2015), en promedio, en la región solo 45 de cada 100 trabajadores están contribuyendo o están afiliados a un plan de pensiones. Este porcentaje no ha cambiado mucho en la última década, excepto en algunos países que introdujeron programas no contributivos para beneficiar a personas de 65 años o más. Como ya se acotó, el bajo nivel de aportes está relacionado con una serie de características socio-económicas, en particular la educación y el nivel de ingresos. De este último factor se deriva otro problema: falta de la equidad de las pensiones, pues los trabajadores de los estratos altos de la distribución de ingresos tienen porcentajes relativamente altos de contribución, mientras solo entre el 20% y 40% de los trabajadores de ingresos medios o bajos, contribuyen a una pensión.

A diferencia de América Latina, en los países de la OCDE, donde los mercados laborales muestran un avanzado grado de evolución, la cobertura de los sistemas previsionales alcanza proporciones superiores al 60% de la población económicamente activa (PEA), destacando Islandia con el 85% y Finlandia, Noruega, Suiza, con coberturas mayores al 70% (OECD, 2013).

Otro problema no resuelto lo constituyen los trabajadores por cuenta propia, ya que solo el 17% de ellos son cotizantes activos, frente al 64% de los asalariados. En este caso, el factor gatillante es la informalidad derivada de las bajas tasas de crecimiento económico. Una realidad preocupante es que en casi todos los sistemas, los historiales incompletos de cotización dan lugar a derechos de pensión más bajos, o incluso a la inelegibilidad para obtener una pensión BID, OCDE y World Bank (2015). Para Frölich y Otros (2014), la

informalidad también es una consecuencia de los programas no contributivos, pues a pesar de expandir la cobertura, generan distorsiones en el mercado laboral⁶.

Como consecuencia lógica de la baja proporción de cotizantes activos y de algunas reglas propias de cada país, el porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión es mucho menor. Por ejemplo, en algunos países se exige que los trabajadores coticen por más de 30 años para ser elegibles para una pensión, este es el caso de Costa Rica, donde se exigen 38 años de cotización; Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay, en los que se exigen 30 años. El resultado es que en promedio, entre el 40% y el 70% de la población mayor a 65 años no tendrá acceso a beneficios de los esquemas contributivos.

A pesar de lo anterior, Mesa-Lago (2004b) destaca algunos efectos beneficiosos de las reformas estructurales: a) La unificación de sistemas diversos en varios países, reforzando la unidad y la portabilidad; b) Homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones, lo que ha tenido un impacto positivo en la igualdad de trato; c) Introducción de condiciones de acceso más ajustadas a las expectativas de vida; d) Establecimiento de una relación más estrecha entre contribución y valor de la pensión; e) Garantías estatales de pago de las pensiones; f) Eliminación del monopolio público; g) Acumulación de capital en los fondos previsionales; entre otros.

Como ya se acotó, otro grupo de países no modificó radicalmente su sistema previsional (Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Venezuela), sino que hicieron modificaciones no estructurales o paramétricas con el propósito de fortalecer financieramente el sistema público para el largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo o tomando otras medidas (Mesa-Lago, 2004b). En estos casos, los resultados no son del todo satisfactorios, pues, aunque por un lado las modificaciones paramétricas han generado algún espacio financiero a los sistemas, los problemas estructurales persisten, como la baja cobertura, inequidad, bajas pensiones e insostenibilidad financiera. Un caso en particular es Guatemala, donde las pensiones se pagan en parte con los aportes de los trabajadores activos y otra parte es asumida por el gobierno; pero debido a la cada vez menor tasa de sostenimiento y a la no correspondencia entre aportes y beneficios, el aporte del gobierno se va incrementando año con año, agravando la presión presupuestaria para el Estado y volviendo insostenible el sistema previsional.

Lo que sucede actualmente en Guatemala es lo que pasó en El Salvador previo a 1996 y que generó la necesidad de hacer una reforma integral al sistema. En el siguiente apartado se amplía esta temática.

⁶ Es común que en países donde existen programas sociales que otorgan transferencias monetarias a personas sin empleo, los beneficiarios lleguen a depender en exceso de dicha subvención del Estado, por lo que no tienen incentivos para buscar un trabajo formal,

II. Diagnóstico del sistema previsional en El Salvador

Antecedentes

La seguridad social en El Salvador data desde principios del siglo XX, específicamente desde 1911, cuando se promulgó la Ley sobre accidentes de trabajo, misma que fue sustituida en 1956 por la Ley de riesgos profesionales. En los años siguientes surgieron otras leyes, como la Ley de protección de empleados de comercio (1927), Ley de pensiones y jubilaciones (1930), Ley de pensiones y montepíos militares, etc., hasta llegar a 1949 cuando se promulgó la Ley del seguro social, que creó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

En un principio, el ISSS atendía únicamente la prestación de servicios de enfermedades o accidentes comunes, maternidad y riesgos profesionales; pero en 1969, ante la corriente mundial de implementación de sistemas de pensiones, se creó en el ISSS, el Régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM). Una característica importante es que desde el inicio, el ISSS solo atendía a trabajadores del sector privado, pues los empleados públicos ya gozaban de los beneficios de jubilación, establecidos en la Ley de pensiones y jubilaciones civiles desde 1930.

En un afán de unificar las disposiciones legales, prestaciones e instituciones en materia de jubilaciones y pensiones del sector público, en 1975 se creó el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), entidad autónoma cuya función principal era el manejo e inversión de los recursos destinados a la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos, municipales y docentes.

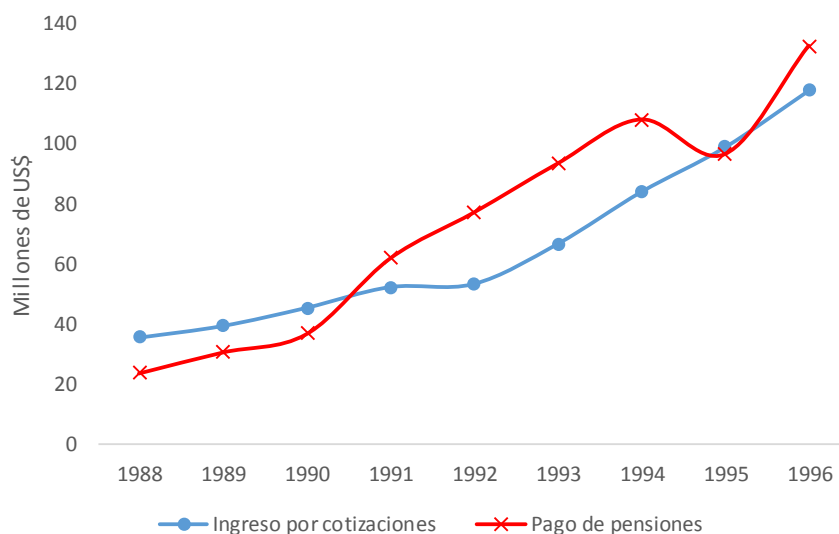
Las pensiones y otros beneficios a los miembros de la fuerza armada eran cubiertas directamente por el Estado, hasta que en 1981 se creó el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), como una institución autónoma de derecho público, con el objeto de realizar los fines de previsión y seguridad social para los elementos de la Fuerza Armada.

La Constitución de 1983, institucionalizó en su artículo 50 que la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio, que debe ser prestado por una o varias instituciones, coordinadas entre sí, para guardar una buena política de protección social. Es así como se establece el Sistema Nacional de Pensiones, integrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, la Dirección de Bienestar Magisterial del Ministerio de Educación y los programas complementarios de las Instituciones Oficiales Autónomas (López y Sol, 2007, citado en Pérez, 2014).

Reforma estructural de 1996 y creación del FOP en 2006

Desde sus inicios en 1969, el sistema de pensiones adoptado por El Salvador era público y del tipo “de reparto”. La característica básica del sistema de reparto implementado en El Salvador era el cálculo de beneficios bajo parámetros establecidos en las respectivas leyes, pero sin guardar relación directa con las contribuciones realizadas por los cotizantes –es decir que el sistema nació con un desequilibrio permanente–, obteniéndose como resultado déficits recurrentes, que agotaban cualquier posibilidad de constituir las reservas suficientes para cubrir las obligaciones contingentes futuras, lo que se convertía en un elemento negativo para la gestión financiera del sistema y que a la larga lo llevaría a la insostenibilidad. Esto se confirma al observar en el Gráfico 1, como en los nueve años previos a la promulgación de la reforma de 1996, el Sistema Público de Pensiones (SPP) obtuvo un resultado acumulado de -US\$68 millones, que fueron cubiertos con las reservas del ISSS y el INPEP. La práctica de cubrir el déficit corriente con las reservas se había vuelto muy recurrente, lo que llevó a que su saldo no se incrementara sustancialmente.

Gráfico 1. Resultados financieros del sistema público de pensiones 1988-1996



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

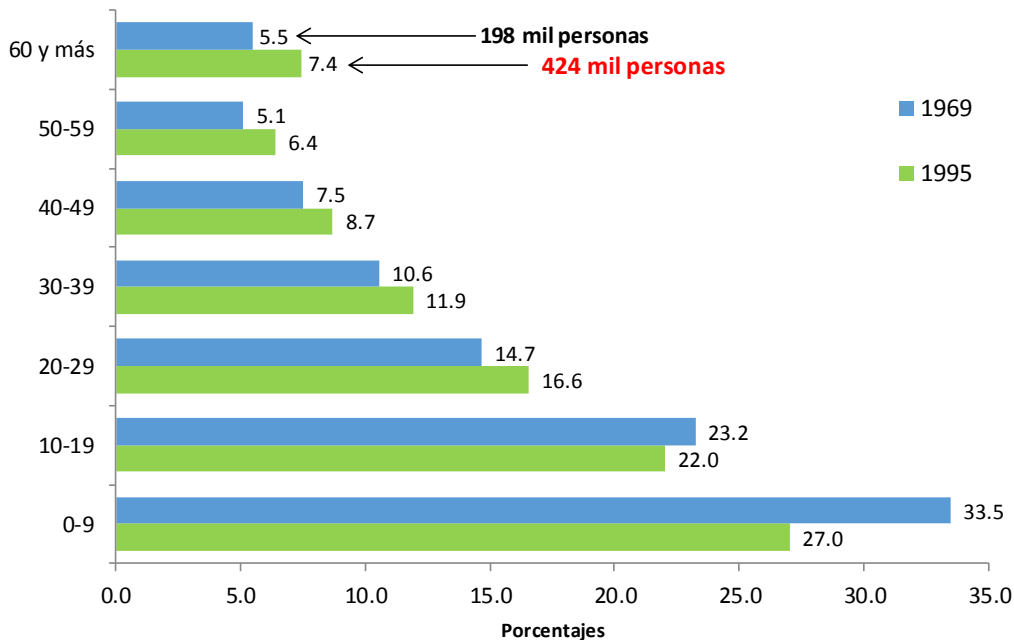
Además de la no concordancia de los beneficios con las cotizaciones, el sistema enfrentaba otros problemas estructurales que ponían en riesgo su sostenibilidad financiera en el mediano plazo:

- El cambio en la pirámide poblacional (envejecimiento), que supondría en el mediano plazo una carga creciente sobre la población activa; siendo el principal problema el aumento en la proporción del grupo en edad de retiro (mayores de 60

años), que casi se duplicó en los 16 años comprendidos desde 1969 a 1995. En contraste, los menores de 19 años sufrieron una reducción del 36% (Gráfico 2).

- b) La tendencia a la baja de las tasas de fecundidad⁷; habiéndose reducido, al momento de la reforma, a la mitad de la tasa prevaleciente en 1969 (Tabla 2).
- c) El aumento de la esperanza de vida, tanto en hombres como mujeres, en más del 50% (Tabla 2).
- d) Los aumentos en la emigración de trabajadores en edades productivas y reproductivas, que ha llevado a que la “tasa de migración neta”⁸ sea históricamente negativa. Este indicador se ve fuertemente influenciado por la emigración hacia Estados Unidos, que tuvo su apogeo durante la década de los 80’s, derivado del conflicto armado y la crisis económica que atravesó el país en dichos años.

Gráfico 2. Cambios en la estructura de la población 1969-1995



Fuente: elaboración propia con datos de la DIGESTYC.

⁷ La Tasa Global de Fecundidad (TGF) representa el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres no expuestas al riesgo de muerte desde el inicio hasta el fin del período fértil y que, a partir del momento en que se inicia la reproducción, están expuestas a las tasas de fecundidad por edad del momento de la población en estudio.

⁸ La Tasa de migración neta mide la diferencia entre el número de personas que entran y salen de un país durante el año por cada 1,000 habitantes (basada en la población medida a mitad del año).

Tabla 2. Evolución de la fecundidad y esperanza de vida 1969-1995

Indicador	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	90-95
Tasa global fecundidad (hijos por mujer)	6.43	5.95	5.46	4.8	4.2	3.73
Esperanza vida hombres (años)	52.55	53.19	51.93	50.56	57.42	63.26
Esperanza vida mujeres (años)	58.87	61.17	62.73	64.18	69.08	72.87

Fuente: elaboración propia con datos de la DIGESTYC.

Estos factores incidieron en la disminución de la tasa de sostenimiento (cotizantes activos/pensionados), lo que aunado a supuestas deficiencias y malas prácticas en la gestión de los institutos previsionales y las reservas técnicas, tendrían como consecuencia en el mediano y largo plazo un inminente déficit previsional insostenible.

En dicho contexto se promulgó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP), con el objetivo de aumentar la cobertura del sistema de pensiones y garantizar una pensión digna atada a la capitalización individual; resolver la insostenibilidad financiera del régimen de reparto y; generar una masa de ahorro que contribuyera al desarrollo del mercado de capitales y al financiamiento de la inversión productiva del país.

La reforma consistía básicamente en pasar de un sistema de “beneficios definidos”, en el que las prestaciones se otorgan en función al tiempo cotizado y al promedio salarial devengado por el cotizante (reparto-público); a un sistema de “contribuciones definidas”, en el que los beneficios se otorgan en función de lo aportado por el cotizante durante su vida laboral (capitalización individual-privado).

La reforma clasificó los trabajadores en cuatro grupos clave, cada uno con sus propias características para el cálculo de los beneficios⁹:

- Obligados al SAP: afiliados menores de 36 años y nuevos elementos de la fuerza de trabajo.
- Optados al SAP: afiliados mayores de 36 años y menores a 55 los hombres y 50 años las mujeres, que por decisión propia decidieron trasladarse al SAP.
- Optados al SPP: afiliados mayores de 36 años y menores a 55 los hombres y 50 años las mujeres, que por decisión propia decidieron seguir cotizando al SPP.
- Obligados al SPP: afiliados mayores a 55 años los hombres y 50 las mujeres.

El transitar al nuevo sistema previsional privado implicaba contar con reservas suficientes para financiar las obligaciones reales con los 83,000 pensionados existentes previo a la reforma y las contingentes con los trabajadores que seguirían inscritos en el SPP. En la práctica, al 31 de diciembre de 1997, las reservas técnicas del ISSS y el INPEP alcanzaban los US\$347 millones, frente a un déficit, que la Superintendencia de

⁹ Para un panorama completo del perfil del sistema previsional salvadoreño y sus reformas, véase Mesa-Lago y Durán (2008) y Argueta (2011).

Pensiones y diversos estudios situaron en aproximadamente US\$9,410 millones (Mesa-Lago y Durán, 1998).

La Ley del SAP estableció que las reservas técnicas se destinarían al pago de pensiones y gastos administrativos del sistema cuando los ingresos que el ISSS y el INPEP percibieran por cotizaciones y aportaciones fueran insuficientes. Se estableció también que la redención de los certificados de traspaso (CT) fuera financiada con recursos de las mismas reservas. De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones (citada en Mesa-Lago y Durán, 1998), las reservas técnicas se agotarían en 2009 y solo hasta en 2010 se produciría un déficit.

De acuerdo a la ley, desde la entrada en vigor de la reforma, el Ministerio de Hacienda debía constituir un fondo de amortización para el pago de las obligaciones mencionadas y la garantía estatal del SAP una vez agotadas las reservas técnicas de los institutos, para lo cual se destinaría un 0.5% del presupuesto general del Estado desde 1998 a 2000, 1% de 2001 a 2010 y 1.5% a partir de 2011 (Art. 224 ley SAP)¹⁰. La ley estipuló que dichos recursos debían ser invertidos en cuotas del fondo de pensiones, obteniendo al menos la rentabilidad promedio con los fondos de pensiones. Finalmente, de manera expresa se ordenó que mientras no se hubieran agotado las respectivas reservas del ISSS o del INPEP, el Ministerio de Hacienda no podría disponer de los recursos del fondo de amortización para hacer frente a las obligaciones contraídas de acuerdo a esta Ley, excepto cuando se tratara del pago de pensiones mínimas del SAP.

Como puede observarse, la ley SAP establecía un proceso ordenado de transición de la responsabilidad de la deuda, pero suponía un escenario en el que las reservas técnicas eran suficientes para cubrir las obligaciones previsionales por al menos 10 años luego de la entrada en vigor del SAP.

En la práctica, las reservas del ISSS se agotaron en octubre de 2000, a tan solo dos años de iniciada la reforma; mientras que las del INPEP duraron hasta agosto de 2002. Debido a ello, como lo ilustra la Tabla 3, a partir de 2001 el gobierno central comenzó a realizar transferencias a dichas entidades para completar el financiamiento del pago de las pensiones, los gastos administrativos de ambas y la redención de certificados de traspaso a los cotizantes trasladados al SAP. Luego, desde 2003 se financia el 100% de dichas obligaciones con recursos del presupuesto del Estado. Es así como nace entonces la deuda previsional que se ha convertido en uno de los principales problemas fiscales del país, cuya base legal es el Art. 220 de la Ley de Ahorro para Pensiones.

¹⁰ Aun asumiendo que las reservas técnicas no se agotaran antes de 2009 (año en que la Superintendencia de Pensiones estimó el agotamiento previo a la reforma), el fondo de amortización constituido por el Ministerio de Hacienda hubiera sido insuficiente para cubrir el déficit total, pues a 2009, considerando el rendimiento nominal promedio logrado por el fondo de pensiones entre 1999 y 2001 (12.27%), solo pudo haber alcanzado US\$1,065 millones, lo que hubiera alcanzado solo para hacer frente a tres años de obligaciones del antiguo sistema.

Tabla 3. Situación financiera del Sistema Público de Pensiones 1997-2003

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Reservas iniciales (ISSS+INPEP)	329.6	364.2	370.1	157.3	49.9	0.0
Resultado financiero anual	34.6	-57.4	-50.5	-210.1	-207.3	-249.7
Saldo reservas ISSS	106.4	49.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Saldo reservas INPEP	257.8	321.1	157.3	49.9	0.0	0.0
Reservas finales (ISSS+INPEP)	364.2	370.1	157.3	49.9	0.0	0.0
Transferencia GOES	0	0	1.5	102.7	157.4	249.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones y el Ministerio de Hacienda.

De 2001 a 2006, el Estado transfirió al ISSS e INPEP \$1,372 millones para el pago de pensiones –que equivalen a un promedio anual de 1.5% del PIB–. Dicha obligación era registrada como gasto corriente del gobierno central y formaba parte del déficit global, por lo que fue financiada principalmente con la emisión de eurobonos, hasta la creación en septiembre de 2006 del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), entidad cuyo fin único es la emisión de títulos de deuda para financiar las obligaciones previsionales del SPP.

La deuda previsional se vio incrementada por la emisión de Certificados de Traspaso (CT), títulos que constituían un reconocimiento a los trabajadores trasladados al SAP por el tiempo de servicio cotizado en el sistema antiguo y por los Certificados de Traspaso Complementario (CTC), creados mediante el D.L. 1217 del 11 de abril de 2003 y cuyo objetivo era equiparar el valor de la pensión por vejez a los pensionados optados del SAP, de modo que su pensión fuera igual a la que hubieran obtenido de haber permanecido en el SPP.

Así las cosas, en los primeros ocho años de la reforma (1998-2006), los institutos de pensiones redimieron CT y CTC por alrededor de US\$126.3 millones, en un principio tomando los recursos de las reservas técnicas, pero debido a que éstas se agotaron rápidamente, a partir de 2001 su valor se incluyó en la transferencia que el gobierno central hacía al ISSS e INPEP, hasta que la nueva reforma aprobada en 2006 eliminó los CTC y sustituyó los CT por los Certificados de Inversión Previsional (CIP “B”).

Respecto a la reforma de 1996, a raíz de la carga que la deuda previsional supone actualmente para el Estado y los problemas que puede acarrear en el futuro, desde su concepción se han generado posiciones en contra, que consideran que debió mantenerse el antiguo sistema de reparto, ya que éste era autofinanciable; pero como fue demostrado en el Gráfico 1, dicho sistema era financieramente insostenible, pues registraba egresos mayores a los ingresos y una tasa de sostenimiento a la baja, lo que en el mediano plazo iba a agotar las reservas técnicas y el pago de las pensiones terminaría convirtiéndose en

un problema que el gobierno central tendría que asumir. En un caso extremo, los beneficios de los futuros pensionados –generación activa en el presente– se verían amenazados ante la insuficiencia de recursos para hacer frente a dichas obligaciones. Ante ello, una reforma al sistema previsional era necesaria.

Luego de las elecciones legislativas de 2006, se dio un cambio sustancial en la aritmética legislativa, con lo que se avizoraba un panorama difícil para el Órgano Ejecutivo en la presentación y aprobación de proyectos de ley, especialmente los relacionados con la contratación de deuda pública, al requerir la aprobación por mayoría calificada (56 votos), proporción complicada para el partido oficial (ARENA), pues aun contando con el apoyo de otros partidos, como el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), apenas se llegaba a 49 votos.

Ante dicha situación, la Superintendencia de Pensiones y el Ministerio de Hacienda elaboraron un plan para asegurar el financiamiento de las transferencias a los institutos de pensiones sin la necesidad de la aprobación por mayoría calificada. Es así como a través del D.L. 98 del 13 de septiembre de 2006, se dio vida al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), cuyo objeto era atender exclusivamente las obligaciones generadas por el sistema previsional, para lo cual podría emitir Certificados de Inversión Previsional (CIP), entregando luego dichos recursos a los fideicomisarios (ISSS e INPEP), entidades responsables del pago de las pensiones¹¹.

Los certificados de inversión se emitirían en dos categorías:

- a) CIP A: Cuyos recursos debían destinarse únicamente al pago de las prestaciones con los pensionados del SPP (Art. 16 Ley FOP). Se emiten a un plazo de 25 años y devengaban un interés ajustable semestralmente equivalente a la tasa LIBOR¹² a 180 días, más una sobretasa de 0.75%
- b) CIP B: utilizados para sustituir los certificados de traspaso (Art. 14 Ley FOP). Éstos también se emiten a 25 años y a partir del cuarto año de emisión devengan la misma tasa de rendimiento que los CIP “A”.

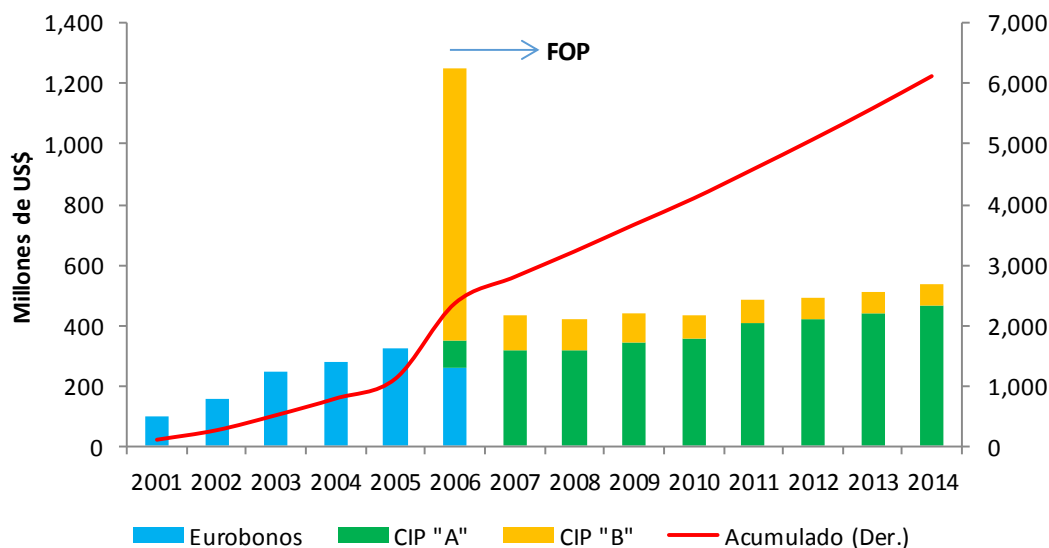
¹¹ Para darle congruencia al marco jurídico, en la misma fecha se aprobó el D.L. 100, que contenía reformas a la Ley SAP, entre las que se destaca la eliminación de la pensión anticipada (30 años de cotizaciones), la derogación de los CTC, excepto para los que hubieran adquirido el derecho antes de la derogatoria, así como algunas disposiciones relacionadas con la diversificación de las inversiones del fondo de pensiones.

¹² La tasa LIBOR como referencia para la determinación del rendimiento de los CIP fue declarada inconstitucional según fallo de la Sala de lo Constitucional de fecha 23 de diciembre de 2014. En el fallo, la Sala ordenó a la Asamblea Legislativa a establecer otro mecanismo para determinar la tasa de rendimiento, pero ocho meses después aún no se ha legislado al respecto.

En el primer caso, la ley establecía que debían ser adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hasta por el 30% de los activos del fondo de pensiones¹³. Por su parte, los CIP “B” no implican movimiento de dinero, sino que son entregados a las AFP en sustitución de los certificados de traspaso, comenzando éstos a devengar un rendimiento efectivo a partir de su emisión.

En sus primeros nueve años de operaciones –de octubre de 2006 a diciembre de 2014–, el FOP emitió CIP “A” por US\$3,168 millones y CIP “B” por US\$1,588 millones, totalizando US\$4,756 millones. Al restar las amortizaciones de capital realizadas en el mismo periodo, la deuda del gobierno central –o del FOP– con las AFP ascendía en 2014 a US\$4,505.6 millones (12.1% del PIB), lo que sumado a la deuda contratada de 2001 a septiembre 2006 para cubrir las primeras transferencias a los institutos previsionales –fundamentalmente eurobonos–, lleva la deuda por pensiones a US\$5,877.6 millones, lo que equivale a 23.4% del PIB de 2014 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Emisiones de deuda pública para el pago de pensiones del SPP



Fuente: elaboración propia con datos del Minist. de Hacienda y Superintendencia de Pensiones

Un aspecto muy importante respecto del FOP es que en su escritura de constitución se concibió como una entidad del Sector Público Financiero (SPF), pues el agente fiduciario o ente administrador sería el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)¹⁴, por lo que, en

¹³ Ante la inminente llegada de la inversión de las AFP en CIP al 30% del fondo de pensiones, en marzo de 2012, la Asamblea Legislativa aumentó el techo para que las AFP adquirieran CIP “A” hasta por el 45% del fondo de pensiones (D.L. 1,036 del 29 de marzo de 2012).

¹⁴ Por mandato de la Ley del Sistema para Fomento del Desarrollo, a partir de enero de 2012, el BMI se transformó en el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).

estricto rigor, las obligaciones emitidas a cargo del fideicomiso y todas las transacciones relacionadas con las actividades económicas realizadas deberían registrarse en el SPF.

No obstante, en la práctica, se presenta una inconsistencia que altera la técnica contable, pues el servicio de la deuda con las AFP (capital e intereses de los CIP “A” y “B”) es cubierto por el gobierno central a través del Ministerio de Hacienda, responsabilidad no establecida en el marco legal del sistema de pensiones, pero que puede entenderse como el ejercicio de la obligación impuesta por el Art. 220 de la Ley del SAP, disposición que ordena que el gobierno central asuma el pago de las pensiones del SPP.

Lo anterior genera una confusión respecto a qué entidad ostenta el papel de “deudor” de los CIP, pues éstos son emitidos por el FOP, pero el servicio es cumplido por el Ministerio de Hacienda, contabilizándose el pago de intereses como gasto corriente del gobierno central, mientras que la amortización de capital se registra en la sección de financiamiento interno –debajo de la línea–. El papel del FOP¹⁵ en este proceso es ser el intermediario para hacer llegar los pagos a los tenedores de los instrumentos de deuda (las AFP).

Dicha situación ha sido motivo de un amplio debate en el gobierno, centros de investigación y organismos internacionales. El debate se ha centrado fundamentalmente en la forma correcta de registrar las operaciones del FOP –emisión, amortización y pago de intereses de los CIP–, pero a la fecha no existe una norma que lo regule y mientras tanto, el Ministerio de Hacienda, presenta sus propias cifras, el BCR lo hace de manera distinta, los organismos internacionales y centros de investigación interpretan el problema de acuerdo a su propia óptica, etc., generándose cifras fiscales distintas¹⁶.

Otro objetivo fundamental de la reforma que dio vida al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales fue la liberación de espacio presupuestario, pues desde que el gobierno central se hizo cargo de la deuda del SPP a finales de 2000, cada año el valor a transferir a los institutos de pensiones era mayor, lo que significaba una presión creciente al presupuesto general del Estado.

Diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, han apuntado que la reforma de 2006 no era conveniente debido al costo fiscal que representa, además de que a través de la emisión de CIP, el gobierno utiliza los recursos del fondo de pensiones –compuesto por las cuentas individuales de ahorro para pensiones de los cotizantes (CIAP)– para hacer frente a las obligaciones con los beneficiarios del SPP, lo que se considera de alto riesgo dada la probabilidad de que se produzca una cesación de pagos por parte del

¹⁵ En todo caso, el FOP no tiene la capacidad financiera para hacerse cargo del pago del servicio de la deuda con los tenedores de CIP, debido a que no dispone de fuentes de ingreso propias, dedicándose exclusivamente a la emisión de deuda.

¹⁶ El debate es tan complejo, que ha llegado hasta el punto que la administración actual concibe la deuda previsional como una responsabilidad no propia, sino de decisiones de gobiernos anteriores; algo no compatible con la idea de un Estado transversal en el tiempo.

gobierno, situación que pondría en peligro los ahorros y las pensiones de los cotizantes del SAP.

Los argumentos anteriores son válidos, pues denotan la preocupación por el bienestar presente y futuro de los trabajadores, pero también es cierto que de no haberse adoptado dichas acciones en 2006, el gobierno siempre hubiera tenido que contratar deuda para financiar las pensiones, tal como lo hizo de 2001 a septiembre de 2006. En dicha coyuntura, es de resaltar también los conflictos políticos inherentes a la ratificación de la contratación de deuda en la Asamblea Legislativa, algo que se soslayó con la creación del FOP¹⁷.

Con la reforma que creó el FOP, el gobierno central dejó de pagar en promedio US\$385 millones anuales –en concepto de prestaciones a los pensionados, que de octubre de 2006 en adelante realiza el FOP– y comenzó a asumir la liquidación del servicio de la deuda con las AFP, lo que en los primeros ocho años de vigencia de la reforma (2007-2014), le significó al Estado un desembolso total de US\$672 millones (US\$267 millones en amortización de capital de los CIP y US\$405 millones en pago de intereses devengados), resultando en la liberación de espacio presupuestario en por lo menos US\$300 millones anuales.

No obstante, la liberación de espacio presupuestario mencionada, a pesar de proveer beneficios de liquidez en el corto y mediano plazo, generará problemas de sostenibilidad al gobierno en el largo plazo, pues el peso de la deuda previsional se está trasladando al futuro y podrá llegar a niveles impagables.

Los problemas de sostenibilidad son sensibles a nueve años de la reforma. Un ejemplo de ello es el reconocimiento del gobierno de que no tiene capacidad financiera para aumentar la tasa de rendimiento de los CIP, con lo que el fondo de pensiones, formado por los ahorros de los cotizantes, ha dejado de percibir alrededor de US\$752 millones de rentabilidad en los últimos seis años. Los afectados directos son los trabajadores, que con ello ven reducido su capital y la expectativa de obtener una tasa de reemplazo mayor.

Al final del día, la conclusión es que en las sucesivas reformas llevadas a cabo a lo largo de los últimos 19 años, especialmente la creación del FOP en 2006, ha pesado más el problema financiero del gobierno que la preocupación por asegurar una mayor pensión a los trabajadores y aumentar la cobertura del sistema.

¹⁷ Este hecho dio origen a la presentación de diferentes recursos de inconstitucionalidad contra la creación del FOP, pero a la fecha, la Corte Suprema de Justicia solo ha emitido un fallo relacionado al tema previsional y es la que declaró inconstitucional el uso de la tasa LIBOR como referencia para determinar el rendimiento de los CIP. En dicho fallo, la Sala valida la operación de colocación de CIP y que éstos sean adquiridos por las AFP; por lo que, aunque no se pronunció expresamente sobre la legalidad del FOP, por defecto podría deducirse que también lo considera legal.

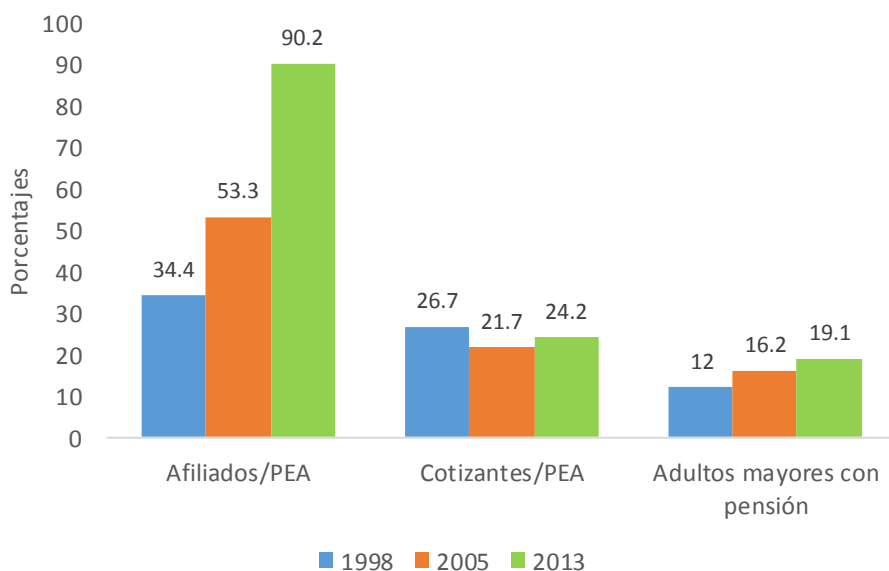
Estado actual del sistema previsional

Luego de la breve reseña histórica presentada, en esa sección se analizan las condiciones actuales del sistema previsional, utilizando la metodología utilizada por Mesa-Lago (2004a), que consiste en evaluar el cumplimiento de los principios de la seguridad social: a) Universalidad de la cobertura; b) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato; c) Solidaridad y redistribución del ingreso; d) Comprensividad y suficiencia de las prestaciones; y e) Sostenibilidad financiera. Éstos a su vez están implícitos en las dimensiones vistas antes: dimensión humana, financiera y fiscal–.

Así pues, luego de 17 años de haber entrado en vigor la reforma estructural, en el país persisten algunos déficits de seguridad social, que formaban parte de los fundamentos de la reforma. Esto es importante por cuanto la Ley SAP tenía como objetivo asegurar pensiones dignas y seguras.

Universalidad de la cobertura. Al final de 1998, con tan solo ocho meses de haber entrado en vigor la reforma estructural, el 26.7% de la Población Económicamente Activa (PEA) era cotizante activo de uno de los dos sistemas (66% en el SAP y 34% en el SPP). En los siguientes años, el ratio se ha deteriorado producto de un menor crecimiento acumulado de los cotizantes del sistema frente al crecimiento de la PEA. Es así como a 2013, la relación Cotizantes/PEA se ubicó en 24.2% (Gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de la cobertura del sistema previsional salvadoreño



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero y DIGESTYC.

Más preocupante es la proporción de adultos mayores a 65 años que tienen derecho o se encuentran recibiendo una pensión –contributiva o no contributiva–, pues a pesar del ascenso que se experimentó desde 1998 a 2008, el 82.4% de los adultos mayores no recibía beneficios. En los últimos seis años, dicho indicador ha registrado mejoras debido a los efectos del programa “Pensión Básica Universal (PBU)”, implementado por el gobierno a partir de 2009. Este y otros programas no contributivos se exponen con mayores detalles más adelante.

Merece especial atención la baja cobertura del sistema a pesar de que el 90% de la PEA está afiliada, lo que lleva a suponer que hay diversos factores que explican la razón para que la mayoría de estas personas no cotice activamente. Como ha sido explicado antes, las causas de la baja cobertura no son precisamente fallas del sistema previsional, sino que, como lo sostienen Mendiola y Otros (2013), se trata de fenómenos fuera del alcance del sistema: la pobreza, la cultura y las altas tasas de informalidad, todos persistentes en la región, como se ilustra en la Tabla 4, en la que se comprueba la relación entre pobreza y trabajo informal, pues en la medida que el ingreso es menor, el porcentaje de personas que labora en la informalidad es más alto. El Salvador no es la excepción, pues de acuerdo a Mesa-Lago (2011), aproximadamente el 53% de la PEA urbana se ubica en el sector informal.

Tabla 4. América Latina: Empleo informal por quintil de ingreso

Quintil	1	2	3	4	5
% que labora en la informalidad	73.4	61.1	52.5	48.2	30.0

Fuente: Naciones Unidas El Salvador (2014).

Existe además una causa mayor que gatilla los factores anteriores: las bajas tasas de crecimiento económico, que obligan a grandes proporciones de la población a migrar del campo a las ciudades y de países pobres a países ricos¹⁸. Estas personas, por lo general, carecen de un capital humano mínimo y llegan a establecerse en zonas marginales de las grandes ciudades, donde viven en condiciones mínimas y sin acceso a servicios básicos, siendo además excluidas por causar externalidades negativas a la población de ingresos medios o altos, como la formación de focos de criminalidad, pérdida de atractivo turístico, etc. Como resultado, la mayor parte de esta población no consigue entrar al mercado formal de trabajo, viéndose obligada a laborar en la informalidad, devengando salarios aún más bajos que el salario mínimo e integrando una dinámica que perpetúa el bajo crecimiento y la pobreza (Gráfico 5).

¹⁸ En El Salvador, el fenómeno de la migración interna y hacia otros países viene dándose desde la década de los 60, en los inicios de la transformación de un país eminentemente agrícola a uno donde predomina la industria de baja especialización y los servicios de poco valor agregado.

Gráfico 5. Dinámica de la informalidad y la pobreza



Fuente: elaboración propia.

La relación pobreza-informalidad-baja cobertura previsional se confirma al examinar los datos de la Tabla 5, que contiene información del Informe de Desarrollo Humano de 2010 (citado en ASAFONDOS, 2015). La información demuestra que 88 de cada 100 personas pobres no tiene cobertura y de los afiliados, solo una persona se beneficia al recibir una pensión contributiva. Esto se debe a que, como ha sido expuesto, la población que vive en condiciones de pobreza y exclusión no alcanza a tener las oportunidades necesarias para entrar al mercado laboral formal y por ende a cotizar a la seguridad social, con lo que se priva de recibir servicios de salud y prestaciones por invalidez, vejez y muerte. Ante ello, lo que les queda es recurrir al sistema público de salud, mismo que también tiene muchas carencias, pero que no les provee de prestaciones previsionales.

Tabla 5. Cobertura previsional según nivel de ingreso 2009

Condición socioeconómica	Cobertura previsional (%)			Total
	Afiliado	Beneficiado	Sin cobertura	
Pobreza extrema	3.3	0.3	96.4	100
Pobreza relativa	13.8	1.5	84.7	100
Total pobres	10.6	1.2	88.2	100
No pobres	36.4	4.2	59.4	100

Fuente: ASAFONDOS (2015).

Otros factores que explican la brecha entre el ratio Afiliados/PEA y Cotizantes/PEA son: la afiliación masiva por las AFP de jóvenes e independientes que aún no tienen empleo, trabajadores que han cotizado unas pocas veces y luego han dejado de hacerlo por

emigración y desincentivos por el fuerte aumento de la cotización y comisiones. La reforma estructural aumentó entre 525% y 600% la cotización porcentual del trabajador (hasta 2006 también le cargó la comisión administrativa) mientras que la cotización del empleador subió entre 228% y 250%, creando desincentivos para afiliarse y pagar dichas cotizaciones (Mesa-Lago, 2011).

Igualdad, equidad o uniformidad en el trato. De acuerdo a Beveridge¹⁹ (citado en Mesa-Lago, 2004a), este se refiere a la fijación de tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque pueden ser ajustadas de acuerdo a diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, patronos, agricultores, amas de casa), de igual forma, aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor. De igual forma, la OIT considera la “igualdad de trato” como un principio guía de la seguridad social.

El sistema de pensiones vigente hasta abril de 1998 estaba configurado de tal manera que otorgaba diferentes tratamientos a los trabajadores. Desde las tasas de cotización hasta la tasa de reemplazo de los pensionados era distinta. Otro elemento relevante era el tiempo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión, el que de acuerdo a Novelino (2013), al ser tan pocos años, junto con las distintas tasas de cotización generaban un trato desigual en el valor de las pensiones y un desequilibrio entre el nivel de ingresos percibidos por el Instituto versus los pasivos que adquiriría (Tabla 6, panel a).

La reforma de 1996, que entró en vigor en mayo de 1998, corrigió en gran medida la disparidad de tasas de cotización, las que desde 2002 se fijaron en 13% para los cotizantes del SAP y 14% para los que se quedaron en el SPP. Se corrigió también el problema del tiempo mínimo de cotización, que pasó a 25 años, aunque los trabajadores que se quedaron en el SPP aún tienen la opción de retirarse con un mínimo de 15 años. Pero el trato desigual en el valor de las pensiones se agudizó con la reforma, pues la tasa de reemplazo es distinta para cada grupo de trabajadores, generándose una mayor desigualdad que la que existía en el sistema antiguo. En primer lugar los afiliados al SPP reciben una pensión hasta un 86.5% mayor que los obligados del SAP; mientras que el grupo de optados al SAP tienen derecho a beneficios hasta 92% más altos que los obligados del mismo sistema. Por otro lado, las mujeres reciben en el SAP una pensión de hasta 4 puntos porcentuales menor que los hombres (Tabla 6, panel b). Esta última disparidad está en contra de la voluntad de la OIT respecto de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres en aquellos puntos donde el sistema las discrimine en forma negativa (OIT, 2002, citada en Mesa-Lago, 2004a).

¹⁹ El concepto moderno de la seguridad social fue desarrollado por Sir William Beveridge en su informe “El Seguro Social y sus Servicios Conexos” publicado en 1942.

Tabla 6. Parámetros del sistema previsional

a) Antiguo sistema previsional

Programa	Tasa de cotización	Tiempo mínimo cotización	Pensión como % de salario con (15 años)	Pensión como % de salario con (35 años)
ISSS	3.5%	14.5 años	55%	80%
INPEP Administrativos	9.0%	15 años	50%	100%
INPEP Docentes	12.0%	15 años	45%	100%

Fuente: Novelino (2013).

b) Actual sistema previsional

Tipo de Afiliado		Tasa de cotización	Edad de retiro**	Tiempo mínimo cotización	Pensión como % del salario	
					Femenino	Masculino
SAP	Optados A	13.0%	55-60	25 años	71%	77%
	Optados B	13.0%	55-60	25 años	68%	70%
	Obligados A	13.0%	55-60	25 años	39%	43%
	Obligados B	13.0%	55-60	25 años	37%	41%
SPP	Optados (mínimo)	14.0%	55-60	15-25 años	63%	63%
	Obligados (mínimo)	14.0%	55-60	15-25 años	69%	69%

Fuente: elaboración propia con base a Ley SAP y Superintendencia del Sistema Financiero.

** La edad de retiro es 55 años para las mujeres y 60 años para hombres.

El sistema previsional salvadoreño tiene también un subsistema preferencial para la fuerza armada, se trata del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA). Éste ha funcionado desde su creación bajo el modelo de reparto y con las mismas características del SPP. Así pues, los afiliados pueden pensionarse a los 25 años de cotización con una tasa de reemplazo del 80%, la que puede llegar al 100% si se cotiza por 30 años o más. La tasa de cotización es el 8% del salario (4% lo cubre el afiliado y el 4% el gobierno).

Como puede observarse, este subsistema amplía los problemas de igualdad que debe tener el sistema como un todo y tal como sucedió con el SPP, al configurarse con beneficios no relacionados con las contribuciones, sobrevive con desajustes financieros que no permiten que el instituto acumule suficientes reservas para asegurar la sostenibilidad de las pensiones. Esta situación ha llevado recientemente al gobierno a reconocer que el IPPSFA está en crisis y que el Ministerio de Hacienda garantizará el financiamiento de las prestaciones que deben pagarse a los pensionados de dicho grupo.

Solidaridad y redistribución del ingreso. Está relacionado con el de universalidad de la cobertura. Este procura que toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; pero

también debe haber solidaridad entre las generaciones, o sea, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos; todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo (Mesa-Lago, 2004a).

La solidaridad intergeneracional está implícita en los sistemas contributivos de reparto, pero solo con los afiliados al sistema. No es lo mismo en los esquemas de capitalización individual, en donde los beneficios dependen de los ahorros y rendimientos acumulados por cada trabajador. En ambos sistemas, la población no afiliada no entra en juego en los beneficios redistributivos, pero ante ello, los gobiernos han implementado programas no contributivos para otorgar beneficios a la población excluida: generalmente los que trabajan en el sector informal, segmentos en pobreza extrema y adultos mayores sin cobertura.

En El Salvador, tanto el sistema antiguo como el vigente son del tipo contributivo y como ya se acotó, la cobertura ha sido históricamente baja debido a diversos factores, algunos controlables y otros fuera del control del sistema previsional. A lo largo del tiempo ha habido programas sociales en el país, pero éstos se han orientado a satisfacer necesidades generales, como la alimentación escolar, subsidiar el consumo de gas propano, energía eléctrica y agua potable, el transporte público, entre otros; pero el sistema previsional no había contemplado antes una rama no contributiva que otorgara una pensión a grandes segmentos de la población que es excluida del sistema contributivo. Es hasta en 2005 que se da vida al programa “Red Solidaria”, que incluye como instrumento principal, la entrega de transferencias condicionadas a hogares rurales donde la jefa del hogar es una mujer, pero el programa no incluía ayudas a adultos mayores.

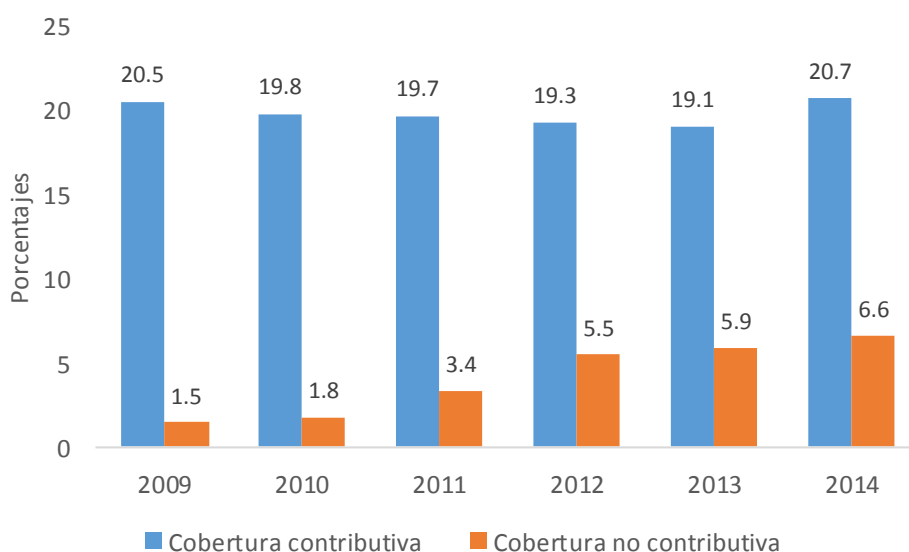
La administración 2009-2014 englobó los programas sociales en el “Sistema de Protección Social Universal (SPSU)”, cuyo objetivo fundamental es garantizar a la población, particularmente a aquella excluida de los mecanismos contributivos del Estado y de otras acciones públicas, a una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos. El SPSU tiene un componente contributivo, que se constituye por el SAP y el SPP; y un componente que otorga prestaciones no contributivas a la población en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social (STP, 2013).

El SPSU está constituido por diversos programas: a) Comunidades solidarias; b) Dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares; c) Salud y alimentación escolar; d) Apoyo temporal al ingreso; e) Ciudad mujer; f) Agricultura familiar; g) Nuestros mayores derechos; h) Gratuidad de servicios de salud familiar; i) Acceso y mejoramiento de vivienda; j) Infraestructura social básica; y k) Subsidios al gas licuado, transporte colectivo y energía eléctrica.

De todos ellos, el programa “Nuestros mayores derechos” califica como programa pensional no contributivo. Su componente esencial es la “Pensión Básica Universal (PBU)”, que consiste en otorgar una prestación monetaria de US\$50.00 mensuales a personas de 70 años y más, que no estuvieran gozando de una pensión derivada de sus años trabajados y que formen parte del segmento de la población en extrema pobreza.

La PBU ha incrementado su cobertura desde 6,487 en 2009 a 32,000 beneficiarios en 2014, lo que es loable, pero dicha cantidad solo representa el 6.6% de la población de 65 años y más. Al sumar ésta a los pensionados del sistema contributivo, la cobertura total de los adultos mayores alcanza el 27.3% en 2014 (Gráfico 6).

Gráfico 6. Cobertura de adultos mayores



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, Ministerio de Hacienda y DIGESTYC.

Sin embargo, dicha relación enfrenta otro problema: la inequidad del sistema contributivo, que lleva a la conformación del escenario mostrado en la Tabla 7, en donde son los adultos mayores que pertenecen a los quintiles más altos los que registran mayor cobertura y a medida baja el nivel de ingreso, la población que recibe una pensión contributiva va siendo menos, hasta llegar al quintil más pobre, en donde la cobertura es casi nula. Una vez más, la causa de esta distribución es la dinámica de la informalidad y la pobreza, la que a su vez se relaciona con el bajo crecimiento de la economía.

Tabla 7. Cobertura contributiva de adultos mayores según nivel de ingreso

Quintil	Cobertura (%)
1	0.2
2	0.4
3	11.6
4	16.0
5	36.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Los planes del gobierno para el quinquenio 2014-2019 hablan de incrementar la cobertura de la PBU en al menos 10,000 beneficiarios, lo que elevaría la cobertura total en tan solo 1.6% y el costo del programa pasaría de los 0.08% del PIB actuales a 0.105%, lo que equivale a un incremento de US\$5.5 millones. Ante ello, el gobierno pudiera aspirar a un mayor aumento en el alcance del programa, por ejemplo, a 100,000 personas. En este caso, se cubriría el 41.2% de los adultos mayores y el costo aumentaría a 0.264% del PIB, que implica gastar US\$45.3 millones adicionales. Finalmente, pretender llegar a la cobertura promedio de América Latina, que Bosch y Otros (2013) sitúan en 62.5%, requeriría que la PBU se entregue a 203,500 personas, elevando su costo a US\$114 millones (0.54% del PIB).

Visto lo anterior, es necesario reconocer que los programas no contributivos del gobierno se enfrentan a una restricción presupuestaria que complica su desarrollo. Como una estrategia para asegurar los recursos necesarios para financiarlos, en 2014 se aprobó la Ley de desarrollo y protección social²⁰, en la que se consigna que el presupuesto de la inversión social debe priorizarse por sobre otros destinos, además, debe asegurarse que la asignación presupuestaria sea superior a la del año anterior. Pero, como se mostrará más adelante, las finanzas públicas de El Salvador pasan por una situación crítica desde 2009. En particular, debido a una cada vez mayor iliquidez, el gobierno ha tenido problemas para el cumplimiento de sus objetivos, tanto sociales como de fomento al desarrollo económico.

Ante los problemas presupuestarios del gobierno, los programas sociales han sido financiados en buena parte con recursos provenientes de la cooperación externa y préstamos de organismos multilaterales, pero dada su naturaleza transitoria, este financiamiento no es sostenible en el mediano y largo plazo, poniendo en riesgo los beneficios que puedan lograr, en especial el programa PBU, que está destinado a otorgar un ingreso a adultos mayores en condiciones de pobreza.

²⁰ D.L. 647 del 03 de abril de 2014.

Por tanto, a menos que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano plazo, el aumento en la cobertura de los adultos mayores debe procurarse principalmente a través del sistema contributivo de pensiones.

Comprensividad y suficiencia de las prestaciones. Según éste principio, la seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El ámbito de acción debe abarcar: los seguros sociales, que incluye las pensiones; la asistencia social, para los no cubiertos por el seguro social y que estuviesen en estado de necesidad; y los seguros voluntarios (adicionales) para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro.

En El Salvador, en primer lugar debe acotarse que el 90% de la PEA está afiliada a la seguridad social, pero solo el 27% de los afiliados cotiza activamente al sistema de pensiones. En segundo lugar, ya se ha mencionado que la reforma de 1996 y sus modificaciones acentuaron los problemas de desigualdad en el valor de los beneficios recibidos por los pensionados. Así pues, en el SAP, el 74% de los cotizantes activos solo puede aspirar a tasas de reemplazo máximas de alrededor del 37%. De acuerdo a la OIT, la pensión mínima para un asalariado medio con 30 años de cotización debería ser del 45% de su salario (Mesa-Lago, 2004a), por lo que El Salvador no cumple esa recomendación para la mayoría de los cotizantes. Por el contrario, el segmento restante (SPP y optados al SAP), sí reciben pensiones por arriba del 63% del salario. Es importante destacar que a pesar de todo, la pensión promedio es de US\$300 mensuales, valor que no es suficiente para financiar una canasta básica ampliada, que de acuerdo a la DIGESTYC cuesta US\$350.00. En este último punto debe reconocerse que también influye un factor estructural: los bajos salarios, que dependen de la especialización industrial de la economía salvadoreña y de la productividad de los factores.

Las bajas tasas de reemplazo ofrecidas por el SAP tienen como causas fundamentales, la baja densidad de cotización de los trabajadores y la baja rentabilidad de las inversiones del fondo de pensiones. Otros determinantes también influyen en alguna medida: la edad mínima de retiro, la tasa de cotización.

La densidad de cotización es una medida del comportamiento laboral de los afiliados, se calcula comparando el tiempo laborado (cotizado) con el tiempo que potencialmente pudo haber cotizado. En El Salvador, de acuerdo a ASAFONDOS (2015), la densidad promedio a diciembre de 2013 es 45.3%, lo que significa que los trabajadores cotizan efectivamente solo la mitad del tiempo laborado. Las razones que explican este comportamiento están relacionadas, una vez más, con las causas estructurales que afectan la cobertura y eficiencia del sistema y que están representados en la dinámica de la informalidad y la pobreza (Gráfico 5). Por lo general, personas con bajo nivel de educación no tienen estabilidad laboral y cuando logran acceder al mercado formal, trabajan de manera intermitente devengando bajos salarios, lo que les impide acumular suficiente ahorro en

su cuenta individual para financiar una pensión digna. De acuerdo a ASAFONDOS (2015); solo el 34% de los cotizantes con sueldos de hasta dos salarios mínimos presenta una densidad de cotización de más del 60%.

Al no poder acumular suficiente ahorro y lograr los 25 años cotizados, los cotizantes se ven obligados a solicitar la devolución del saldo de su cuenta de pensiones. De acuerdo a GOES (2014), de 2001 a 2011 se hizo la devolución a más de 24,000 afiliados del SAP. Eso significa que el 74% de los trabajadores que cumplió la edad legal para pensionarse no alcanzó el derecho de recibir la pensión, por lo que se le devolvió su ahorro. Dicha realidad impide que el sistema previsional logre uno de sus principales objetivos: proveer un ingreso al trabajador que sea sustitutivo del salario cuando se encuentra en su etapa de retiro.

El siguiente factor causante de la baja tasa de reemplazo es la rentabilidad del fondo de pensiones. En los primeros tres años de la reforma, la tasa de rendimiento del fondo promedió 12.27% en términos nominales, pero la entrada en vigencia de la Ley de integración monetaria en 2001, que introdujo el dólar estadounidense como moneda de curso legal, tuvo un impacto fuerte en las tasas de interés del mercado doméstico, llevando a la baja el rendimiento del fondo, promediando 6.37% en los siguientes siete años. En un segundo momento, la crisis financiera de 2008 provocó una caída abrupta en las tasas de referencia, en particular la tasa LIBOR, que pasó de 5.25% a finales de 2007, a 0.33% en 2014, arrastrando el rendimiento del fondo de pensiones, ya que aproximadamente el 56% de los recursos de dicho fondo se encuentran invertidos en CIP, títulos que desde 2009 a 2014 han pagado un rendimiento promedio de 1.3%, debido a estar indexados a la Libor a 180 días y como lo muestra el Gráfico 7, luego de la crisis, ésta se derrumbó y aún no muestra indicios de recuperación.

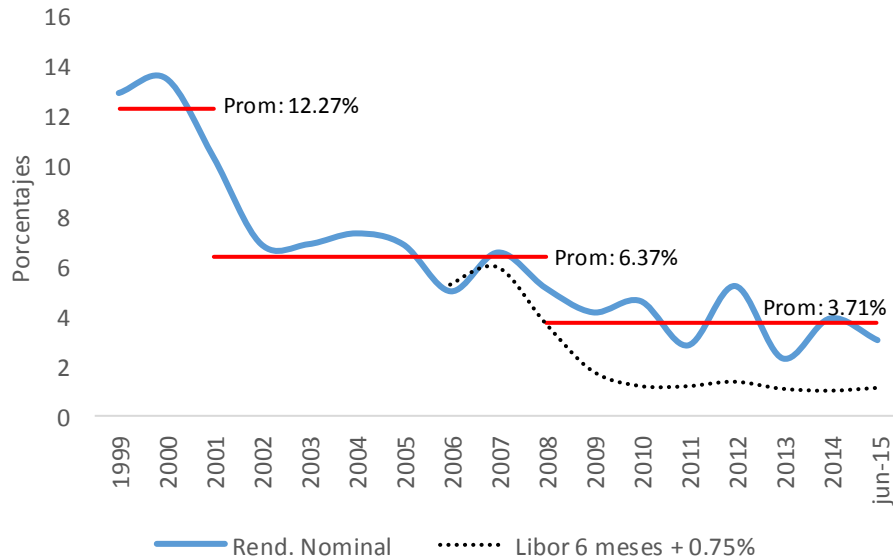
Como ya fue acotado, la tasa Libor fue declarada inconstitucional a finales de 2014. En el fallo, la Sala de lo Constitucional ordenó a la Asamblea Legislativa establecer una nueva tasa que garantice la suficiencia de las pensiones, pero debido a los permanentes problemas de liquidez que pasa el gobierno, no se ha cumplido tal mandato, por lo que los CIP siguen devengando un rendimiento de entre 1.1% y 1.3%, mientras que las emisiones de títulos hechas en 2015 fueron colocadas al 3.0%.

En junio de 2014 se discutió en la Asamblea Legislativa sobre distintas propuestas de mecanismo para fijar la tasa de rendimiento²¹, siendo las más relevantes: a) Pagar la Tasa de Interés Básico Pasiva (TIBP) a 180 días que publica el BCR, más un 3.5%, lo que fijaría el rendimiento en alrededor del 7.62%; b) Ajuste el rendimiento a la tasa del Bono del Tesoro de Estados Unidos, más el indicador de bonos de mercados emergentes, lo que ajustaría el valor a 6.198%. Pero el Ministerio de Hacienda, justificándose en los

²¹ Nota de prensa: <http://www.laprensagrafica.com/2015/06/16/caceres-propone-321-de-interes-para-los-cip>

problemas de liquidez del gobierno, sostuvo que solo se tiene la capacidad para pagar una tasa fija de 3.21%, tasas más altas ocasionarían una mayor presión a las finanzas públicas.

Gráfico 7. Rendimiento nominal del fondo de pensiones del SAP



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero y Fedprimerate.

La tasa de cotización también es un factor importante para determinar la tasa de reemplazo. En El Salvador la tasa vigente es 13% (6.25% afiliado, 6.75% empleador), de los que se descuenta 2.2% en concepto de comisión de la AFP, situándose levemente debajo del promedio de América Latina (14.1%). Su incidencia en el valor de la pensión es tan importante como el rendimiento de la inversión. Así pues, si se aumentara la tasa de cotización en 1%, el ahorro acumulado llegada la edad de retiro aumentaría en 9.3%.

Respecto a la edad mínima de retiro (60 años los hombres y 55 años las mujeres), El Salvador es de los países de América Latina con menor umbral para retirarse, lo que influye en una pensión más baja. Los estándares internacionales indican que dados los aumentos significativos en la esperanza de vida, la edad mínima para jubilarse debería ser 60 años en el caso de las mujeres y 65 para los hombres. Cotizar cinco años más permitiría agregar importantes ahorros a la cuenta de pensiones.

Un aspecto insoslayable en la evaluación de la suficiencia y la equidad de las pensiones es la disparidad de beneficios derivados de la diferencia de género, es decir que la mujer, por el hecho de cotizar cinco años menos, acumula menos ahorro que los hombres, lo que incide en el valor de la pensión. Por ejemplo, una mujer que entra al mercado laboral formal a los 25 años y trabaja ininterrumpidamente hasta los 55 años, acumula 22.5%

menos ahorro que un hombre que entró a laborar al mismo tiempo, pero que se retira a los 60 años. Con esta diferencia, la tasa de reemplazo se ve fuertemente afectada.

En cuanto a las pensiones no contributivas, la pensión mensual a los adultos mayores es US\$50.00, un valor bajo comparado con la pensión mínima del sistema contributivo (US\$207.60). La característica de este programa es que ha sido concebido como una ayuda simbólica del gobierno al segmento de población de 70 años en adelante y que viva en condiciones de pobreza; por lo tanto, no persigue cumplir con el requisito de suficiencia.

Sostenibilidad financiera. Este principio vela porque el plan de seguridad social sea financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. En este sentido, la OIT establece que el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos. El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas.

Respecto de las inversiones de las reservas o fondos de pensiones, la OIT apoya tres “principios clásicos”: a) seguridad, con el objeto de garantizar el mantenimiento de los fondos (el convenio 102 de la OIT estipula que el Estado no debe utilizar las reservas de la seguridad social con otros propósitos, como cubrir un déficit presupuestario); b) rendimiento, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener el poder adquisitivo de las prestaciones, y c) liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite.

El régimen de reparto vigente en El Salvador hasta abril de 1998 estaba diseñado con bajas contribuciones que no se correspondían con los beneficios, por lo que su sostenibilidad financiera en el largo plazo estaba comprometida y fue lo que motivó la necesidad de efectuar una reforma aprobada en 1996, tal como se acotó antes. En el caso del IPSFA, recientemente el gobierno ha reconocido que el subsistema presenta problemas financieros, por lo que en el corto plazo se prevé el agotamiento de sus reservas. Ante ello, en cumplimiento de su función solidaria, el Ministerio de Hacienda se hará cargo de las obligaciones adquiridas con los pensionados del ejército y tendrá que emitirse una disposición legal para fijar el tratamiento de los cotizantes activos.

En cuanto al SAP, es un sistema basado en cuentas individuales, autofinanciable, tanto en lo administrativo y como en lo referente al cumplimiento de las contingencias que se presenten en la operatividad del modelo. Pero existe un problema que amenaza su sostenibilidad: la ley del SAP obliga que el fondo de pensiones debe invertirse en su

mayor proporción en títulos de deuda pública –bonos y letras del tesoro (LETES) emitidos por el Ministerio de Hacienda y CIP emitidos por el FOP–. A junio de 2015, el 80.5% del fondo estaba colocado en este tipo de instrumentos (Tabla 8). Esta exposición del portafolio en papeles de un solo emisor amplifica el riesgo de manera exponencial, pues de sufrir el gobierno un *default*, las inversiones del fondo de pensiones correrían peligro de perderse en la crisis que se derivaría ante una situación de este tipo.

Tabla 8. Portafolio de inversión del fondo de pensiones (junio de 2015)

Descripción	Mills. US\$	%
Instituciones públicas	6,597.3	80.5
CIP "A"	3,245.6	39.6
CIP "B"	1,498.2	18.3
Bonos, LETES y otros	1,853.5	22.6
Bancos	455.5	5.6
Sociedades nacionales	28.6	0.3
Organismos financieros de desarrollo	42.0	0.5
Valores extranjeros	599.1	7.3
Fondos de titularización	477.7	5.8
TOTAL	8,200.1	100.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero y el Ministerio de Hacienda.

La inversión más cuestionada es la de los CIP, pues los recursos son utilizados para pagar el déficit del SPP, obligación impuesta por la ley del SAP y que el gobierno debe cumplir hasta su extinción. El pago anual que el gobierno debe asumir actualmente es de US\$467 millones (1.9% del PIB), pero en los próximos 10 años aumentará gradualmente hasta llegar en 2024 a US\$1,102 millones (3.4% del PIB), luego comenzará una disminución gradual. El desembolso anual es obtenido de la emisión de CIP “A”, por lo que no representan preocupación para el Ministerio de Hacienda, sin embargo, la ley establece que la inversión en CIP “A” no debe sobrepasar el 45% del fondo, umbral cada vez más cercano pues a junio 2015 ya se ha llegado a 39.6% (Tabla 8). Esto indica que llegado ese momento, el gobierno tendrá que buscar otra alternativa de financiación del déficit del SPP o solicitar a la Asamblea Legislativa un nuevo aumento al umbral, tal como se hizo en 2012, cuando se pasó del 30% al 45% del fondo (D.L. 1036 del 29 de marzo de 2012).

Como puede observarse, las dos vertientes del sistema previsional presentan problemas de sostenibilidad financiera en el mediano plazo: en primer lugar, el SPP, por su propia naturaleza no es sostenible, por lo que el gobierno asumió la responsabilidad de pagar las prestaciones a los afiliados de dicho sector, lo mismo sucede con el IPSFA. Por otro lado, el SAP, si bien sus características indican que es autofinanciable, la imposición del uso de

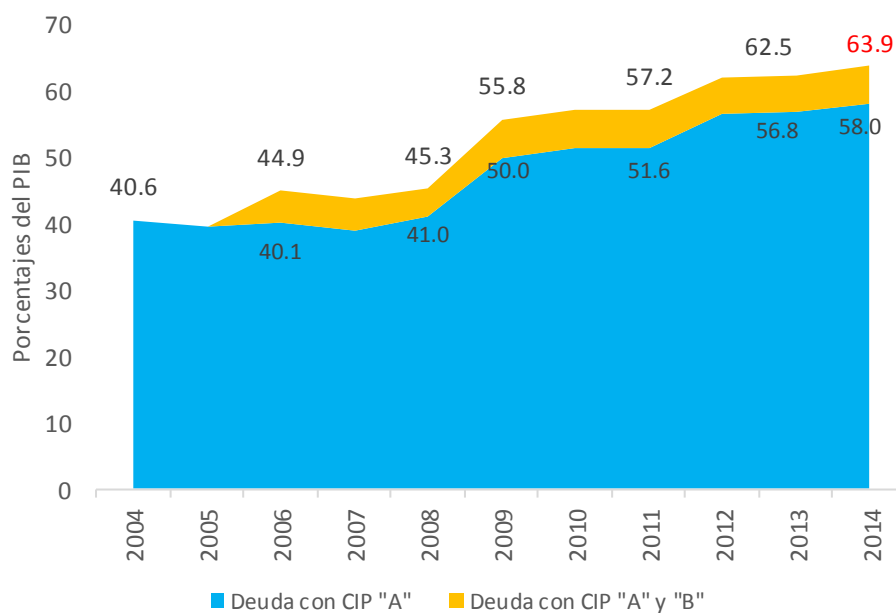
gran parte de los recursos del fondo de pensiones para pagar el déficit del SPP, lo vuelve vulnerable ante cualquier *shock* que golpee las finanzas públicas.

Implicancia para las finanzas públicas

Desde el diseño original del sistema de reparto que estuvo vigente de 1969 a 1998, un modelo de beneficios mayores a las contribuciones, el sistema previsional ha sido siempre una carga latente para las finanzas públicas de El Salvador. Como ya se acotó, a tan solo tres años de haber entrado en vigor el SAP, las reservas de los institutos de pensiones se agotaron y el gobierno tuvo que asumir la total responsabilidad de las obligaciones contraídas con los pensionados y con los cotizantes activos del SPP.

Este compromiso “real” vino a convertirse en una nueva carga para unas finanzas públicas que históricamente han sido deficitarias (3.6% promedio en los últimos 15 años) y como resultado de dicho desbalance, la deuda pública ha experimentado un fuerte incremento, pasando de 41% del PIB en 2008 a 63.9% en 2014.

Gráfico 8. Deuda del Sector Público no Financiero (SPNF)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el incremento de la deuda ha tenido una participación considerable el pago anual de los beneficios a los pensionados del SPP, tanto que a diciembre de 2014 el saldo de los CIP “A” Y “B” ascendía a US\$4,506 millones (17.9% del PIB), aunque el gobierno solo informa en las estadísticas de deuda pública el saldo de los CIP “A” (US\$3,040 millones, 12.1% del PIB).

Pero los problemas de las finanzas públicas no solo son las pensiones, pues la deuda sin este último componente también experimentó un incremento notable, al pasar de 36.8% del PIB en 2008 a 45.5% en 2014. Este aumento se debe principalmente al exceso de gasto sobre los ingresos propios del gobierno, en donde sobresale como el más dinámico el gasto en consumo (remuneraciones, bienes y servicios), al haber mantenido un crecimiento promedio de 5.8% en el período 2009-2014, frente a 3.9% de los ingresos totales. Este comportamiento se mantiene a pesar de la aparente contención de gasto vista en los últimos dos años, pero que realmente se debe al sacrificio de la inversión pública, rubro que ha experimentado un retroceso desde 3.1% del PIB en 2012 a 2.5% en 2014.

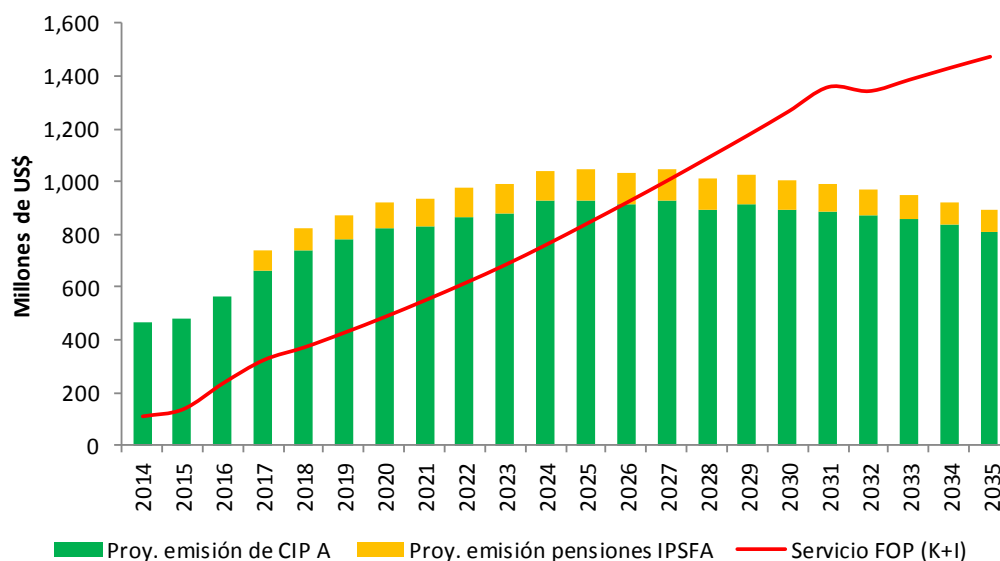
En términos puntuales, el efecto de la deuda previsional en las finanzas públicas se manifiesta a través de dos canales: el pago anual de los beneficios derivados del antiguo sistema (SPP) y el servicio de la deuda adquirida por el Estado, a través del FOP, con las AFP.

En el primer caso, los recursos provienen de la colocación de CIP por parte del FOP, por lo que no representan un problema para el Ministerio de Hacienda, salvo el registro en las estadísticas fiscales. En 2014, el pago de pensiones ascendió a US\$467 millones, pero dado el aumento en el número de pensionados, en los próximos 10 años dicha transferencia llegará a US\$1,102 millones en 2024. A partir de entonces, comienza un descenso gradual del pago, hasta extinguirse la obligación. Sin embargo, ante el reciente anuncio de la inminente insostenibilidad financiera del IPSFA, a partir de 2017 el gobierno central comenzará a pagar los beneficios de los pensionados de dicho sector y los cotizantes activos deberán incorporarse al sistema general. Ante ello, el flujo de egresos por pago de pensiones aumenta sustancialmente y extiende el tiempo requerido para saldar el déficit previsional a más de 80 años. En resumen, el flujo total por pago de pensiones a valor presente, incluyendo el déficit del IPSFA asciende a US\$19,552.2 millones. Este es el valor de la obligación del Estado.

El segundo flujo de egresos es el servicio de la deuda con las AFP, que actualmente asciende a US\$112 millones anuales, pero debido al incremento del saldo de la deuda y a los efectos del fallo de la Sala de lo Constitucional que ordena incrementar la tasa de interés de los CIP, asumiendo que el gobierno establezca una tasa fija del 4.0% a partir de 2016, el pago anual en concepto de servicio de la deuda aumentará a un ritmo acelerado, llegando a US\$427 millones en 2019 y superando los US\$1,000 millones en 2027.

El Gráfico 9 presenta ambos flujos, revelando como a partir de 2027, si no se hacen reformas al sistema, el servicio de la deuda superará el pago de las pensiones. El servicio seguiría aumentando hasta 2043 cuando alcance un máximo de US\$1,745 millones y a partir de allí comenzará a bajar de manera gradual.

Gráfico 9. Flujo de pagos de pensiones y servicio de la deuda con las AFP



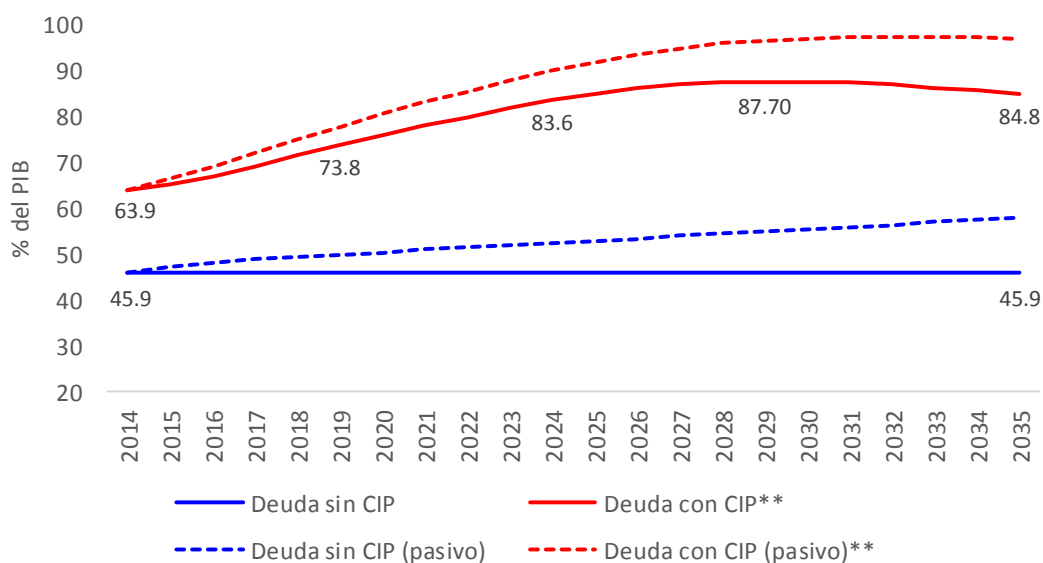
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Superintendencia del Sistema Financiero.

Los datos anteriores revelan dos grandes problemas para las finanzas públicas del país: en primer lugar, el pago de los beneficios a los pensionados del SPP y el IPSFA incrementa el nivel de deuda pública, volviéndose ésta cada vez más insostenible en el mediano plazo. Es hasta en el largo plazo cuando la situación puede comenzar a revertirse, pues si a 2014 el saldo –incluyendo las CIP “B”– fue 63.9% del PIB, al agregar los pagos anuales de pensiones mostrados y asumiendo que el gobierno logra estabilizar su deuda corriente (deuda sin CIP) en el nivel registrado en 2014²², en 15 años el saldo total llegaría a un máximo de 87.7% del PIB y luego comenzaría a bajar de manera gradual (Gráfico 10).

Un escenario más pesimista, en el que la deuda “sin CIP” continúe aumentando al mismo ritmo que lo ha hecho en los últimos seis años, elevaría el saldo de la deuda total hasta 97.4% del PIB en 2032. Este panorama se presentaría si no se toman las medidas de disciplina fiscal apropiadas (aumento de ingresos y racionalización en el uso de los recursos). En tal caso, aunque se hiciera una reforma de pensiones que abarcara las dimensiones humana y financiera, los problemas fiscales seguirían y la sostenibilidad del sistema previsional seguiría estando comprometida, tanto en lo relacionado con el pago de las prestaciones a los pensionados del SPP como por la deuda del FOP con las AFP.

²² Este supuesto se utiliza con el propósito de aislar el impacto propio de la deuda previsional en el total de la deuda del SPNF.

Gráfico 10. Saldos de la deuda del SPNF 2013-2035



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia del Sistema Financiero.

** "Deuda con CIP" con incluye las CIP "A" y "B".

El otro problema es el peso del servicio de la deuda con las AFP en el presupuesto anual. Hasta 2006, el Ministerio de Hacienda realizaba el pago directo de las pensiones, pero en ese momento se volvió una carga demasiado pesada para el presupuesto, por lo que se hizo la reforma que creó el FOP. Esa medida trajo un alivio sustancial a la liquidez del Estado; pero hoy nuevamente se está ante la encrucijada de que en el mediano plazo, el servicio de la deuda crecerá de manera inevitable, volviendo a significar un peso aún más grande que lo visto 10 años antes; por lo que se requiere una nueva reforma para sobrellevar dicho problema.

Finalmente, tal como se abordó en esta sección, las finanzas públicas salvadoreñas enfrentan desde hace seis años una situación difícil derivada de problemas estructurales, pero también debido a fallas en el proceso de toma de decisiones de política y a fallas en la gestión de los recursos. Las obligaciones monetarias relacionadas con el pago de beneficios previsionales a los trabajadores son indudablemente una carga para el Estado, pero no es el único problema de las finanzas públicas, por lo que la sostenibilidad fiscal pasa por solucionar en primer lugar los problemas internos de la gestión financiera del gobierno, logrando balancear las cuentas, de manera que las necesidades de endeudamiento sean cada vez menores y que los recursos obtenidos de la deuda sean destinados para financiar obras de infraestructura productiva y social.

III. Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador

Hasta aquí se ha presentado una caracterización de las pensiones en El Salvador, incluyendo sus antecedentes, reformas hechas, el estado actual del sistema, sus implicaciones para las finanzas públicas, pero fundamentalmente se ha enfatizado en el cumplimiento de los objetivos de garantizar mejoras en el bienestar de la población. A partir de ello, en este apartado del estudio se plantea una propuesta de reforma integral del sistema previsional que busca abordar todas sus dimensiones, procurando solucionar los déficits y fallas que hasta ahora han conducido a que solo un cuarto de la PEA esté cubierta por la seguridad social y que menos del 20% de los adultos mayores tengan derecho a recibir una pensión, siendo éstos de los quintiles más altos de la estructura de ingresos. Los desafíos de una reforma deben ser entonces ampliar la cobertura del sistema previsional, aumentar el valor de las pensiones y mejorar la equidad distributiva de los beneficios. Todo esto en un contexto de bajo crecimiento y fuertes restricciones presupuestarias del gobierno, que ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos acotados.

Pero antes de entrar al planteamiento de la propuesta del estudio, se hace un análisis crítico de algunas de las distintas propuestas esbozadas por el gobierno, partidos políticos y algunas entidades del sector privado, con el fin de evaluar su viabilidad y sus impactos en las dimensiones previsionales (costos y beneficios).

Análisis de distintas alternativas de reforma

En los últimos años, pero fundamentalmente en 2015, diferentes actores han esbozado diferentes propuestas de reforma de pensiones, las que van desde revertir completamente la reforma de 1996 y por lo tanto regresar al sistema de reparto, hasta diferentes niveles de modelos mixtos.

Revertir la reforma y regresar al sistema de reparto. Esta propuesta implica derogar la Ley SAP y crear un nuevo sistema con las características del sistema que operó hasta abril de 1998. La administración del sistema recaería en una o más entidades públicas. La reforma traspasaría de forma obligatoria a todos los afiliados del SAP al nuevo sistema público de reparto. En tal sentido, el fondo de pensiones constituido por las cuentas individuales de los trabajadores pasaría obligatoriamente al gobierno central, donde idealmente debería constituir también un “fondo de reserva”.

El regreso a un sistema de reparto equivale a retornar a los principios originales de la seguridad social según Bismarck y Beveridge, pero debe recordarse que el diseño del sistema vigente hasta 1998 tenía fallas que lo volvieron insostenible, por lo que una nueva

versión de dicho modelo debería corregir fallas como las bajas tasas de cotización y su no vinculación con los beneficios, las altas tasas de reemplazo, la baja cobertura –aunque ésta no depende exclusivamente del sistema previsional, sino más bien es un problema estructural– y la ineficiencia en la gestión de los recursos.

Para los trabajadores, las ventajas de un nuevo sistema público de reparto es la promesa de que el Estado daría al afiliado de recibir una pensión definida con base al número de años cotizados, beneficios que serían cubiertos a través de un contrato de solidaridad intergeneracional. De la misma forma, al ser el Estado el administrador del sistema, los cotizantes no deberían pagar una comisión por la administración de su cuenta –concepto que ya no existiría pues los recursos ahorrados formarían parte de un fondo común–. Es de aclarar que el costo de administración del sistema de reparto es asumido por el Estado.

Pero la promesa de una pensión se convierte también en la principal desventaja, pues dada la situación fiscal del país, los trabajadores vivirían con la incertidumbre respecto a la capacidad del Estado para cumplir la garantía de pago. Aquí es importante acotar que esto no pasaría si el sistema se manejara de manera autónoma y su diseño garantizara el equilibrio financiero del modelo, lo que es posible en un escenario donde los beneficios estén en correspondencia con las contribuciones de los afiliados y la gestión de los recursos sea eficiente.

Un elemento importante es que una reforma de este tipo, al igual que el resto de modelos previsionales, no garantiza un aumento en la cobertura y equidad del sistema de manera automática, pues estos son problemas del mercado laboral, no del sistema de pensiones. Lo mismo sucede con el valor nominal de las pensiones.

Para las finanzas públicas, el regreso al sistema de reparto implica costos y beneficios, los que deben ser analizados, con el objeto de que ante la toma de una decisión, que sea solo si los beneficios superan los costos.

El primer beneficio es la redención de la deuda del FOP con las AFP, pues el decreto de reforma dispondría que ante el traslado de los cotizantes y sus haberes al nuevo sistema público, la deuda con las AFP se extinguiría. Así pues, considerando los saldos a diciembre de 2014, esta medida reduciría la deuda pública en 17.9% del PIB (12.1% de CIP “A” y 5.8% de CIP “B”), por lo que el nuevo nivel de endeudamiento del SPNF sería 45.9% del PIB.

Un segundo beneficio es la liberación de recursos del presupuesto, pues al redimirse la deuda, se desvanece la obligación del servicio de dicha deuda. Esto significaría un ahorro de alrededor de entre US\$250 millones y US\$350 millones anuales en los próximos cuatro años.

Por el lado de los costos, ante el traslado de la totalidad de afiliados (2,912,839 personas), el Estado asumiría como propia la obligación de cubrir con los recursos del nuevo sistema las prestaciones monetarias de los pensionados actuales del SPP y los que ya gozan de una pensión en el sistema privado. Esto significa que el número de pensionados a cargo del Estado pasaría de 98,374 a 161,986 (datos a julio de 2015), con el consecuente aumento en el costo para las finanzas públicas. Utilizando cifras estimadas de 2014, la Tabla 9 presenta una estimación simple de los resultados financieros de la unificación de los actuales subsistemas. Los datos muestran que de entrada el nuevo sistema sería deficitario y por lo tanto, para cubrir dicho resultado negativo, el gobierno tendría que hacer uso de los rendimientos del “fondo de reserva” creado con los recursos transferidos del actual fondo de pensiones –salvo que dichos recursos hubieran sido enviados al fondo general del Estado para cubrir otros compromisos de gasto–. De no existir tal fondo, se tendría que hacer ajustes paramétricos –aumento de tasas de cotización, edad de retiro o reducción de beneficios, entre otros– para equilibrar financieramente el modelo. En última instancia, el déficit tendría que cubrirse con recursos propios provenientes de impuestos o en su defecto con endeudamiento público.

**Tabla 9. Resultado financiero anual de un nuevo sistema de reparto
(Millones de US\$)**

Descripción	SPP	SAP	Total unificado
Recaudación por cotizaciones	26.0	654.7	680.7
Egresos por prestaciones y admon.	540.7	355.0	895.7
Diferencia	-514.7	299.7	-215.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Lo anterior significa que de no realizarse ajustes paramétricos adicionales, el nuevo sistema de reparto no tendría la capacidad de cubrir las necesidades financieras actuales que el modelo exige, no podría constituir nuevas reservas y por ende, no sería sostenible en el largo plazo..

Pasar a un sistema mixto complementario. Esta propuesta consiste en la configuración de un sistema de dos componentes: uno público y uno privado. En el modelo sugerido, el trabajador cotizará obligatoriamente en el subsistema público²³ lo equivalente a dos salarios mínimos vigentes (US\$503.40); el resto del salario cotizará al subsistema privado. El primer componente otorgaría una pensión mínima bajo las reglas de reparto, mientras que el segundo agregaría una pensión complementaria bajo las reglas de la cuenta

²³ La propuesta considera también la posibilidad de que el componente obligatorio de beneficios definidos sea administrado por entidades privadas: AFP.

individual. La administración del sistema estaría en manos de una entidad pública, pero ésta coexistiría con AFP privadas, que manejarían el segundo componente del modelo. Los trabajadores con salarios de hasta dos salarios mínimos cotizarán por todo su salario al subsistema público.

Las ventajas de este modelo se limitan a la seguridad del trabajador de recibir una pensión mínima –que a pesar de todo sería de alrededor del 40% de dos salarios mínimos– y a la posibilidad de incrementar su prestación con la pensión complementaria que otorgaría el subsistema privado.

Las desventajas parten de la pérdida de una parte importante del ahorro del trabajador respecto del sistema privado actual, pues de la cuota mensual que paga el cotizante, una parte iría para el fondo común del subsistema público y el resto a su cuenta individual. En un escenario optimista, podría aseverarse que el cotizante no pierde “definitivamente” su ahorro, sino que lo entrega a un fondo común a cambio de la promesa de una pensión garantizada; pero, al igual que el sistema de reparto pleno, el subsistema público de reparto del nuevo sistema mixto no ofrece la seguridad de la pensión, por el contrario, dada la situación de las finanzas públicas y las expectativas de insostenibilidad fiscal, agrega incertidumbre a los cotizantes.

¿Cuál sería el efecto en las finanzas públicas? El modelo sugerido incluye la disposición de que el Estado sea el receptor de las cotizaciones de los dos primeros salarios mínimos, por lo que, considerando la estructura salarial vigente, su recaudación anual ascendería aproximadamente a US\$405.6 millones. En el lado de los egresos hay dos posibilidades: primero, que las pensiones actuales del SAP sigan siendo pagadas por el mismo SAP. En este caso, el Estado tendría que seguir financiando las obligaciones de los actuales pensionados del SPP y los gastos administrativos, a los que se agregaría el pago de la pensión mínima a los nuevos pensionados, sumando alrededor de US\$514 millones (Tabla 10, opción 1). Como resultado, el subsistema público arrojaría pérdidas que deberían ser cubiertas con recursos propios provenientes de impuestos o a través del endeudamiento público. El segundo escenario es que el SPP asuma el pago de las pensiones que actualmente paga el SAP. En este caso, la pérdida aumenta considerablemente (Tabla 10, opción 2).

Por su parte, el subsistema privado quedaría administrando las cotizaciones provenientes de la porción que está sobre dos salarios mínimos. En este caso, la recaudación de las AFP se reduciría considerablemente, reduciendo al mismo tiempo la comisión por administración del fondo de pensiones a una cuarta parte de lo que devenga actualmente. Estos resultados podrían ser insuficientes para garantizar la sostenibilidad financiera de las AFP y del subsistema mismo. Sin embargo, si las pensiones actuales del SAP pasan a ser responsabilidad del SPP, el subsistema privado obtendría ganancias, pero la pérdida para el Estado sería mayor.

Tabla 10. Resultado financiero anual de un nuevo sistema mixto

OPCION 1: PENSIONADOS DEL SAP EN EL SAP		OPCION 2: PENSIONADOS DEL SAP EN EL SPP	
Descripción	Valor (Mills. De US\$)	Descripción	Valor (Mills. De US\$)
Subsistema público:		Subsistema público:	
Recaudación Subsistema público	405.6	Recaudación Subsistema público	405.6
Beneficios		Beneficios	
Beneficios actuales	420.4	Beneficios actuales	420.4
Beneficios a nuevos pensionados	33.3	Beneficios a nuevos pensionados	355.0
Administración	60.0	Administración	60.0
Resultado neto	-108.0	Resultado neto	-429.7
Subsistema privado		Subsistema privado	
Recaudación Subsistema privado	186.4	Recaudación Subsistema privado	186.4
Beneficios	355.0	Beneficios	75.5
Administración	30.0	Administración	30.0
Resultado neto	-198.6	Resultado neto	80.9

Fuente: elaboración propia.

Una alternativa para darle sostenibilidad al sistema sería el aumento de la tasa de cotización en alrededor de 5 a 7 puntos porcentuales, elevándola a 18% - 20% y aumentar la comisión de las AFP en al menos 1.5%, llevándola a 3.7%. De esa forma, el subsistema público podría cubrir los egresos anuales y destinar un pequeño excedente a reservas técnicas. Mientras tanto, las AFP podrían cubrir sus gastos de funcionamiento, aunque sus utilidades serían nulas. Esta medida sería negativa para la población, ya que al destinar la quinta parte del salario a la cotización previsional, se reduciría su poder adquisitivo de manera sustancial. Otra medida paramétrica es la reducción de los beneficios recibidos por los pensionados, lo que también va en contra del bienestar de la población.

Un último elemento en la iniciativa de pasar a un sistema mixto es el traslado al subsistema público de la totalidad de las cuentas individuales de los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos y lo correspondiente a dos salarios mínimos de los que ganen arriba de dicho umbral. Con esta medida, las AFP tendrían que trasladar al Estado el 50% del fondo de pensiones, como mínimo. De manera paralela, el gobierno liquidaría la deuda del FOP con las AFP contra esa porción del fondo de pensiones que pasaría al subsistema público, con lo que desaparecerían los CIP.

Esta última acción de política beneficiaría al Estado por cuanto bajaría sustancialmente el nivel de deuda pública y al no tener que pagar el servicio de la deuda, se liberaría

recursos del presupuesto anual; sin embargo, los trabajadores perderían gran parte de sus ahorros acumulados desde la entrada en vigor de la reforma, sin embargo, este traslado de fondos podría ser susceptible de recursos legales, por tratarse de recursos privados.

Las opciones de reforma vistas han sido esbozadas por entidades gubernamentales y como se ha comprobado, ambas generan déficit para el gobierno, a menos que se efectúen otras reformas paramétricas relacionadas con la edad de retiro, tasa de cotización y tasa de reemplazo. Otras entidades han planteado otras opciones que no implican cambiar el sistema actual, sino fortalecerlo y abordar la situación del SPP con reformas puntuales al tratamiento de algunos segmentos de cotizantes y con medidas de gestión estratégica de la deuda. Estas opciones serán consideradas en la siguiente sección junto con el planteamiento de la reforma integral que se propone en este estudio.

Ruta crítica para un proceso de reforma previsional

La situación actual del sistema previsional se caracteriza por el riesgo de la insostenibilidad financiera, baja cobertura y pensiones bajas e inequitativas, afectando fuertemente el bienestar de grandes segmentos de la población, tanto los cotizantes activos, pensionados y los que trabajan en la informalidad y por lo tanto no participan de los beneficios de la seguridad social, Ante ello, es necesario una nueva reforma orientada a lograr mejoras sustanciales en dichas dimensiones. En esta lógica, tal como se abordó en la sección anterior, en los últimos años se han esbozado diversas iniciativas, pero aún no se ha presentado una propuesta formal de reforma, lo que genera incertidumbre a la sociedad en general y alienta las expectativas pesimistas de los trabajadores respecto de la seguridad de tener un retiro digno. Además, en las alternativas de reforma mostradas no se logra identificar el objetivo de ampliar la cobertura del sistema ni mejorar la suficiencia de las pensiones, sino que han sido delineadas para darle solución al problema financiero del gobierno, en particular, a cancelar la obligación de pagar las pensiones del SPP haciendo uso de recursos provenientes del endeudamiento público y anular la obligación de pagar el servicio de la deuda con las AFP.

Ante tal coyuntura, el estudio presenta una propuesta de reforma enmarcada en una ruta crítica que debe seguirse para llegar a una solución integral del problema previsional. Esta meta solo puede alcanzarse en el mediano plazo a través de medidas y soluciones graduales, pues se parte de la hipótesis de que dicho problema no tiene una solución única, fácil e inmediata.

En primer lugar, se parte de la premisa de que una reforma integral debe considerar todas las dimensiones de la seguridad social: humana, financiera y fiscal. Para cada dimensión debe formularse uno o más objetivos estratégicos, que son los que deben guiar el proceso de reforma (Gráfico 11). Las intervenciones deben realizarse de manera paralela, pero las

medidas deben formar parte de un proceso secuencial sistemático que inicie en la dimensión fiscal, por ser ésta una importante restricción para avanzar en las dos dimensiones restantes, por ejemplo, para aumentar la rentabilidad del fondo de pensiones del SAP, el Estado debe aumentar la tasa de interés de los CIP, pero los problemas de liquidez del gobierno le impiden pagar un mayor rendimiento. De la misma forma, el aumento de la cobertura del sistema pasa, en parte, por una mejora de la actividad económica, lo que no puede lograrse en un contexto de fuertes expectativas de insostenibilidad fiscal.

Gráfico 11. Objetivos estratégicos de la reforma

Dimensión fiscal	Dimensión financiera	Dimensión humana
<ul style="list-style-type: none"> • Solucionar el problema del financiamiento del déficit del SPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar un aumento en el valor de las pensiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la cobertura • Mejorar equidad de pensiones • Fortalecer los programas no contributivos

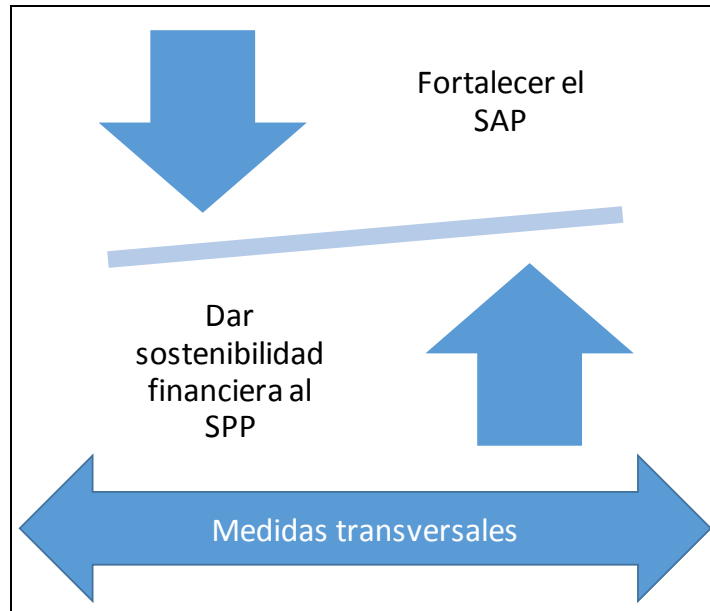
Fuente: elaboración propia.

El siguiente paso es definir el marco general de las intervenciones a realizarse para lograr los objetivos acotados (Gráfico 12), lo cual es mucho más probable a través del fortalecimiento del sistema actual, por sobre otras opciones como regresar al sistema de reparto o un modelo mixto. La lógica planteada es que el SAP es autofinanciable y tiene la capacidad de asegurar pensiones más altas; pero su sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones están en riesgo por el uso que el gobierno hace de los recursos del fondo de pensiones para pagar las obligaciones del SPP y debido a que el rendimiento pagado por los CIP es exiguu. En dicha línea, el SAP debe fortalecerse para asegurar una mayor rentabilidad. Al mismo tiempo, debe legislarse para que las AFP diversifiquen el portafolio de inversiones del fondo de pensiones, agregando instrumentos de inversión rentables y con un alto *rating* crediticio.

En cuanto al SPP, dados los problemas de desfinanciamiento que pesan sobre el componente y considerando la función subsidiaria y solidaria del Estado, además de su compromiso legal y moral con los trabajadores que cotizaron en antiguo el sistema; se requiere de una intervención que alivie dichos problemas, libere recursos a las finanzas públicas, más que agregar más responsabilidades, y que permita el pleno desarrollo del

SAP. Además, el gobierno debe fortalecer y expandir la PBU, así como asegurar su sostenibilidad financiera con fondos propios.

Gráfico 12. Marco general de la reforma



Fuente: elaboración propia.

Por último, debe implementarse una serie de medidas transversales, con el objetivo de apuntalar las bases estructurales de la economía salvadoreña, de modo que puesto en marcha todo el plan, las medidas transversales gatillen la actividad económica, la inversión, el empleo, mayores ingresos y mayores pensiones; con lo que se lograrán los objetivos estratégicos de la reforma.

De manera específica, las medidas propuestas en cada eje de acción son las siguientes:

Fortalecimiento del SAP

Como ya ha sido expuesto, para asegurar mejoras sustanciales del sistema previsional, el eje más importante es el fortalecimiento del SAP, lo cual podría lograrse a través de las siguientes medidas, las que en buena parte son ajustes paramétricos que en un primer momento pueden ser vistos como perjudiciales para los cotizantes, pero que en conjunto tienen la capacidad de mejorar sustancialmente los beneficios que el sistema brinda a los pensionados:

Aumento de la tasa de cotización y reducción de la comisión de las AFP. La tasa actual es 13%, de los que el trabajador paga 6.25% y el patrono debe pagar los 6.75% restante. Se propone entonces elevar la tasa en 1.5%, para llegar a 14.5%. El incremento podría ser cubierto de la siguiente manera:

- Cotizante: 0.75%
- Empleador: 0.75%

Al mismo tiempo, se propone reducir la comisión de administración de la cuenta individual del 2.2% actual a 2.0%, por lo menos. Esta reducción no debería afectar negativamente el margen neto que obtienen las AFP, mismo que actualmente oscila entre el 15% y el 20% sobre los ingresos.

Si los demás parámetros permanecieran intactos, dicha medida permitiría incrementar el ahorro acumulado de los cotizantes en 15.7% y la tasa de reemplazo aumentaría 4.5 puntos porcentuales, es decir que si se parte de una tasa de reemplazo original de 34.7% para los hombres, con la reforma se llega a 40.2%²⁴.

El impacto de la medida en los cotizantes sería mínimo. Por ejemplo, un trabajador con un salario mensual de US\$500.00, aportaría US\$3.75 adicionales; mientras que el empleador vería incrementado su costo laboral en US\$5.00.

Con una tasa de 14.5% El Salvador se ubicaría sobre el promedio latinoamericano (14.1%), quedando en la misma franja de Colombia y Venezuela (16% y 15%, respectivamente) y solo estaría por debajo de las tasas más elevadas de la región: Brasil, 27.7%; Argentina, 27%; Paraguay, 23% y Uruguay, 22.5%.

Aumento en la edad de retiro. El Salvador es de los países de América Latina con las menores edades de retiro, por lo que considerando la mejora vista en la esperanza de vida y dado que en la práctica los trabajadores casi siempre jubilan más allá del umbral mínimo²⁵, existe un margen importante para aumentar la edad legal para retirarse.

Un aspecto importante es que el aumento en la edad de retiro puede causar inconformidad en organizaciones sociales de defensa de los derechos de los trabajadores, ante lo cual, debe justificarse que la medida es congruente con el comportamiento de los cotizantes en la práctica, como ya se acotó.

Ahora bien, aumentar las edades lleva a un dilema: de acuerdo a la legislación actual y a los estándares internacionales, las mujeres se retiran a una menor edad que los hombres, lo que debería concebirse como una discriminación positiva (trabajar cinco años menos); pero dicha discriminación se convierte en una desventaja en el valor de la pensión, pues las mujeres efectúan menos cotizaciones que los hombres, por lo que la cuenta individual acumula un menor saldo, siendo el resultado una pensión más baja.

²⁴ Los cálculos asumen una densidad de cotización promedio de 0.627. Para el cálculo de la tasa de reemplazo se utiliza una fórmula estándar propuesta por Durán y Peña (2011).

²⁵ Según ASAFONDOS (2013), el 70% de los afiliados se jubila después de haber cumplido la edad legal para hacerlo.

Considerando lo anterior, se propone aumentar la edad de retiro, manteniendo la discriminación positiva, pero reduciendo la brecha con respecto a los hombres. De la siguiente manera:

- Hombres: 62 años
- Mujeres: 60 años

Realizar dicha actualización de edades aumentaría el saldo de la cuenta individual en un 13.1% para los hombres y en 21.6% para las mujeres, ambos respecto a los valores que se ahorran actualmente. La tasa de reemplazo aumenta en promedio 9.1 puntos porcentuales.

Aumento de la tasa de rendimiento del fondo de pensiones. Como se ha revelado antes, la rentabilidad es una de las principales causas de las bajas pensiones en El Salvador. Pero un factor es el que más incide en el bajo rendimiento: la tasa de interés que devengan los CIP, que en los últimos años se ha mantenido debajo del 1.4%, en términos nominales. Debido a ello, en 2014 las inversiones del fondo de pensiones obtuvieron una rentabilidad de 3.93% y a julio de 2015 no pasa de 2.76%.

Para lograr aumentar el rendimiento global del fondo, se recomienda aumentar la tasa de los CIP a valores de mercado o cercanos a ellos. De manera puntual, se propone establecer una tasa compuesta por la tasa que pagan los bonos estadounidenses a 30 años, más un diferencial de 300 puntos base. Para evitar una caída extrema como sucedió con la tasa LIBOR, se recomienda establecer un piso en la tasa de referencia de 2.5%. La tasa de referencia debería actualizarse cada año. El diferencial es una fracción del *spread* soberano de El Salvador, indicador que alcanzó 443 en junio de 2015.

Los valores a agosto 2015 indican que el bono de Estados Unidos a 30 años fue emitido con un cupón a 2.875%, por lo que agregando el diferencial de 300 puntos base se llega a una tasa de rendimiento de 5.875%.

Tomando en cuenta los problemas de liquidez del gobierno, se propone que el cambio de tasa no se haga de manera inmediata, sino que deben programarse incrementos graduales en la tasa hasta llegar a la meta fijada. Así pues, puede partirse de 3.0%, que equivale a la tasa con la que el gobierno está emitiendo los CIP en 2015, a la que deben agregarse incrementos anuales de acuerdo al programa presentado en la Tabla 11.

Este aumento en la tasa los CIP elevaría la rentabilidad global del fondo de pensiones de 3.93% a 6.63% *ceteris paribus*, lo que al llegar la edad de retiro incrementaría el saldo de las cuentas individuales en aproximadamente 40%, mientras las tasas de reemplazo podrían aumentar entre 18 y 25 puntos porcentuales.

Tabla 11. Programa de incremento de la tasa de rendimiento de los CIP

Descripción	Incremento	Nueva tasa
Tasa CIP vigente en 2014		1.080
Incremento en 2015	1.920	3.000
Incremento en 2016	0.575	3.575
Incremento en 2017	0.575	4.150
Incremento en 2018	0.575	4.725
Incremento en 2019	0.575	5.300
Incremento en 2020	0.575	5.875

Fuente: elaboración propia.

Ampliar el portafolio de inversiones del fondo de pensiones a otros instrumentos de desarrollo productivo y de mayor rentabilidad. Actualmente, el fondo de pensiones está capturado por el gobierno central, pues en cumplimiento de la ley SAP, a julio de 2015 el 80% de los recursos estaba colocado en títulos públicos, entre los que destacan los CIP, con casi el 58%. El 20% restante está colocado en instrumentos privados.

En vista de ello, se propone reformar la ley SAP para reconfigurar la estructura de inversión del fondo de pensiones, reduciendo los límites máximos de inversión en valores emitidos por instituciones públicas. En todo caso, la ley SAP en su Art. 91 establece que la suma de las inversiones en valores públicos no debe sobrepasar el 70% del fondo, límite que ya se ha sobrepasado. Este umbral debería reducirse a 60%.

Un aspecto importante es que dada la madurez de los instrumentos públicos involucrados, no pueden reducirse las proporciones actuales en el corto plazo, por lo que la recomendación solo es válida en el mediano plazo.

La reducción acotada puede lograrse a través de una disminución de la compra de CIP por parte de las AFP en un 50% anual. De esta forma, al cabo de cinco años, las CIP significarán entre el 46% y 48% del fondo. Puede seguirse invirtiendo en el resto de títulos del gobierno: LETES y eurobonos, mientras paguen rendimientos de mercado y siempre y cuando no sobrepasen el nuevo límite máximo.

Al mismo tiempo, debe incrementarse la inversión en acciones y bonos de sociedades nacionales, valores para el financiamiento de proyectos habitacionales desarrollados por entidades privadas, titularización de activos y flujos originados por obras inmobiliarias e infraestructura productiva, fondos de inversión, entre otros, que eleven la cuota de éstos en la estructura del portafolio desde el 6.2% actual a por lo menos un 40% del fondo. Estas opciones de inversión deben contar con un alto rating crediticio, a nivel de grado de inversión.

De lograrse estas modificaciones en el portafolio de inversión, el fondo de pensiones podría aumentar adicionalmente su rendimiento global en al menos 0.5%.

Solución para cotizantes que no alcancen 25 años de cotizaciones. Actualmente, estos casos se resuelven devolviéndole al trabajador el saldo de la cuenta individual de pensiones, por lo que al cabo de unos pocos años, dicho trabajador queda sin cobertura y desprotegido del sistema de salud. Una solución es garantizarles una pensión menor por un tiempo más prolongado, manteniéndoles los servicios de salud en la vejez. Esta opción no implica costos adicionales al sistema, pues solo se trata de administrar el fondo acumulado del trabajador hasta que se agote el ahorro o el pensionado fallezca.

Crear tratamiento especial para trabajadores independientes. Un factor que contribuye a la baja cobertura del SAP es la escasa participación del segmento de trabajadores independientes, lo que se debe en parte a la incertidumbre de recibir una pensión en el futuro y debido a que la tasa de cotización resulta elevada en comparación con la que pagan los asalariados.

Ante ello, se propone otorgar un tratamiento preferencial a este segmento de población, estableciendo una tasa de cotización obligatoria del 10%, de la que debe restarse la comisión de la AFP (2%), resultando en un aporte neto a la cuenta individual del 8%. Una segunda acción es incentivar a un mayor aporte –en la forma de ahorro voluntario– para igualar el nivel neto de los asalariados, que con los ajustes propuestos quedaría en 12.75%

Impacto consolidado. El impacto consolidado de las primeras cuatro medidas propuestas: aumento de la tasa de cotización de 13% a 14.5%, aumentar la edad de retiro a 62 años los hombres y 60 las mujeres, aumentar la tasa de rendimiento de los CIP hasta 5.875% anual y reestructurar el portafolio de inversión del fondo de pensiones, es un aumento en el ahorro acumulado al final de la vida laboral de aproximadamente 115.5%, lo que derivará en un aumento sustancial en la tasa de reemplazo de entre 45 y 55 puntos porcentuales.

En cambio, el impacto del tratamiento especial para trabajadores independientes es un aumento en la cobertura del sistema contributivo, que podría llegar hasta unos 100,000 nuevos cotizantes.

Sostenibilidad financiera del SPP

Como se acotó antes, el desarrollo del SAP no puede lograrse en un contexto de insostenibilidad del SPP, razón que justifica la realización de una serie de medidas desde la óptica fiscal, principalmente.

Igualar los beneficios a todos los cotizantes del SAP. El SAP tiene tres grupos de cotizantes: a) Obligados que al momento de la reforma tenían 12 o más cotizaciones; b) Obligados que al momento de la reforma tenían menos de 12 cotizaciones y los nuevos cotizantes inscritos después de la reforma; y c) Optados. Cada grupo tiene distintos parámetros para el cálculo de los beneficios, incidiendo en el valor de las pensiones. En esta lógica, los beneficios recibidos por los optados resultan excepcionalmente ventajosos en comparación con los dos grupos restantes.

Ante ello se propone nivelar los parámetros para igualar los beneficios. La regla debería ser que todos coticen a su cuenta individual, paguen la misma comisión a la AFP, reciban certificado de traspaso –si aplica– y que su pensión resulte del saldo de la cuenta individual al momento del retiro.

Para ello, debe reformarse la ley SAP, para incorporar este nuevo tratamiento uniforme para todos los cotizantes. La reforma debe incluir la derogatoria del D.L. 100 del 13 de septiembre de 2006, disposición que otorga beneficios extra a los optados del SAP. La reforma debe incluir también el aseguramiento de que los optados que ya recibieron su pensión, mantengan dicho beneficio.

La implementación de esta medida, *ceteris paribus*, permitirá reducir el déficit del SPP, en al menos US\$5,400 millones a valor presente.

Implementar la modalidad de renta vitalicia en el SAP. La renta vitalicia es una modalidad en la que el cotizante firma un contrato de seguro con una aseguradora, garantizándole ésta el pago de una pensión hasta que el pensionado fallezca y luego a sus beneficiarios naturales. En El Salvador no se ha implementado dicha opción de retiro, a pesar de estar considerada en los Art. 128 y 134 de la ley SAP, además de que las aseguradoras cuentan con la capacidad instalada y técnica para gestionarla.

Al poner en práctica esta medida, el gobierno quedaría relevado de su obligación de financiar las pensiones mínimas de los trabajadores. En términos del déficit previsional, éste se reduciría en al menos US\$4,400 millones, que equivalen a lo que aquel dejaría de pagar en concepto de pensiones mínimas.

Ampliar el plazo de las nuevas emisiones de CIP. Actualmente los CIP son emitidos a un plazo de 25 años, su capital es amortizado en cuotas anuales ascendentes comenzando por 1.0%. La propuesta consiste en que los CIP que se emitan a partir de 2016 lo sean a un plazo de 30 años, manteniendo un programa de amortización gradual ajustado al nuevo plazo. Los valores emitidos hasta 2015 seguirían liquidándose con el plazo original.

Las primeras dos medidas mostradas reducirían el déficit del SPP –incluyendo el IPSFA– al 50% del valor que se maneja actualmente, lo que tendría un impacto favorable en el

flujo de deuda que el gobierno debe pagar en el futuro. Luego, con la ampliación del plazo de los CIP, el gobierno liberaría importantes recursos de la asignación presupuestaria anual, lo que le permitiría en un primer momento compensar el aumento de la tasa de rendimiento de los CIP al valor propuesto (5.875%). Un segundo impacto es la reducción en la porción de capital a amortizar anualmente (US\$502 millones en los próximos 10 años).

Reducir la dependencia del fondo de pensiones del SAP para financiar las pensiones del SPP. Un primer elemento es considerar que con las medidas anteriores, las CIP que deberían emitirse a partir de 2016 son la mitad de las que se manejan actualmente. Luego, como ya se acotó, la dependencia de los CIP puede reducirse a través de permitir que las AFP solo adquieran como máximo el 50% de los títulos de cada emisión a partir de 2016. El restante 50% debe colocarse en el mercado financiero local a las mismas condiciones ya tratadas.

Crear programa semi contributivo para micro y pequeña empresa informal. Uno de los mayores desafíos del sistema previsional en El Salvador es aumentar la cobertura. Ya se abordó que la baja cobertura se debe en gran medida a la elevada informalidad, que por su propia naturaleza no cotiza a la seguridad social, debido a que se trata de micro y pequeñas empresas familiares sin organización o medianas empresas que buscan operar fuera de la formalidad para evadir la responsabilidad impositiva y de la seguridad social.

El estudio propone abordar el primer caso con un tratamiento especial: crear un programa semi contributivo que permita a los propietarios de micro y pequeñas empresas familiares acceder a los servicios de la seguridad social y del sistema de pensiones, a cambio del pago de un “monotributo”, una especie de contribución o cuota fija periódica fijada de acuerdo a los ingresos o gastos del negocio²⁶. Esta contribución no debe buscar el objetivo de aumentar la recaudación fiscal, sino constituirse en una estrategia de formalización; por lo tanto su cuantía debe ser baja. Se sugiere una cuota fija mensual de US\$20.00 por empresa, estableciéndose como techo máximo un nivel de ventas de US\$2,000.00 mensuales. Arriba de este umbral, la empresa debería cotizar al sistema general.

Fortalecer el programa de pensiones no contributivas. De acuerdo a la Superintendencia del Sistema Financiero, el sistema previsional salvadoreño solo alcanza a dar cobertura al 20% de los adultos mayores a 65 años, los que en su mayoría pertenecen a los quintiles 4 y 5 de la población. Ante esta realidad, el programa no contributivo PBU busca ampliar la cobertura de ese segmento de población enfocándose en los quintiles más bajos de la distribución de ingreso. Pero el PBU solo beneficia al 6.5% de los adultos de 65 años y más, otorgándoles una pensión “básica” de US\$50.00 mensuales; aunque considerando el nivel de ingreso de los beneficiarios, el valor de la pensión resulta en una subvención

²⁶ Este tipo de programas semi contributivos existe en Argentina, Brasil y Perú.

importante para su sostenimiento²⁷. Dicho valor también es comparable con lo que se entrega en programas similares en distintos países de América Latina, exceptuando Uruguay (US\$299.00) y Chile (US\$156.00).

Con el objeto de cumplir con el principio de solidaridad de la seguridad social, se propone comenzar un plan de ampliación gradual de la cobertura del programa PBU hasta completar 250,000 personas del estrato de población en condiciones de pobreza (Tabla 12).

El costo fiscal de esta expansión asciende en el primer año a US\$11.4 millones, monto alcanzable, pero en los años siguientes implicará la asignación de US\$32.1 millones adicionales cada año (0.1% del PIB), elevando el costo total del programa hasta US\$161 millones (0.55% del PIB). Este aumento del gasto implica que el Estado tendrá que disponer de recursos propios para financiar el programa, pues para que éste sea sostenible, no puede depender de la cooperación externa como sucede actualmente.

Tabla 12. Programa de ampliación del programa “Pensión Básica Universal (PBU)”

Descripción	Receptores	Cobertura (%)	Costo total (US\$Mills.)	Costo Marg. (US\$Mills.)
Cobertura actual (2015)	32,200	6.5	20.7	
Cobertura en 2016	50,000	9.8	32.1	11.4
Cobertura en 2017	100,000	19.2	64.3	32.1
Cobertura en 2018	150,000	28.1	96.4	32.1
Cobertura en 2019	200,000	36.7	128.6	32.1
Cobertura en 2020	250,000	44.8	160.7	32.1

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la cobertura del programa, al efectuar la ampliación propuesta, El Salvador se ubicaría solo debajo de México (72%) y Chile (57%).

Medidas transversales o de entorno

Estas propuestas pretenden que el entorno económico en que se desempeña el sistema previsional sea un factor coadyuvante en el proceso de reforma y posterior desarrollo del sistema. Algunas medidas son cuantificables, otras no lo son, pues se trata de acciones institucionales, pero en conjunto tienen la capacidad de gatillar el crecimiento económico y de esa forma contribuir a lograr aumentos sustanciales en la cobertura y equidad del sistema previsional.

²⁷ Según la Encuesta de Hogares de 2013, el 53% de los adultos de 70 años y más que no reciben una pensión contributiva tienen un ingreso per cápita de menos de US\$100.00; mientras que otro 32% tiene entre US\$100.00 y US\$200.00.

Disciplina fiscal: sanear las finanzas públicas primarias. La dimensión fiscal del tema previsional se verá fortalecida con las medidas planteadas en el apartado anterior, principalmente las relacionadas con la disminución de la deuda del FOP con las AFP; pero como ya se ha abordado, las finanzas públicas adolecen de otros problemas propios que deben ser tratados y resueltos a fin de que el plan de reforma previsional logre los objetivos planteados.

De manera específica, el gobierno debe sanear sus finanzas primarias, aumentando los ingresos tributarios y eficientizando el gasto público. En el primer eje, corrigiendo las fallas vigentes en materia de equidad horizontal, neutralidad y eficiencia del sistema impositivo. Aquí puede trabajarse en el fortalecimiento del impuesto sobre la renta, depuración de impuestos “pequeños” que más que aportar recaudación son distorsionadores de la actividad económica, nuevos impuestos directos eficientes y neutrales (a los inmuebles, por ejemplo), mejora de la eficiencia recaudatoria, entre otros.

En materia de gasto, se debe revisar el tamaño de la nómina del gobierno y el gasto en bienes y servicios, la política de adquisiciones, la eficiencia y efectividad del gasto de capital, las reglas de asignación de gasto pre establecido por la Constitución y otras leyes secundarias, la autonomía presupuestaria de algunas instituciones del Estado, entre otros.

El resultado de estas acciones debe ser la obtención de un superávit primario (sin pensiones) de al menos 2% del PIB, lo que implica un esfuerzo o ajuste fiscal inmediato de 3.5% del PIB. Este esfuerzo parecería difícil de conseguir, pero como ya se acotó, el logro de tal objetivo se torna más favorable con la puesta en marcha de las medidas para fortalecer el SPP, pues se reduce la carga financiera de la deuda con las AFP.

Transparencia y rendición de cuentas. La transparencia es uno de los determinantes clave de la legitimidad de un Estado, por lo que con el afán de generar confianza en los agentes económicos, de modo que éstos estén dispuestos a invertir en el país, las entidades públicas deben ser completamente transparentes en el manejo de los recursos y deben rendir cuentas a la sociedad periódicamente, poniendo a disposición toda la información relacionada con la gestión pública.

La contraloría del Estado debe también convertirse en una institución legítima y creíble para la sociedad, lo que puede lograrse si se hace un control objetivo e independiente de la gestión financiera del Estado, enfatizando, no solo en el cumplimiento de procedimientos operativos, sino en la eficiencia y efectividad del gasto.

Medidas de reactivación de la actividad económica. El crecimiento económico es señalado como el principal gatillante de los problemas de cobertura y bajas pensiones. Es por eso que la medida transversal más importante es lograr que la economía salvadoreña logre recuperar tasas de crecimiento de por lo menos 4% en forma sostenida, con lo cual

se generará más ingreso y empleo formal, aumentando con ello la cobertura del sistema contributivo. Se estima que anualmente se pueden crear alrededor de 70,000 nuevos puestos de trabajo formal, totalizando 350,000 en los cinco años que analiza en el estudio.

Las acciones deben comenzar por el fortalecimiento de la institucionalidad del sector público, a través de la reorganización de las funciones del gobierno, pues actualmente existe una paralelización de funciones similares en distintas entidades, lo que además expande el tamaño del Estado y crea ineficiencia en la prestación de servicios públicos.

La certeza jurídica es también un factor importante para garantizar un entorno apropiado para reactivar la economía del país. En primer lugar, a través del cumplimiento de la ley y aplicación del marco de derecho de manera justa y categórica, luego a través de la transversalidad y permanencia de las reglas de juego.

El fomento del crecimiento debe también abordarse a largo plazo, a través del aumento del gasto en educación: mayor inversión en infraestructura, equipamiento, especialización docente, incentivos al aprendizaje, etc. El resultado será una mayor dotación de capital humano, que permitirá a grandes segmentos de población incorporarse al mercado formal de trabajo y con ello salir de la dinámica de la informalidad y la pobreza.

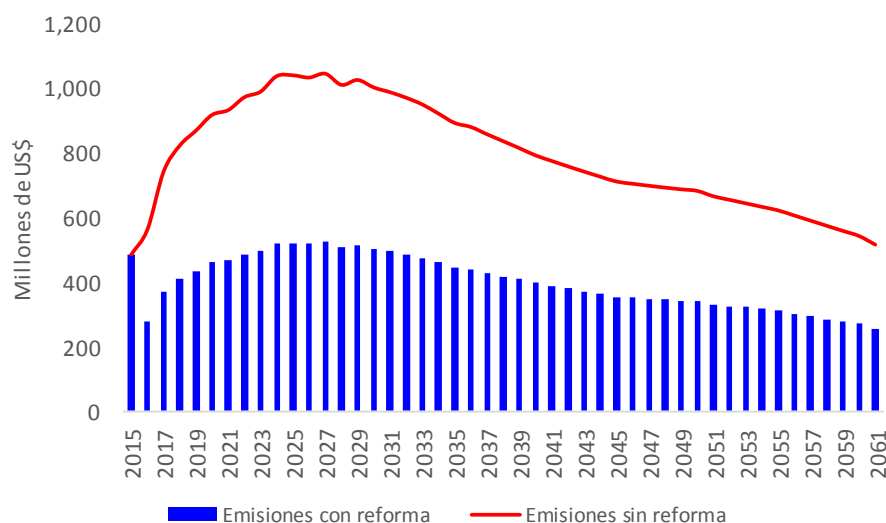
Impactos en las finanzas públicas, actividad económica y en el bienestar

Al ejecutar todas las reformas planteadas, incluyendo las medidas transversales, el Estado se vería beneficiado por la reducción en la emisión de CIP “A” (Gráfico 13), disminuyendo la carga que la deuda previsional representa en el total de deuda pública.

Sin la reforma, la emisión de CIP “A” promediaría US\$798 millones anuales durante los próximos 45 años, aunque la deuda previsional no finaliza allí, con un máximo de US1,048 millones en 2027; mientras que al implementar la reforma, el promedio anual de CIP baja hasta US\$399 millones. Si bien, el número de años se mantiene, el valor anual sería la mitad que en las condiciones actuales.

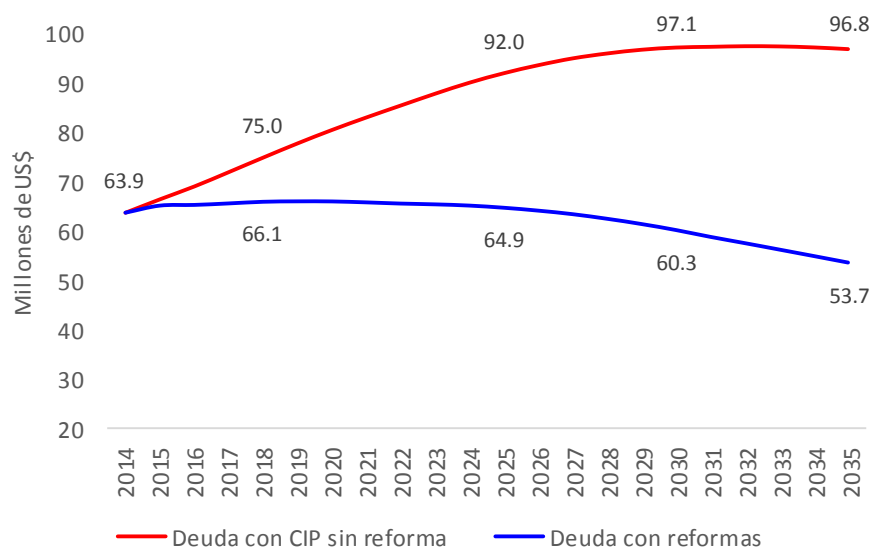
En cuanto al saldo de la deuda, asumiendo que el gobierno entra en un proceso de consolidación fiscal de manera inmediata, la deuda con pensiones seguiría al alza en los primeros 10 años, debido a que en ese período se presentan las emisiones más altas de CIP; pero a partir de 2026, comienza una disminución gradual hasta ubicarse en niveles sostenibles en el largo plazo (Gráfico 14). La disminución del saldo en términos del PIB se ve fortalecida por el mayor crecimiento económico.

Gráfico 13. Impacto de la reforma previsional en la deuda pública



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 14. Impacto de la reforma previsional en la deuda del SPNF

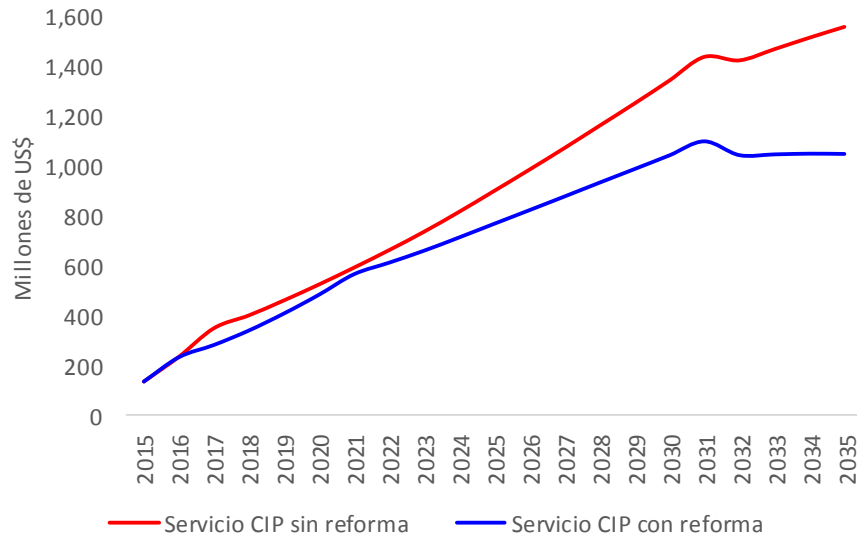


Fuente: elaboración propia.

El siguiente elemento de análisis es la liquidez. El Gráfico 15 muestra los beneficios que obtiene el gobierno en este ámbito. Aquí, la disminución de las emisiones de CIP reduciría a la mitad el pago de intereses, pero gran parte de dicho ahorro es utilizado para pagar el aumento en la tasa de rendimiento de los CIP (de 3.0% a 5.875%). Es hasta en el largo plazo (de 2024 en adelante) que la brecha favorable se ensancha considerablemente. Pero el hecho que en el mediano plazo no se obtengan ahorros sustanciales no afectaría

la liquidez del gobierno, por cuanto las medidas de disciplina fiscal adoptadas brindarían suficiente espacio fiscal para solventar las obligaciones crediticias adquiridas y las necesidades de gasto.

Gráfico 15. Impacto de la reforma previsional en el servicio de la deuda de CIP



Fuente: elaboración propia.

En la actividad económica, la reforma previsional acompañada de medidas de disciplina fiscal, transparencia y medidas transversales de fomento al crecimiento, tienen también un importante impacto. Primero, las medidas transversales abren el camino para la generación de confianza y seguridad para la inversión, lo que dinamiza la actividad económica considerablemente. A esto debe sumarse el impulso al mercado de capitales que significa la colocación del 50% de las CIP en inversionistas privados y el aumento de recursos del fondo de pensiones que puedan ser utilizados para financiar obras de infraestructura estratégica para el país y otro tipo de inversiones productivas en pro del desarrollo económico.

Finalmente, la reforma traería importantes beneficios a los trabajadores, tanto los cotizantes activos del SAP, a los nuevos afiliados que entrarían al sistema derivado de las medidas incluidas en las reformas propuestas y a los que se pensionarán a partir de los cambios aprobados.

En cuanto a los pensionados actuales del SPP, éstos seguirán recibiendo su pensión calculada de acuerdo a los parámetros del antiguo sistema –una pensión de hecho benevolente–; mientras los que están pensionados en el SAP, deberían recibir una nivelación en el valor de su pensión para no quedar en desventaja respecto al resto de afiliados.

Un resumen de los impactos en la dimensión humana y financiera se muestra en la Tabla 13. Puede notarse un aumento considerable en el ahorro acumulado en la cuenta individual de pensiones de los cotizantes del SAP. Además, se presenta un desglose de la variación de la cobertura contributiva –más la porción semi contributiva– del sistema, que aumentaría 15.4 puntos porcentuales en los primeros cinco años; y la cobertura no contributiva, que pasaría de 6.5% de la población de 65 años y más, a 44.8% de dicho segmento de población.

Tabla 13. Resumen de impactos de la reforma en la suficiencia de las pensiones y en la cobertura del sistema

Descripción	Sin reformas		Con reformas	
	Cotizantes (miles)	% de PEA	Cotizantes (miles)	% de PEA
Cobertura contributiva	677.5	23.8	1,127.5	36.0
Trabajadores independientes			100.0	
Efecto crecimiento			350.0	
Cobertura semi contributiva			100.0	3.2
Micro y pequeña empresa			100.0	
Total contributiva y semicontributiva			1,227.5	39.2
Cobertura no contributiva (sobre población de 65 años y más)				
	32.2	6.5	250.0	44.8
PBU (pensionados)	32.2		250.0	
Aumento ahorro individual (Porcentaje)				115.5

Fuente: elaboración propia.

Algo importante es que tales impactos se consolidarán luego de transcurridos cinco años, pues los aumentos son graduales. Es más, los cálculos del estudio son precisamente a dicho término, por lo que en los siguientes años, si se mantiene la política de fortalecimiento del sistema previsional y el crecimiento económico sostenido, la cobertura puede aumentar aún más, superando los estándares de América Latina.

Como puede observarse, las propuestas hechas constituyen una reforma que aborda los problemas de todas las aristas del tema previsional. En primer lugar, las obligaciones del gobierno con el SPP se ven disminuidas significativamente –aun incluyendo el déficit del IPSFA a partir de 2017–; la rentabilidad del fondo de pensiones del SAP se triplica, por lo tanto el ahorro acumulado y la tasa de reemplazo se benefician considerablemente, destacando el mejor beneficio que obtienen las mujeres; y por último, la cobertura del sistema, tanto a nivel de cotizantes como proporción de la PEA, como de los adultos mayores de 65 años, registra un aumento significativo, llegando a los niveles existentes en otros países de América Latina.

IV. Conclusiones e implicancias de política

En los últimos años se han producido diversos estudios que abordan el tema previsional en El Salvador. Desde centros de investigación locales a organismos internacionales y últimamente el gobierno, han elaborado diagnósticos que muestran que el sistema de pensiones adolece de problemas serios que no permiten que logre los objetivos para los cuales fue creado.

La reforma de 1996 buscaba corregir las fallas de diseño del antiguo sistema de reparto que lo llevaron a la insostenibilidad y en efecto lo hizo en alguna medida, pero con el tiempo la sostenibilidad del nuevo sistema comenzó a comprometerse a partir de 2006, cuando por ley se obligó al fondo de pensiones a invertir en CIP, instrumentos cuya única función es proveer los recursos para pagar los compromisos del antiguo sistema. El problema se agravó desde 2009, con la caída de las tasas de rendimiento de dichos títulos, que pasaron desde valores mayores al 6% a niveles de 1.08%. Con ello, el valor de las pensiones es tan bajo que no alcanza para pagar una canasta básica ampliada. Aunque las bajas pensiones se deben también a la estructura productiva de la economía salvadoreña, donde predominan las actividades de bajo valor agregado y de bajos salarios.

Mientras tanto, el sistema sigue adoleciendo de otro problema estructural que en ningún momento se han abordado: la baja cobertura, que actualmente no supera el 24% de la PEA. Ni el antiguo sistema ni el actual han sido capaces de aumentar dicho ratio. A este problema se agrega la regresividad de las pensiones, pues éstas van dirigidas en su mayor parte a trabajadores de los tres quintiles más altos, mientras los dos más pobres no tienen participación en el sistema.

Lo anterior se debe, en gran medida, a la informalidad que persiste en la economía salvadoreña. Este es un amplio sector que no cotiza a la seguridad social ni paga impuestos, en algunos casos por desconocimiento y en otros como parte de una estrategia de elusión fiscal. La consecuencia es que grandes segmentos de la población no tiene acceso al sistema, mientras que muchas personas no tienen un trabajo estable a lo largo de su vida activa, sino que pasan largos períodos sin laborar, lo que tiene un gran impacto en el ahorro acumulado al llegar a la edad mínima de retiro. En muchos casos, a los trabajadores que no alcanzan 25 años de cotizaciones se les devuelve el saldo de su cuenta, agotándose éste al poco tiempo y quedando el individuo desprotegido para el resto de su vida.

El gobierno ha diseñado un programa de pensiones no contributivas: la PBU, una pensión de US\$50.00 mensuales que se entrega a adultos de 70 años y más que se encuentren

en condiciones de pobreza. Dicho programa atienden en 2015 a 32,200 personas, lo que es loable, pero esa cantidad solo representa el 6.5% de la población de 65 años y más. Además, este programa ha sido financiado por la cooperación externa desde su creación en 2009, lo que significa que no es sostenible en el tiempo, pues no cuenta con financiamiento propio, algo difícil ante los problemas de liquidez que enfrenta el gobierno.

La situación fiscal del país es precaria, al grado de que el gobierno ha manifestado en reiteradas ocasiones que no tiene la capacidad financiera para hacer frente a las obligaciones adquiridas con los pensionados del antiguo sistema y otros compromisos asumidos con cotizantes del actual sistema, como la garantía de pago de pensiones mínimas y el complemento de beneficios a los optados. En esta lógica, el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, que obligó al gobierno a pagar una mayor tasa de rendimiento de los CIP, no ha sido cumplido a cabalidad, pues el Ministerio de Hacienda ha argumentado que no puede pagar una tasa más alta. El resultado, como ya se acotó es una baja tasa de reemplazo en el futuro.

Los estudios hechos dan cuenta de estos y otros problemas y recomiendan diversas soluciones que van desde las puramente fiscales a las puramente financieras y otras que abordan el tema de aumento de cobertura. El gobierno mismo ha esbozado dos propuestas de reforma: regresar al sistema de reparto o migrar a un sistema mixto. En el primer caso, revertir el modelo de capitalización individual significaría la cancelación de la deuda del gobierno con las AFP, pues éstas ya no operarían. Tal cancelación también extinguiría el servicio de la deuda, por lo que se liberarían importantes recursos del presupuesto (de US\$250 a US\$350 millones anuales en los próximos cuatro años). Pero este sistema operaría con pérdidas debido al incremento de obligaciones que tendría el Estado, existiendo siempre la necesidad de emitir deuda. Además, esta solución no garantiza un aumento de cobertura ni del valor de la pensión; asimismo, la promesa del pago de una pensión definida se vuelve incierta ante los antecedentes del sistema de reparto en el país.

La otra opción es un sistema mixto donde el trabajador cotice por una parte de su salario (2 salarios mínimos) al subsistema público de reparto y por el complemento del salario al subsistema privado. El primer pilar le promete al cotizante una pensión mínima de (US\$207.60) que representa 41% del umbral, mientras que con lo ahorrado en el segundo pilar se agregaría una pensión complementaria. Aquellos con salarios de hasta dos salarios mínimos cotizarían únicamente en el subsistema público. Al igual que el anterior, este sistema operaría con pérdidas. En el caso del pilar público, el déficit podría suplirse con recursos propios o con deuda pública; pero en el pilar privado, el volumen de cotizantes bajaría enormemente, llevando a las AFP a reportar pérdidas, lo que haría que el sistema vuelva a entrar en crisis, salvo que se aumente la tasa de cotización hasta 18%-20%.

Al final, este estudio encuentra que el tema previsional tiene varias aristas y que no es posible una solución única, fácil y de efectos inmediatos. Por el contrario, debe formularse una reforma que aborde todas las dimensiones del problema: la parte humana, la financiera y la fiscal. En ese afán, el estudio formula la ruta crítica de una reforma integral compuesta de tres ejes de acción: fortalecimiento del SAP, sostenibilidad financiera del SPP y medidas transversales.

Las primeras parten del concepto de que el sistema de capitalización individual es autofinanciable, sostenible y tiene la capacidad de garantizar el aumento de la cobertura, la equidad y suficiencia de las pensiones, pero dicha sostenibilidad está amenazada por el uso de los recursos del fondo de pensiones para el pago del déficit del SPP. El segundo conjunto de reformas busca por un lado reducir las obligaciones del Estado y reducir la dependencia del fondo de pensiones. Además, se busca el fortalecimiento de los programas no contributivos y se crea un nuevo segmento semi contributivo. Finalmente, las medidas transversales pretenden equilibrar las condiciones necesarias para asegurar un mayor crecimiento económico, incluyendo la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

Una de las características del conjunto de propuestas planteadas es que pueden ejecutarse en conjunto, que es la vía óptima para garantizar el mejor resultado, o por separado, en cuyo caso, si bien se obtienen beneficios, no lo es en todos los ámbitos ni con el alcance esperado. En el Anexo 2 se presenta una matriz que resume los posibles efectos en las dimensiones previsionales de las diferentes combinaciones de propuestas.

De la matriz, merecen especial atención las combinaciones siguientes:

Si se ejecutaran en conjunto las acciones de fortalecimiento del SAP, las medidas de sostenibilidad financiera del SPP y se llevan a cabo reformas o medidas transversales que faciliten el entorno del sistema previsional, se estarían dando avances significativos en materia de suficiencia de las pensiones (debido al aumento de la tasa de cotización, edad de retiro y rentabilidad del fondo), aumento de cobertura contributiva (debido al programa de trabajadores independientes y al efecto del crecimiento económico), sostenibilidad financiera del SAP. En síntesis, la tasa de reemplazo podría aumentar en promedio hasta 50 puntos porcentuales. En el lado fiscal, se reduce la deuda del FOP con las AFP, se liberan recursos ante la disminución del servicio de la deuda y por último se produce un aumento en la cobertura no contributiva.

Pero si se implementaran solo las acciones de fortalecimiento del SAP, se estaría incrementando el ahorro de los cotizantes y la cobertura contributiva, en alguna medida. No obstante, al no aprobarse reformas al SPP u otras medidas transversales, la sostenibilidad financiera del SAP seguiría comprometida debido a la alta concentración de inversiones en instrumentos públicos, esto por la mayor probabilidad de un *default* del gobierno.

En un sistema mixto complementario, el Estado estaría anulando la deuda expresada en CIP y el servicio de la deuda, pues la mayor parte del fondo de pensiones sería trasladado al subsistema público (60% de los cotizantes del SAP). Éste tendría que seguir pagando los beneficios a los pensionados actuales del SPP, más los que se agreguen del SAP (a menos que se fijara que los beneficios de los pensionados del SAP siguieran siendo pagados por el SAP). El subsistema público sería deficitario, por lo que seguiría dependiendo de los ingresos propios o de deuda pública. Por su parte, el subsistema privado reduciría considerablemente su mercado, ingresos y comisiones, debido al traslado de cotizantes al SPP, por lo que la probabilidad de obtener pérdidas sería alta.

Luego, si no se efectuaran reformas al sistema previsional, pero se implementan algunas medidas de corte transversal, el crecimiento de la economía haría que aumente la formalidad y con ello la cobertura contributiva del sistema, pero en una cuantía menor que en el escenario con reformas. En cuanto al SPP, el sistema seguiría funcionando y ganará algún espacio fiscal para manejar la carga financiera de la deuda, pero no será suficiente para constituir una solución a largo plazo. Si no se efectúan reformas transversales, cada vez la deuda del SPNF alcanzará niveles más altos e insostenibles. Al mismo tiempo, el servicio de la deuda con las AFP irá creciendo de manera acelerada, hasta llegar a la pérdida de capacidad para hacer frente a las obligaciones crediticias.

Al final, la decisión estará entre:

- Ejecutar todas las propuestas
- Ejecutar una parte de las propuestas
- Hacer algo distinto
- No hacer ninguna reforma.

Pero los tomadores de decisiones deben valorar los beneficios y costos del conjunto de medidas que pretendan impulsar y aprobar, pero deben tomar en cuenta los impactos que cada decisión tendrá en todas las aristas del tema previsional.

Es necesario además que la institucionalidad del país funcione de manera eficiente en el proceso de aprobación e implementación de una eventual reforma. Esto incluye al Órgano Legislativo, que debe actuar de manera objetiva y con visión de país, en pro del bienestar de las grandes mayorías y no de los intereses de pequeños grupos de poder.

La transparencia es importante también en este proceso. En una reforma de tanta envergadura la sociedad civil debe estar informada debidamente sobre las propuestas presentadas, debe además poder participar de los debates que se realicen sobre los proyectos y tener voz activa en la búsqueda y consecución de consensos alrededor de la reforma. El Estado por su parte, debe mostrarse abierto a los aportes de los diferentes actores de la vida nacional (academia, centros de investigación, organizaciones sociales y

políticas, entre otros), pues la mejor manera de construir una reforma previsional integral es a través una amplia participación.

Referencias

Acuña R., Palomino M., Villar L., Villagómez A. y Valero D. (2015); “Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas”; trabajo elaborado para SURA Asset Management; Santiago, Chile; Marzo de 2015.

Argueta N. (2011); “Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador”; Estudios sobre políticas públicas No. 2; Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); San Salvador, El Salvador; Noviembre de 2011.

ASAFONDOS (2015); “Mercado laboral y densidad de cotización en el sistema de ahorro para pensiones”; Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS); San Salvador, El Salvador; Junio de 2015.

Becker U., Mesa-Lago C., Hohnerlein E., Ossio L. y Simonovits A. (2013); “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizados en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”; en Revista de trabajo 10-2013, pags. 41-206; Organización Internacional del Trabajo (OIT); México, México; Octubre de 2013.

Bertranou F., Solorio C. y Van Ginneken W. (2002); “Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Santiago, Chile, 2002.

Bertranou F. (2003); “Conceptos, teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social”; Presentación en el curso “Calidad de vida de personas mayores, instrumentos para el seguimiento de políticas y programas”; Organización Internacional del Trabajo; Santiago, Chile; Septiembre de 2003.

BID, OCDE y World Bank (2015); “Panorama de las pensiones en América Latina y el Caribe”; Washington, D.C.; 2015.

Bosch M., Melguizo A. y Pagés C. (2013); “Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Washington, D.C., 2013.

DIGESTYC (2009); “Estimaciones y proyecciones de la población 1950-2050”; Dirección General de Estadísticas y Censos; Ciudad Delgado, El Salvador, Julio de 2009.

DIGESTYC (2014); “Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2013”; Dirección General de Estadísticas y Censos; Ciudad Delgado, El Salvador, Julio de 2009.

Durán F. y Peña H. (2011); “Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados”; Serie Seminarios y Conferencias; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile, Mayo de 2011.

Filgueira F. (2014); “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”; Serie Políticas sociales; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile, Marzo de 2014.

Frölich M., Kaplan D., Pagés C., Rigolini J. y Robalino D. (2014); “Social Insurance, Informality, and Labor Markets. How to Protect Workers While Creating Good Jobs”; Inter-American Development Bank (IDB), Institute for the Study of Labor (IZA) and the World Bank (WB); Washington, D.C.; 2014.

GOES (2014); “Sistema provisional de El Salvador. Diagnóstico y evaluación de escenarios”; Equipo técnico conjunto Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero; Gobierno de El Salvador (GOES); San Salvador, El Salvador; Marzo de 2014.

Jimeno J. (2000); “El sistema de contribuciones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el mediano plazo”; Universidad de Alcalá; Henares, España; Abril de 2000.

Mendiola A., Aguirre C., Buendía D., Chong J. y Segura M.A. (2013); “Análisis del sistema privado de pensiones: propuesta de reforma y generación de valor”; Gerencia para el desarrollo 29; Universidad ESAN; Lima, Perú; Enero de 2013.

Mesa-Lago C. (2004a); “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”; Serie Financiamiento del desarrollo No. 144, Unidad de Estudios Especiales; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile, Marzo de 2004.

Mesa-Lago C. (2004b); “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”; en Revista de la CEPAL 84, Pags. 59-82; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Santiago, Chile, Diciembre de 2004.

Mesa-Lago C. (2011); “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)”; Estudios sobre políticas públicas No. 1; Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO); San Salvador, El Salvador; Julio de 2011.

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, El Salvador, 1998.

Mesa-Lago C. y De Franco M. (2010); “Estudio sobre la protección social en Centroamérica”; IBF International Consulting; Noviembre de 2010.

Naciones Unidas El Salvador (2014); “Economía informal ¿democracia a medias? Insumos para un diálogo impostergable”; Sistema de las Naciones Unidas El Salvador; San Salvador, El Salvador; 2014.

Novelino R. (2013); “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador y formulación de propuestas de mejora y aseguramiento de su sostenibilidad”; Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS); San Salvador, El Salvador; Junio de 2013.

OECD (2013); “Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators”; OECD Publishing; http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

OIT (2011); “Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa”; Informe VI, Conferencia internacional del trabajo, 100ª reunión; Ginebra, Suiza, 2011.

OIT (s/f); “Hechos concretos sobre la seguridad social”; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ginebra, Suiza.

Pérez C. (2014); “Impacto de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales en la sostenibilidad fiscal de El Salvador”; Área de Macroeconomía y Desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); San Salvador, El Salvador; Mayo de 2014.

STP (2013); “Sistema de Protección Social Universal (SPSU)”; Resumen ejecutivo; Secretaría Técnica de la Presidencia (STP); San Salvador, El Salvador; Julio de 2013.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), consultado el 13 de agosto de 2015. Link: <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>

Anexos

Anexo 1. Nota metodológica sobre cálculos del estudio

Las estimaciones de los impactos de las medidas paramétricas para fortalecer el SAP incluyen la simulación de diferentes escenarios mediante la modificación de los distintos parámetros que forman parte del cálculo de las pensiones.

1. Se simula el impacto de las modificaciones en la tasa de cotización, edad de retiro y el rendimiento del fondo de pensiones, en el saldo final de la cuenta individual de ahorro para pensiones. Este cálculo se realiza con la fórmula de “valor futuro” con anualidades periódicas constantes.

$$VF = Pago * \frac{[(1 + r)^n - 1]}{r}$$

Donde:

VF: Valor futuro de una serie de anualidades periódicas

Pago: Valor de la cotización neta periódica (mensual)

r: Rentabilidad del fondo de pensiones

n: Número de períodos cotizados

2. Se calcula también el impacto de las modificaciones a los parámetros en el valor de la pensión. Éste último es calculado con una fórmula estándar utilizada por Durán y Peña (2011).

$$MP = CIAP * (1 - u) * \left\langle \frac{r * [(1 + r)^\delta]}{[(1 + r)^\delta] - 1} \right\rangle$$

Donde:

MP: Monto de la pensión

CIAP: Saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones a la edad de retiro

u: Comisión de la aseguradora por la operación de rentas vitalicias

r: Rentabilidad del fondo de pensiones

δ: Expectativa de vida luego del retiro

Anexo 2. Matriz de resultados de reformas propuestas

Medidas focalizadas	Medidas transversales	Impactos	
		SAP	SPP
Fortalecimiento del SAP y sostenibilidad financiera del SPP	Con medidas transversales	Aumento de ahorro: suficiencia de pensiones	Reducción de deuda del FOP con AFP
		Aumento de cobertura contributiva	Reducción de servicio de la deuda: liberación de recursos
		Autonomía y sostenibilidad financiera del SAP	Expansión de cobertura no contributiva y semi contributiva
	Sin medidas transversales	Aumento de ahorro: suficiencia de pensiones	Reducción de deuda del FOP con AFP
		Aumento de cobertura contributiva (en menor medida que la anterior)	Reducción de servicio de la deuda: liberación de recursos
Sistema mixto complementario	Con o sin medidas transversales	Pérdida del 60% de los cotizantes	Número de cotizantes y pensionados se incrementa.
		Pérdida de ahorro de cotizantes	
		No ampliación de cobertura, no aumento en valor de la pensión	Costo supera los ingresos = pérdida anual neta
No hacer reformas	Con medidas transversales	Aumento de cobertura contributiva (en menor medida que la anterior)	El sistema sigue operando como lo hace actualmente
			Aumento leve de espacio fiscal para atender el servicio de la deuda
	Sin medidas transversales	El sistema sigue operando como lo hace actualmente, sin aumentos en cobertura ni suficiencia	Deuda pública cada vez más alta e insostenible
		Sostenibilidad financiera cada vez más comprometida	Servicio de la deuda insostenible para la liquidez del Estado en el mediano plazo

Fuente: elaboración propia.