

Sistema de Pensiones de
El Salvador
Retos y desafíos

Octubre 2018

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Contenido

- El Sistema de Pensiones en El Salvador y las deudas de la reforma aprobada
 - Cobertura
 - Competencia
- La importancia de la educación previsional
- Conclusiones y propuestas

Cobertura: cotizantes con respecto a la población económicamente activa (PEA)

Cuadro 1. Cobertura de la PEA por Sistema de Pensiones, 2015-2017

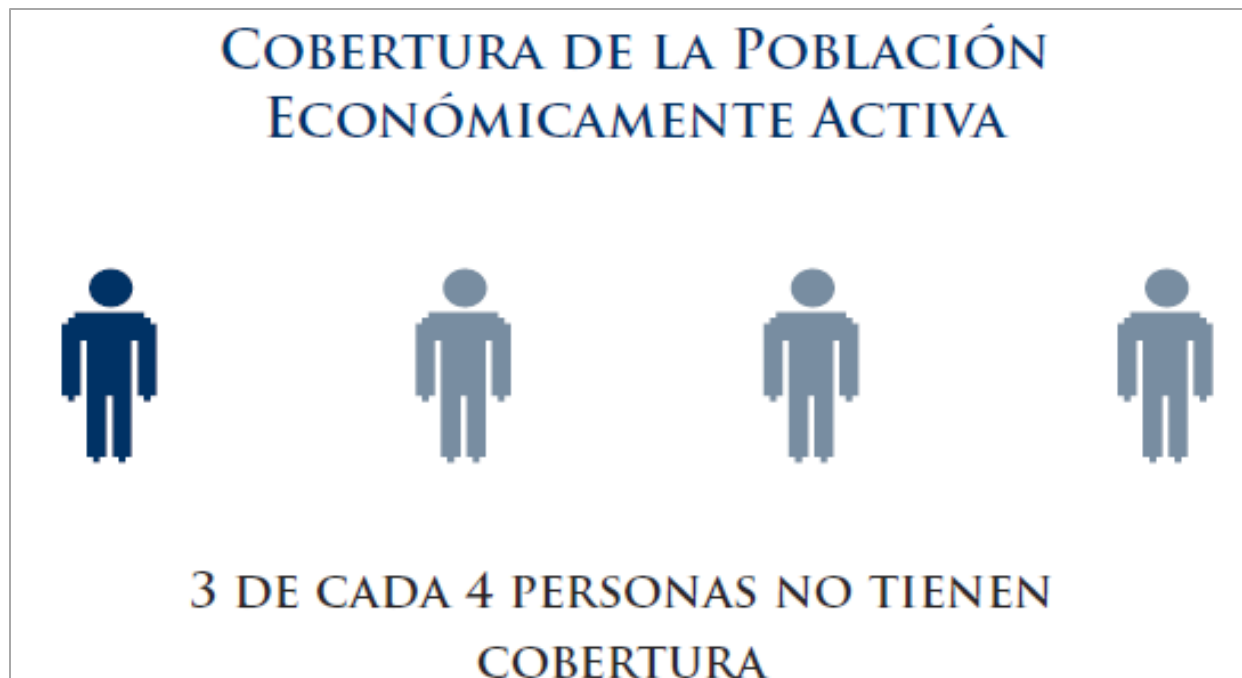
| Países | Total cifras administrativas | Total encuestas hogares |
|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Uruguay | 79.0 | 72.1 |
| Costa Rica | 70.5 | 65.7 |
| Chile | 66.2 | 65.7 |
| Panamá | n/d | 51.5 |
| México | 40.3 | 30.9 |
| R. Dominicana | 35.5 | 37.1 |
| Colombia | 33.4 | 34.2 |
| Perú | 26.4 | 20.3 |
| El Salvador | 24.8 | 28.2 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Mesa-Lago, 2017 y AIOS 2017

La mayoría de la PEA no cotiza al sistema de pensiones



Cobertura



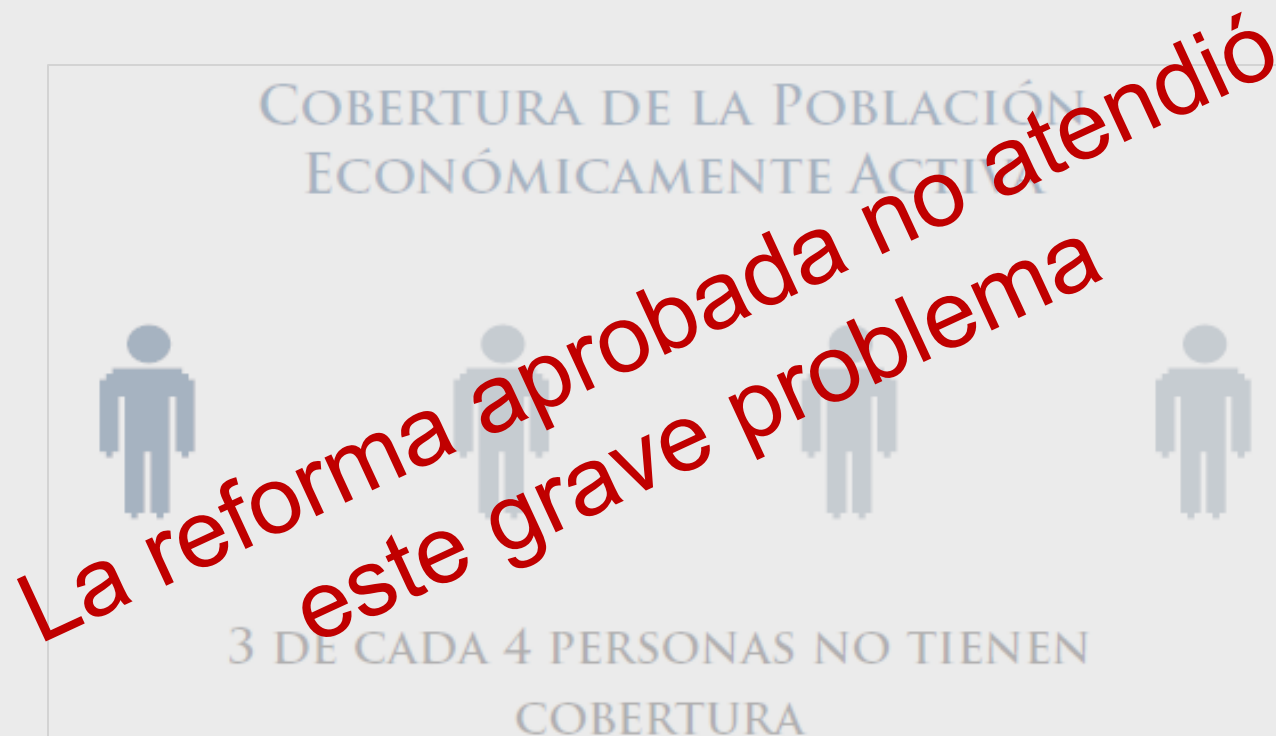
24.8% DE COTIZANTES CON RESPECTO A LA PEA

Fuente: SSF, 2018

La mayoría de la PEA no cotiza al sistema de pensiones



Cobertura



24.8% DE COTIZANTES CON RESPECTO A LA PEA

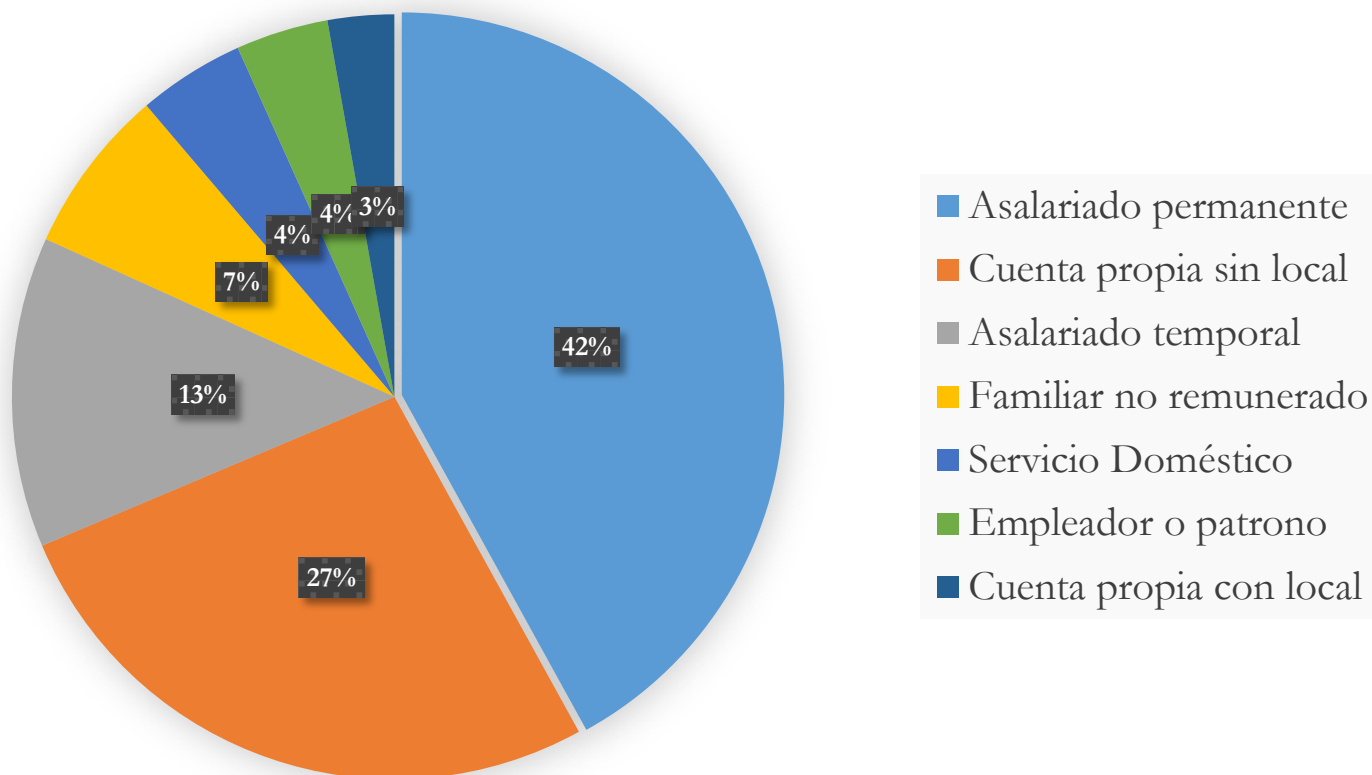
Fuente: SSF, 2017

Seis de cada 10 trabajadores tienen trabajos irregulares o sin un marco de protección legal y social



Cobertura

Distribución de la población ocupada según categoría ocupacional

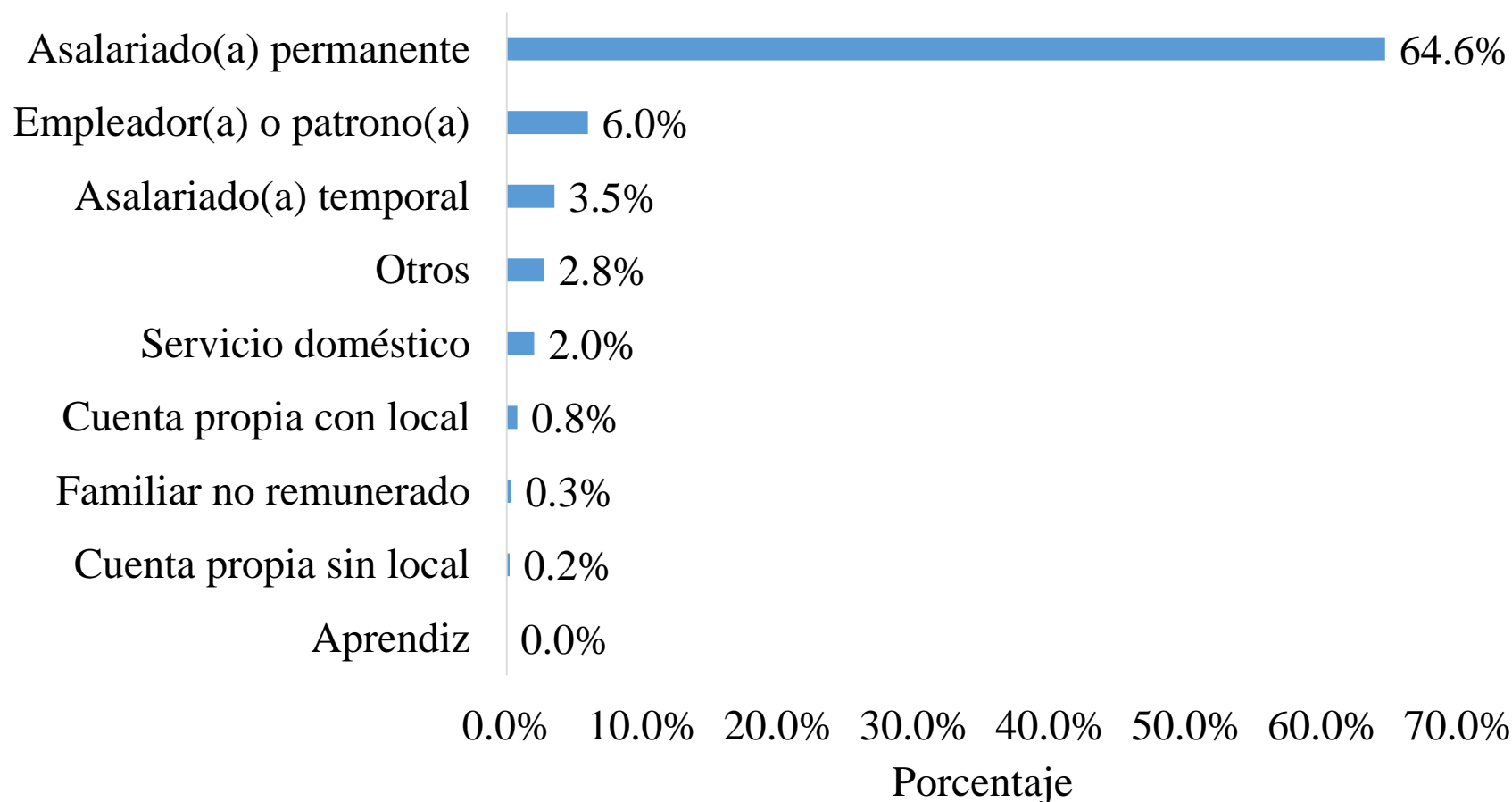


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017.

La cobertura por categoría ocupacional evidencia la desprotección de la mayoría de trabajadores



Cobertura



Fuente: Argueta con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017.

La desprotección es más grande en las edades potencialmente inactivas



Cobertura

Cobertura mayores de 60 años

- **16.9%** - Pensión de régimen contributivo (SPP y SAP)
- **4.3%** - Pensión de régimen no contributivo (PBU)
- **Octavo lugar** en cobertura con respecto a los nueve países de la región con capitalización individual.
- **62%** – de las solicitudes de pensión por vejez terminaron en devolución de saldo en 2012
 - **No cumplimiento de requisito de 25 años de cotización**



Densidad individual de cotizaciones

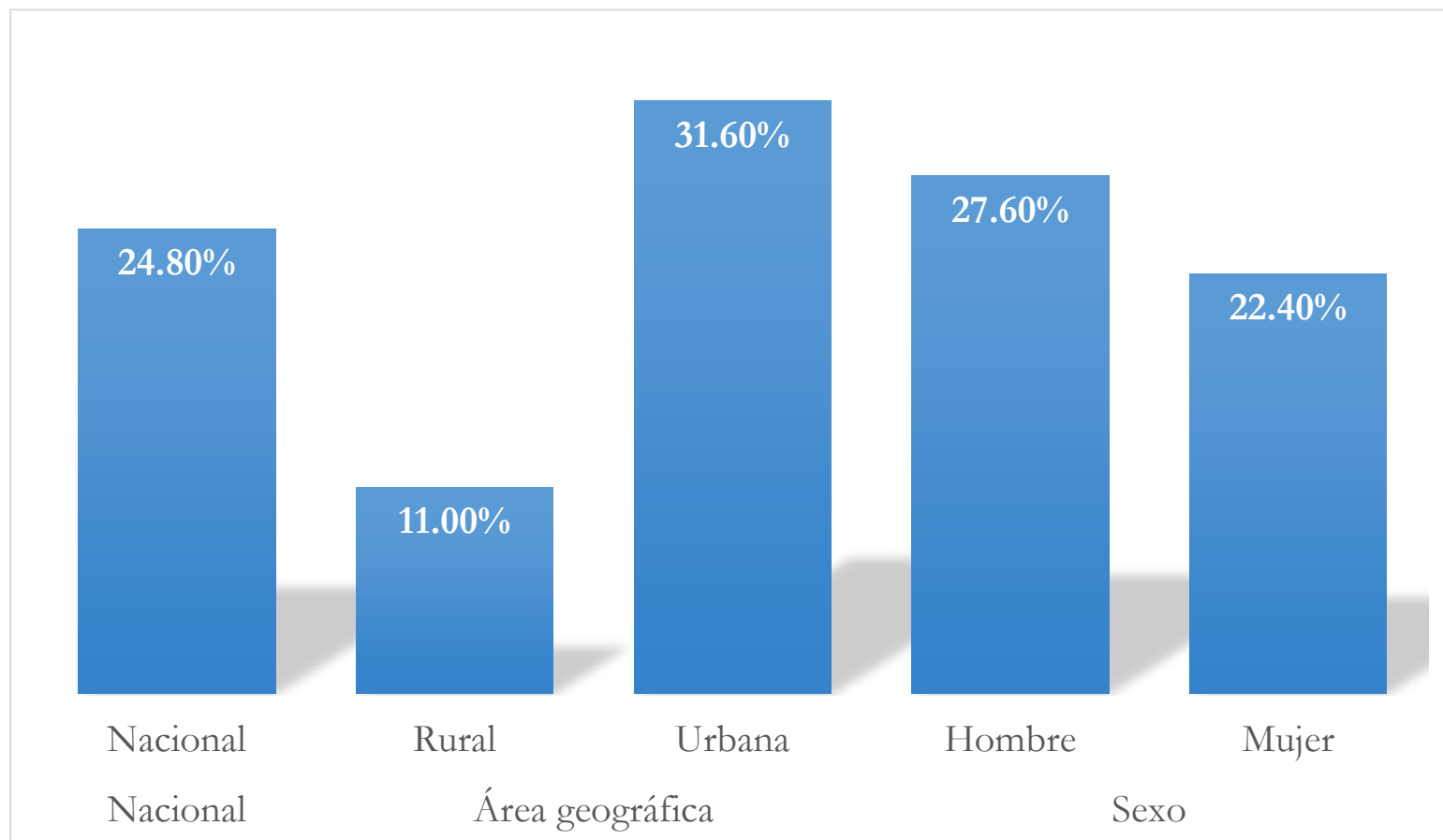
- Relación entre el número de cotizaciones efectivas y número de cotizaciones esperadas en un período para un individuo.
- **0.23** - Valor promedio de la densidad individual de cotizaciones en SAP
- **0.60** - Valor requerido para acceder a pensión
- **15%** - Afiliados alcanzan el valor requerido
- **40.7%** - Cotizantes alcanzan el valor requerido

Existen diferencias significativas en la densidad individual de cotización por área de residencia y sexo



Cobertura

Densidad individual de cotización, según área geográfica y sexo (para población de 18 años y más con base a ELPS 2013)



Fuente: Argueta y De Paz, 2018

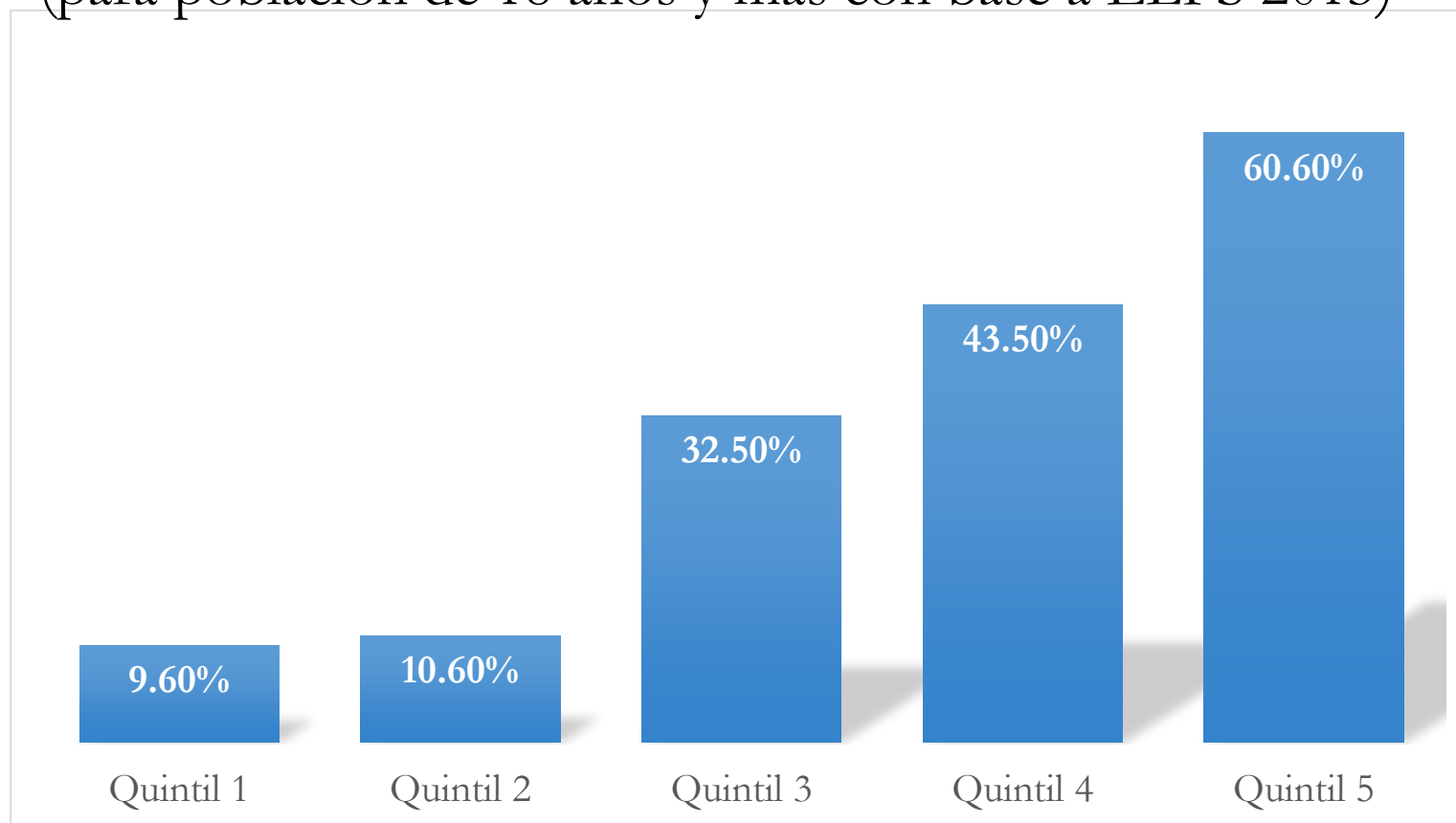


También hay diferencias significativas entre quintiles de ingreso



Cobertura

- Densidad individual de cotización, según quintiles de ingreso (para población de 18 años y más con base a ELPS 2013)



Fuente: Argueta y De Paz, 2018

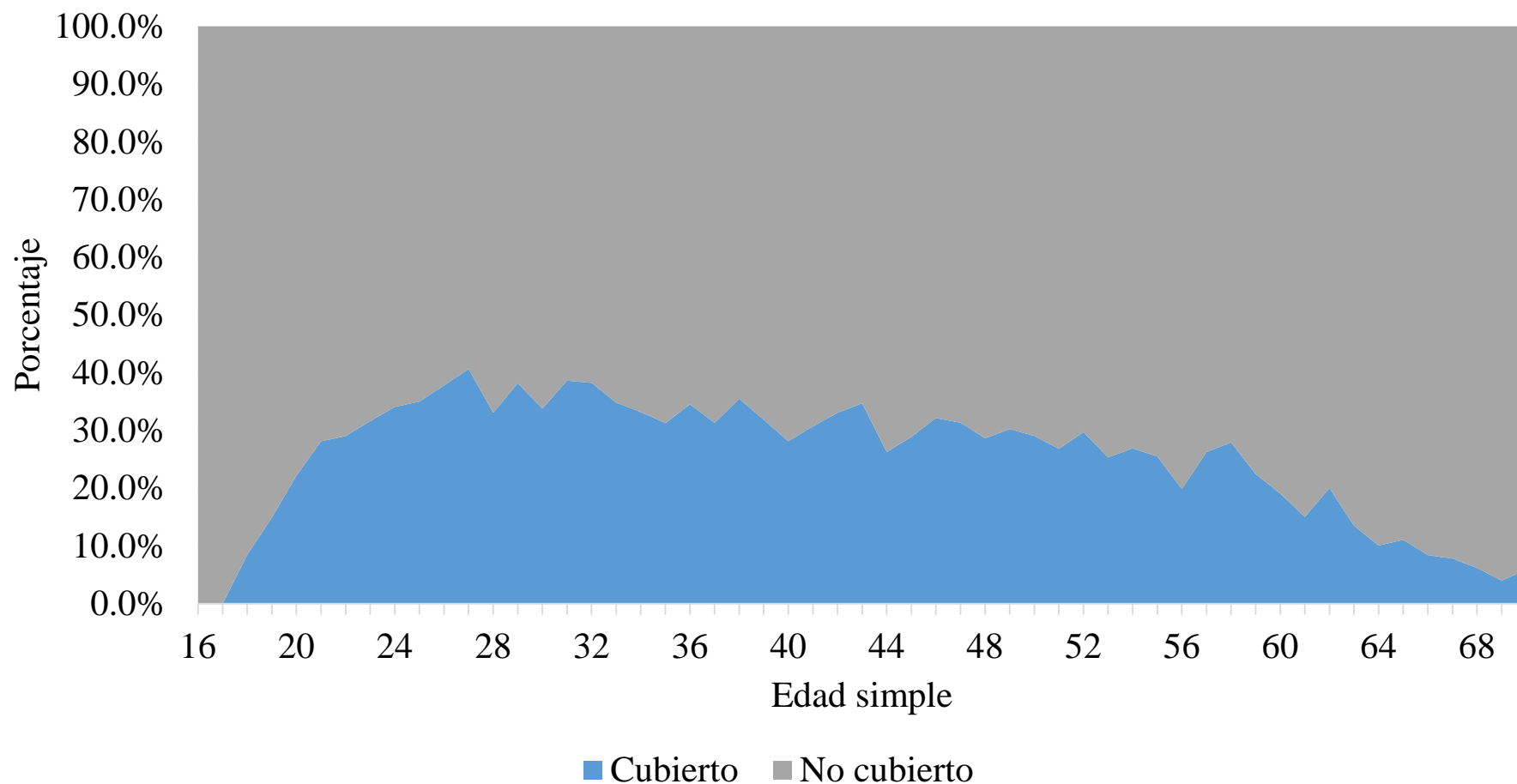
- La reforma atiende parcialmente este problema con la introducción del BEP, para quienes tienen más de 20 años de cotización.**
- **0.23** - Esto permite acceso a ISSS, sin embargo el beneficio puede ser menor a la pensión mínima.
 - **0.60** - Se introduce también el BET para quienes tienen más de 15 años de cotización, pero es mucho más limitado que el BEP.
 - **15%** - Afiliados alcanzan el valor requerido
 - **40.7%** - Cotizantes alcanzan el valor requerido



El mercado laboral expulsa de los trabajos con cobertura a los trabajadores de mayor edad



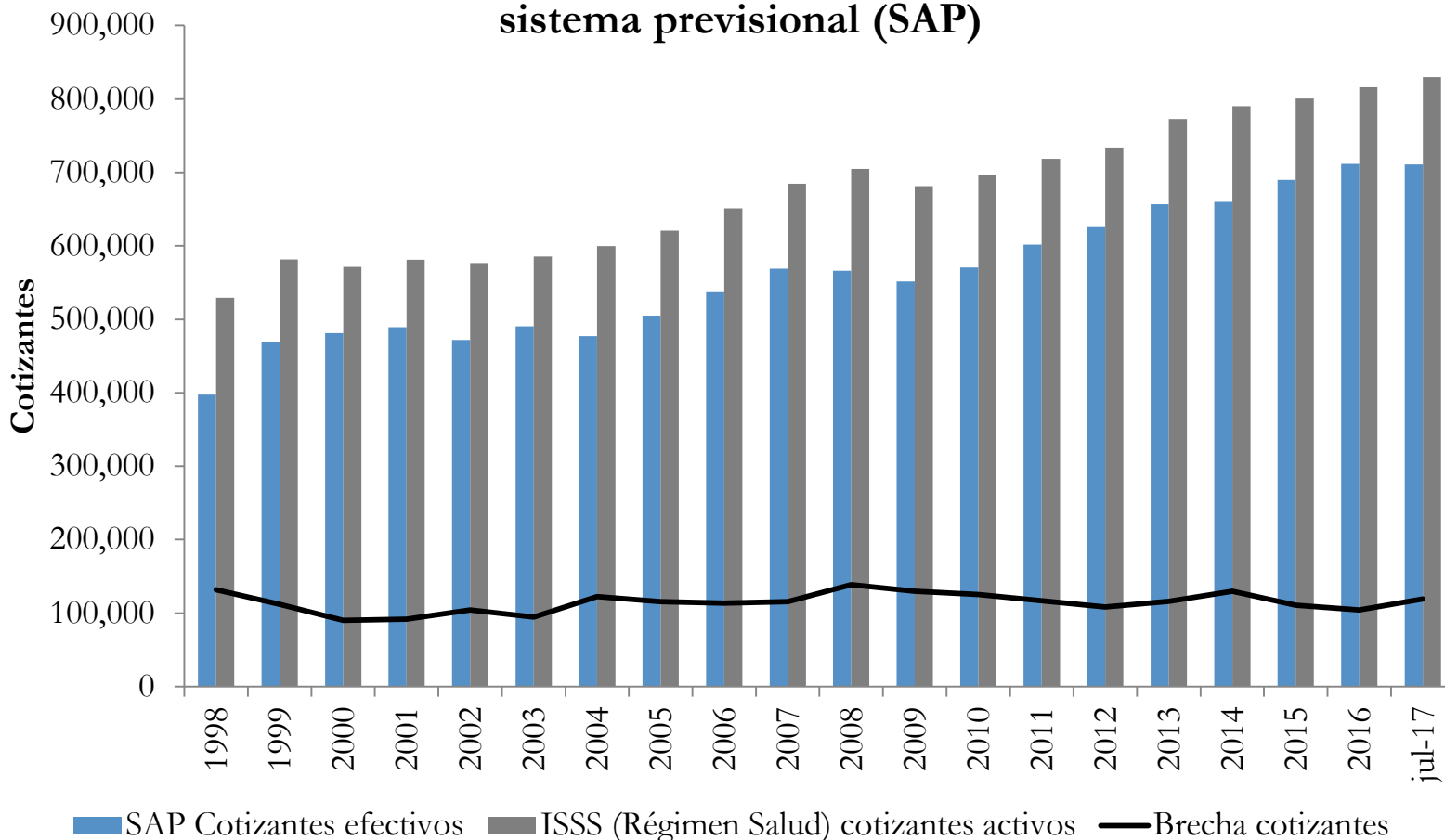
Cobertura



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017.

Existen importantes brechas de cobertura

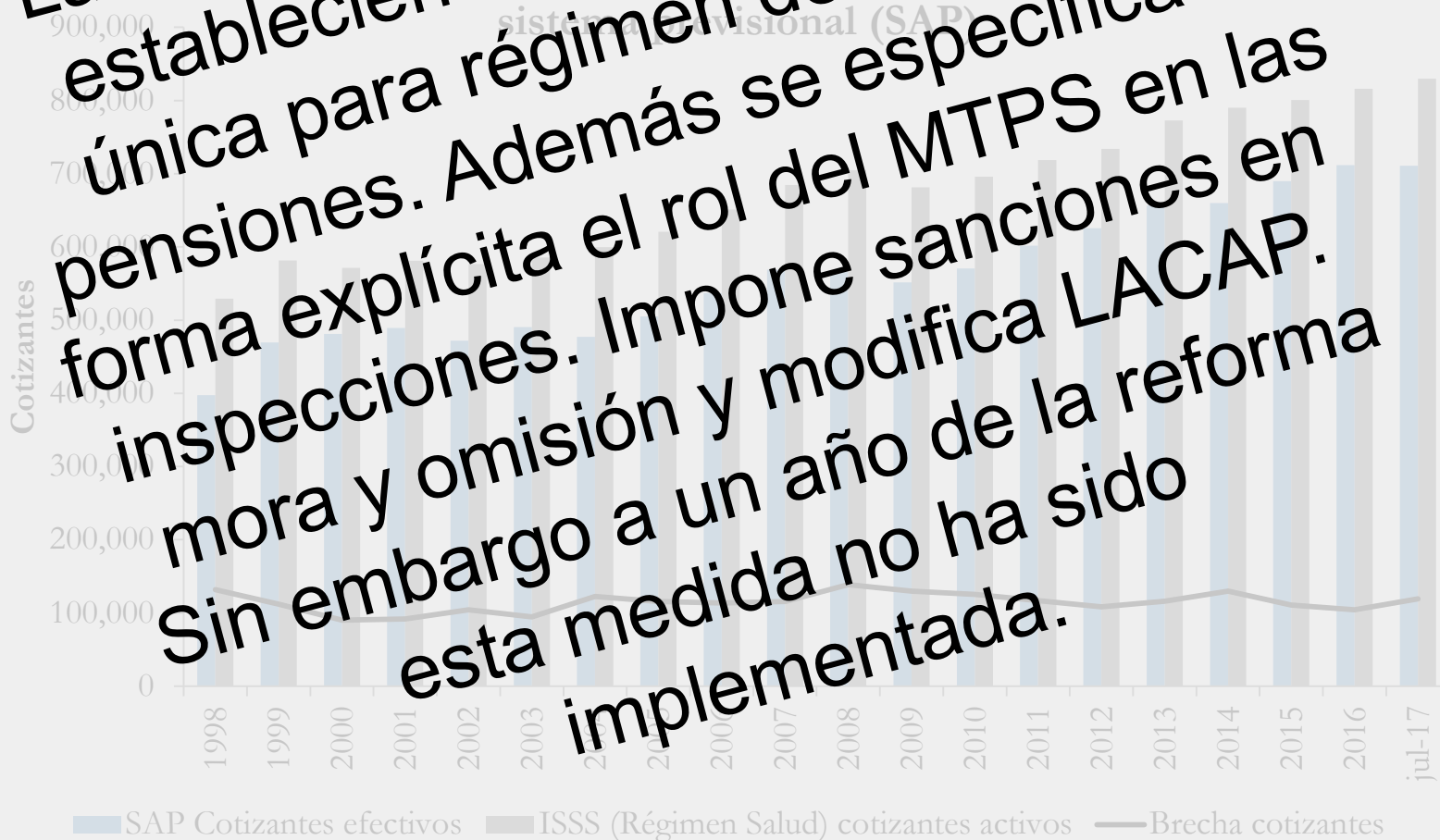
Brecha de cobertura entre sistema público de salud (ISSS) y sistema previsional (SAP)



Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero e Información de la Oficina de Actuario del ISSS

Existen importantes brechas de cobertura

La reforma atiende este problema, estableciendo una base de datos única para régimen de salud y de pensiones. Además se especifica de forma explícita el rol del MTPS en las inspecciones. Impone sanciones en mora y omisión y modifica LACAP. Sin embargo a un año de la reforma esta medida no ha sido implementada.



Retos en la competencia

- Administración privada. Duopolio – no competencia
 - Tamaño de mercado
 - Giro exclusivo
- Alto costo administrativo
- No articulación de esquemas contributivos y no contributivos
- No acciones de fortalecimiento de instituciones supervisoras

Retos en administración



Administración

La reforma no atiende el problema de la competencia.

- Avances en administración:
 - Participación de empleadores y trabajadores en Comité de riesgo y comité actuarial. Este último no ha sido conformado.
 - Se redujo la comisión a 1.9%, se elimina la comisión a las pensiones mínimas y cuentas inactivas



Lucro como articulador del Sistema



Administración

- Sojo (2017) plantea este aspecto como una de las principales causas de los problemas en el sistema:
 - En cobertura, no hay incentivos para el seguimiento e incorporación de grupos con bajos ingresos
 - En beneficios, todo el riesgo es individual lo asume el cotizante ante los esquemas de renta programada predominantes
 - En administración, tiende a generarse oligopolio sin competencia
 - En financiamiento, todo el costo de la transición lo asume el Estado. Debido a las ganancias fijas en base al salario no hay incentivos para mejorar la rentabilidad de las inversiones



La importancia de la Educación previsional



Educación

- Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social de 2013, para los cotizantes activos en la muestra:
- Aproximadamente tres de cada cuatro encuestados desconoce el aporte que realiza de su ingreso base de cotización
- Solo el 48.1% de los trabajadores conoce la actual edad de retiro para hombres y mujeres
- Solo el 6 % manifiesta conocer el porcentaje de comisión que cobran actualmente las AFP;
- Más del 50 % de cotizantes al SAP desconoce cómo se calcula su pensión.

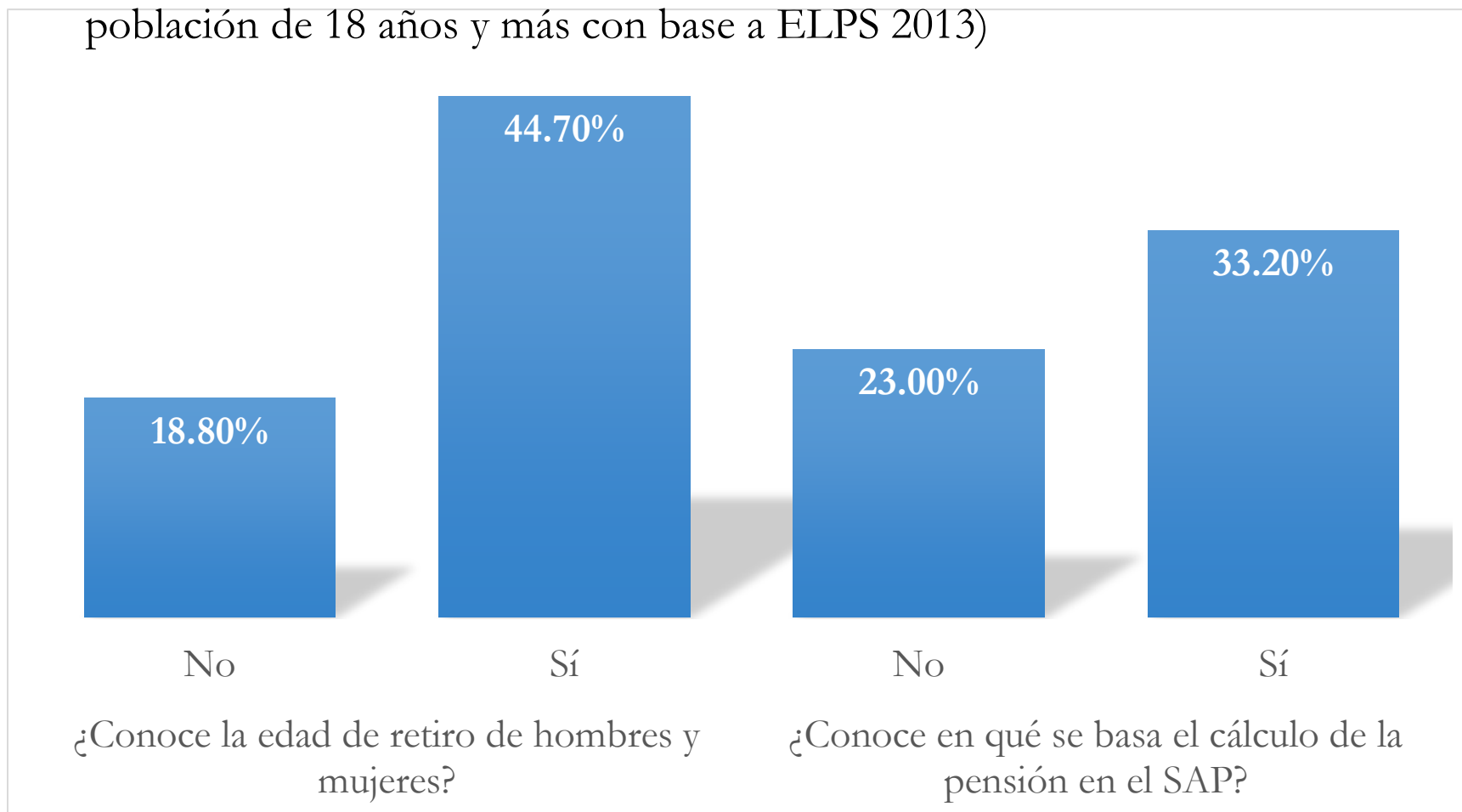
Existen diferencias significativas en la densidad individual de cotización entre quienes conocen y quienes no el funcionamiento del sistema



Educación

Cobertura

- Densidad individual de cotización, según conocimiento del sistema (para población de 18 años y más con base a ELPS 2013)



Conclusiones y propuestas

- El sistema de pensiones enfrenta múltiples retos vinculados con aspectos ajenos al sistema pero relacionados con el mismo, como las características del mercado laboral, o la situación fiscal del país
- Todavía quedan fuera muchos aspectos, existe aún la necesidad de una reforma que atienda la cobertura

Balance de Reforma del Sistema de Pensiones



Conclusiones

| Aspectos | Reforma |
|---|--------------------------------------|
| Extensión de cobertura | No se aborda |
| Control de evasión y mora | Parcial |
| Ajuste de pensiones | Comité actuarial |
| Anticipo del fondo | X |
| Creación de fondo de reparto solidario | X |
| Equidad de género | Parcial |
| Reducción de comisiones | X |
| Ampliación de administradoras | Solo en lo voluntario |
| Participación social en la gestión | Comité actuarial Comité de riesgo |
| Diversificación de inversiones | Parcial |
| Creación de multifondos | X |
| Garantías estatales | Limitada a pensión mínima |
| Estudios actuariales periódicos | X |

Fuente: Elaboración propia basado en Mesa Lago y Rivera, 2017

Aspectos que deben incluirse en la reforma



Propuesta

Cobertura

- Extensión de cobertura – no es problema solo del mercado de trabajo
 - Monotributo
- Ampliación de pensión no contributiva para la población en edad pasiva
- Endurecer las sanciones y persecución de la evasión y mora (fortalecimiento institucional)



Aspectos que deben incluirse en la reforma



Propuesta

Administración

- Lograr real competencia: ampliación de administradoras (crear una pública bajo reglas iguales a las privadas); asignar nuevos entrantes al mercado de trabajo a la administradora que en licitación ofrezca la comisión menor.

Sojo (2017) plantea que una AFP pública, es una opción que revertiría los postulados iniciales de las reformas estructurales con el lucro como articulador del sistema. Una AFP pública impulsaría modificaciones de carácter sistémico para el beneficio de los afiliados, sin embargo dado el contexto de baja cobertura y baja capacidad de los trabajadores para aportar a un sistema contributivo en la región, es necesario que esta y otras medidas se acompañen por un pilar solidario (Sojo, 2017), articulado con el sistema contributivo. De introducirse una AFP pública es necesario que opere bajo las mismas reglas que el resto de AFP.

Aspectos que deben incluirse en la reforma



Propuesta

Administración

- Introducir recaudación centralizada que facilitaría pagos y reduciría costos, como existe en cinco de los nueve países con capitalización individual.
- Participación social en la administración: incorporar la participación de trabajadores mediante una comisión nacional, o de vigilancia o de usuarios que monitoree la implementación de la re-reforma.

Aspectos que deben incluirse en la reforma



Propuesta

Educación previsional

- En cuanto a la educación financiera previsional se requiere un esfuerzo coordinado entre la SSF y el Ministerio de Educación a fin de incluir en los currículos del tercer ciclo de educación básica, así como de la educación media y superior, tópicos de educación financiera y previsional que brinden conocimientos generales sobre el ahorro para el retiro, lo que capacitaría a los estudiantes próximos a incorporarse al mercado laboral.
- Además, habría que desarrollar una estrategia de educación a la ciudadanía a cargo de las AFP y la SSF, y las primeras deberían tener ventanillas para la orientación a los afiliados.