



Documentos de Trabajo
2017-1

Agosto de 2017

Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador:
Evaluación comparativa y recomendaciones

Carmelo Mesa-Lago
Universidad de Pittsburgh

María Elena Rivera
Fundaungo

Fundación
Dr. Guillermo Manuel Ungo



© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
Todos los derechos reservados.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank. www.idrc.ca/thinkthank

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Edición:

Metzi Rosales Martel.
Carlos Argueta (Fundaungo).

Diagramación:

Anaí Sorto (Fundaungo).

Primera edición, agosto de 2017.
Impreso en Talleres Gráficos UCA.
300 ejemplares.

San Salvador, El Salvador.

Forma recomendada de citar:

Mesa-Lago, Carmelo y Rivera, María Elena (2017). Documento de Trabajo. *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: Evaluación comparativa y recomendaciones*. San Salvador, El Salvador: Fundaungo.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
INTRODUCCIÓN	1
Modelo mixto de re-reforma	2
I. DIÁLOGO SOCIAL Y ESTUDIOS ACTUARIALES PREVIOS	3
1. Problemas actuales	3
2. Propuestas de re-reforma	3
3. Recomendaciones	4
II. COBERTURA	4
1. Problemas actuales	4
2. Propuestas de Re-reforma	5
a) Extensión de cobertura	6
b) Evasión y mora	6
3. Recomendaciones	6
III. SUFICIENCIA DE LOS BENEFICIOS	8
1. Problemas actuales	8
2. Propuestas de Re-reforma	9
a) Condiciones de acceso	10
b) Homologación de beneficios (Tasas de reemplazo: TR)	12
c) Ajuste de pensiones al IPC	13
d) Anticipo del depósito	13
3. Recomendaciones	13
IV. SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO	14
1. Problemas actuales	14
2. Propuestas de re-reforma	15
a) Solidaridad social	15
b) Equidad de Género	16
3. Recomendaciones	16
V. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y COSTOS RAZONABLES	16
1. Problemas actuales	16
2. Propuestas de Re-reforma	17
a) Reducción de comisiones	17
b) Ampliación de administradoras	18
c) Participación social en la gestión	18
3. Recomendaciones	19
VI. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL	19
1. Problemas actuales	19
2. Propuestas de Re-reforma	20
a) Fondos de pensiones	20
b) Contribuciones y su distribución	23
c) Garantía estatal	25
d) Inversión y multifondos.....	25

e) Estudios actuariales	27
3. Recomendaciones	30
VII. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LAS PROPUESTAS	31
1. Transparencia	31
2. Evaluación de las propuestas basadas en los seis elementos	31
3. Cómo fortalecer las propuestas	33
4. Punto común: el sistema mixto	34
5. Diálogo social y educación previsional	35
REFERENCIAS	37

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Aspectos de cobertura abordados en las propuestas de reforma	6
Cuadro 2. Aspectos de los beneficios abordados en cada una de las propuestas de reforma	10
Cuadro 3. Aspectos de solidaridad social y equidad de género abordados en cada propuesta de reforma	15
Cuadro 4. Aspectos de administración eficiente y costos razonables abordados en las propuestas	17
Cuadro 5. Beneficios financiados por el componente de reparto en cada propuesta	21
Cuadro 6. Fuentes de financiamiento de los componentes de reparto en las propuestas	22
Cuadro 7. Contribuciones y su distribución en las propuestas	23
Cuadro 8 Aspectos de inversión abordados en las propuestas de reforma	25
Cuadro 9. Aspectos de estudios actuariales abordados por las propuestas de reforma	28
Cuadro 10. Resumen de aspectos clave abordados por las propuestas de reforma	33

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
Asafondos	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de pensiones
BEP	Beneficio Económico Permanente
BET	Beneficio Económico Temporal
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP	Certificados de Inversión Previsional
Comtradefop	Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social
FCT	Fondo Colectivo de Trabajadores
FGR	Fiscalía General de la República
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FRSV	Fondo Rotativo Solidario Vitalicio
FSAP	Fondo Solidario de Amortización de Pensiones
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
IBC	Ingreso Base de Cotización
ICP	Iniciativa Ciudadana para las Pensiones
INAPS	Instituto Nacional Autónomo de Previsión Social
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPC	Índice de precios al consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PACOP	Programa de Ampliación de Cobertura Previsional
PBU	Pensión Básica Universal
RPV	Reserva de Pensión Vitalicia
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SBR	Salario Básico Regulador
SPP	Sistema Público de Pensiones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
TR	Tasa de reemplazo

Presentación

El Sistema de Pensiones de El Salvador ha sido una línea de investigación por más de 20 años en la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, la cual se enmarca en un área temática más amplia que incluye la seguridad social y los mercados laborales.

Desde el año 1993 se han realizado diferentes estudios, actividades de divulgación, incidencia y fortalecimiento de capacidades de diferentes sectores de la sociedad civil. Entre los principales hitos del trabajo de la Fundación destacamos: el seminario “Evaluación de las políticas de ajuste y restructuración en cuanto a su costo social el caso de la seguridad social en América Latina” desarrollado en mayo de 1993, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert. Posteriormente, en el año 1994 presentamos el “Diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social”, que no se tomó en consideración durante la discusión de la reforma estructural de 1996. En este estudio se advertía que “El Salvador debe cuidadosamente evaluar las ventajas e inconvenientes de los diversos tipos de reforma y especialmente considerar sus costos; y evaluar cuál de ellos facilitaría más la ampliación de la cobertura poblacional.” Además, en el marco de la reforma estructural de 1996, Fundaungo advirtió sobre la importancia de un estudio actuarial de forma independiente que estimara el costo de la transición.

Más recientemente, en nuestra agenda de investigación institucional en el Programa de Estudios sobre Políticas Públicas, en el año 2010 habiendo transcurrido un poco más de 12 años de la implementación de la reforma estructural, se inició un estudio para analizar los efectos de la reforma en el sistema de pensiones, es así como en 2011 publicamos el “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)”, elaborado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago. En el mismo año, con el fin de profundizar en la dimensión financiera y de aspectos de sostenibilidad publicamos, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, el estudio “Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador”, elaborado por la Mtra. Nancy Argueta.

En diciembre de 2011 se publica el boletín de aportes No. 1, donde se aborda el tema de la rentabilidad del fondo de pensiones. En enero de 2014, en el boletín de aportes N°. 3 se realiza un primer ejercicio por estimar lo que los cotizantes han dejado de recibir por motivo de la baja tasa de interés de los CIP.

Tomando en cuenta los enormes retos que enfrenta el Sistema de Pensiones, se identifica como uno de los más importantes la baja cobertura, razón por la cual en 2015 se desarrolla el estudio que busca analizar esta dimensión llamado “Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del sistema de pensiones en El Salvador: La densidad individual de cotizaciones”, elaborado por la Mtra. Nancy Argueta, el Lic. Francisco Bolaños y la Mtra. María Elena Rivera, el cual fue publicado con el apoyo de la Iniciativa Think Tank.

Ya en el marco del debate sobre la reforma de pensiones, el 3 de noviembre de 2015, Fundaungo organizó la conferencia: “Diálogo sobre las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”. Esta actividad contó con el apoyo del International Budget Partnership. En la misma se tuvo dos participaciones: vía teleconferencia al Dr. Carmelo Mesa-Lago: “Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador”, y de manera presencial al Dr. David Bravo, quien presidió la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones en Chile de abril de 2014 a septiembre de 2015. El Dr. Bravo presentó la “Experiencia de reforma del sistema de pensiones en Chile”. Ambas intervenciones fueron recogidas en los boletines de aportes al debate sobre las políticas públicas, No. 5, diciembre 2015 y No. 6, enero 2016.

En el marco de la discusión que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos meses sobre las cuatro propuestas que están en discusión en el seno de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, nos pareció oportuno invitar al Dr. Carmelo Mesa-Lago, economista distinguido por la Universidad de Pittsburgh, y uno de los especialistas más reconocido a nivel internacional sobre la seguridad social en América Latina, para compartir su análisis y recomendaciones. La conferencia se realizó el 8 de agosto de este año, en la que el Dr. Mesa-Lago presentó un análisis comparativo de las distintas propuestas.

Con posterioridad a la conferencia, y mientras se completaba el documento del estudio, una nueva propuesta elaborada por los partidos políticos ARENA, GANA, PDC y PCN fue presentada a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. En el estudio se incorpora el análisis de esta nueva propuesta, de manera que se analizan las cinco propuestas de reforma que están en discusión en el seno de la Asamblea Legislativa.

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Iniciativa Think Tank, por el apoyo que permitió organizar la conferencia del Dr. Mesa-Lago y la publicación de este documento de trabajo. Esto con el propósito de contribuir a un debate informado sobre las propuestas de reforma al sistema de pensiones que permita tomar las mejores decisiones para el bienestar de los trabajadores.

San Salvador, 4 de septiembre de 2017

INTRODUCCIÓN¹

El sistema de pensiones de El Salvador aprobado en 1996 ha sido objeto de seis estudios de Mesa-Lago entre 1994 y 2016 identificando sus problemas fundamentales y proponiendo soluciones.²

El objetivo del presente estudio es evaluar las cinco propuestas de re-reforma del sistema de pensiones que están en discusión en la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Se retoma el concepto de re-reforma propuesto por Becker y Mesa-Lago (2013: 44) que para los sistemas de capitalización individual privados significa la introducción de “nuevos cambios que sustancialmente transforman los previos sistemas privados de pensiones o los cierran por completo”.

A lo largo del estudio se ordenarán las propuestas de acuerdo a la fecha en que han sido presentadas, desde la más antigua a la más nueva, esto se mantendrá a menos que el ordenamiento atienda a otra variable, como en los casos de los recursos y de las obligaciones del pilar de reparto, o que las medidas propuestas sean iguales entre algunas de ellas. A continuación, se listan las propuestas en el orden de presentación:

1. Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), conformada por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (Asafondos), Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (Comtradefop).
2. Confederaciones, federaciones, sindicatos y movimientos populares. En adelante será llamada de los Sindicatos.
3. Grupo Parlamentario del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA).
4. Gobierno de El Salvador (GOES) a través del Ministerio de Hacienda.
5. Grupos parlamentarios de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA). En adelante será llamada Coalición.

El análisis se ha realizado teniendo como base los documentos disponibles al público que en el caso de ICP y Sindicatos son propuestas más claramente articuladas y fáciles de seguir. Ambas incluyen documentos técnicos que explican el diagnóstico de partida y las propuestas de reforma, los proyectos de decreto legislativo. La ICP incluye un estudio de impactos financieros.

En el caso de GANA, GOES y Coalición han consistido en los proyectos de decretos legislativos, es decir, textos legales que modifican artículos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) de 1996, lo que requiere estudiar esta ley. En relación a los documentos, el de GOES es muy sucinto. Mientras que GANA y Coalición son

¹ Se agradece a Ricardo Córdova (FUNDAUNGO) por su iniciativa y aportes que dieron origen al documento, a Carlos Argueta (FUNDAUNGO) y Adriana Vides (FUNDAUNGO) por el apoyo en un documento insumo para este estudio; a Oscar Anaya (SETEPLAN), por los comentarios a la presentación realizada en el evento del 8 de agosto, insumo para este documento. A Metz Rosales y Carlos Argueta (FUNDAUNGO) por la edición y corrección de estilo y Anaí Sorto (FUNDAUNGO) por la diagramación. Los errores y omisiones son responsabilidad de los autores.

² Mesa-Lago, Córdova y López (1994); Mesa-Lago y Durán (1998); Mesa-Lago (2003, 2011, 2014, 2016). Una versión preliminar de este estudio fue presentado y discutido en Fundaungo, San Salvador, 8 de agosto de 2017. Varias observaciones importantes de los participantes en dicho evento han sido incorporadas en este estudio.

más extensos y modifican una mayor cantidad de aspectos, pero son bastante complejos y de difícil comprensión. Sin embargo tanto GANA, GOES y Coalición son a veces difíciles de entender.

Modelo mixto de re-reforma

Desde la reforma estructural en El Salvador opera un sistema de capitalización individual, que se encuentra en una etapa de transición, con una mayoría de cotizantes en el sistema privado (99%), con el 57% de pensionados pertenecientes al Sistema Público de Pensiones (SPP) que fue cerrado a nuevos cotizantes desde 1998, cuyos beneficios sumados a los certificados de traspaso de todo aquel que cotizó más de un doce meses en el SPP están a cargo del Estado; deuda que asciende al 90% del PIB de 2013. Adicionalmente hay una baja cobertura, inequidades por género, grupos diferenciados de asegurados, bajos beneficios y falta de competencia entre las dos AFP. En este contexto es necesario y urgente llevar a cabo una re-reforma integral. Es así como desde 2016³ que el GOES presentó una propuesta de reforma estructural del sistema para pasar al sistema mixto, han surgido distintas propuestas desarrolladas por distintos sectores. Como se ha mencionado anteriormente, se han analizado las cinco que están en discusión en la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Las cinco propuestas tienen dos componentes obligatorios: capitalización individual y colectivo de reparto con ámbito diverso; el último se ordena de mayor a menor, respecto a los beneficios que otorga:

GOES: Fondo Colectivo de Trabajadores (FCT).

Sindicatos: Programa de Ampliación de Cobertura Previsional (PACOP) y Fondo Rotativo Solidario Vitalicio (FRSV).

Coalición: Cuenta de Garantía Solidaria (CGS).

ICP: Reserva de Pensión Vitalicia (RPV).

GANA: Fondo Común Solidario (pensiones longevidad) y Fondo Solidario de Amortización de Pensiones (FSAP).

Otro ordenamiento hecho respecto a la magnitud de los recursos asignados al componente de reparto, coloca primero a GOES y Sindicatos, posterior a la Coalición e ICP y por último a GANA (ver sección VI-2-a).

La evaluación de las propuestas se basa en seis elementos claves de la seguridad social y ordena a El Salvador entre los nueve países en la región con sistemas de capitalización individual⁴. Seguidamente, se enuncian los seis elementos considerados y se detallan los aspectos que se incluyen en el análisis de cada uno:

1. Diálogo Social y estudios actuariales previos: las propuestas y el proyecto final han de ser discutidos por los sectores involucrados, así como validados por estudios actuariales por un organismo técnico internacional independiente.
2. Cobertura: de la Población Económicamente Activa (PEA) y adultos mayores, a más del incumplimiento por evasión o mora.

³ Si bien se desarrolló durante 2015, fue el 16 de febrero de 2016 que se convirtió en Iniciativa de Ley otorgada por el Presidente de la República, y se sometió al debate en la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto.

⁴ Los nueve países con capitalización individual en la región son: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los ordenamientos se basan en AIOS (2017).

3. Beneficios: condiciones de derecho, tratamiento diferenciado entre grupos, tasas de reemplazo, y ajuste de beneficios..
4. Solidaridad Social y Equidad de Género: brechas entre los distintos grupos poblacionales de afiliados por edades, sexo e ingresos.
5. Administración: competencia en el mercado de administradoras privadas, costos administrativos, recaudación de cotizaciones, participación social en la gestión del sistema.
6. Financiamiento: aportes, fondo acumulado, inversión, rentabilidad, sostenibilidad financiera y actuarial.

Para cada uno de los elementos se señalan: 1) los problemas actuales⁵, 2) las cinco propuestas de re-reforma de manera comparativa, y 3) las recomendaciones para cada propuesta y las generales para el sistema.

I. DIÁLOGO SOCIAL Y ESTUDIOS ACTUARIALES PREVIOS

1. Problemas actuales

Como ha sido señalado en numerosas ocasiones, la reforma estructural que dio origen a la Ley SAP no fue objeto de un diálogo social y de una valuación actuarial por un organismo internacional. Hubo diagnosis y recomendaciones de Mesa-Lago, Córdova y López (1994) y Mesa-Lago y Durán (1998), estos últimos señalaron los errores del estudio actuarial que sirvió de base para la reforma; pero dichos estudios no se tomaron en cuenta.

Otro aspecto importante para poder llevar a cabo un diálogo social informado y efectivo, es la educación previsional a todos niveles. En El Salvador, de acuerdo a la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de 2013, más del 50% de los cotizantes activos contestó que no sabe cómo se calcula su pensión (Tablas, 2014). Esto es un gran reto que afecta las expectativas en cuanto al sistema y las condiciones necesarias para obtener los beneficios; sobre todo si se busca implementar medidas que requieran la participación y decisión de los afiliados.

A continuación, se analizan las medidas de cada una de las propuestas sobre estos dos temas.

2. Propuestas de re-reforma

La propuesta de la ICP tiene un diagnóstico. Realizó e incluye una consulta ciudadana en la que participaron 55 representantes de sectores empresariales, de trabajadores y académicos. Además, ha desarrollado un estudio de impactos financieros revisado por la firma PrimAmérica, la cual a su vez fue revisada por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Mundial; sin embargo, de ambos solo se ha tenido acceso a presentaciones en formato power point poco detalladas y difíciles de seguir (ver sección VI-2-e).

La propuesta de los Sindicatos contiene un diagnóstico. En cuanto al diálogo social, incluyó solo al sector de los trabajadores organizados y movimientos sociales ya que es una propuesta firmada por 3 confederaciones, 13 federaciones, 38 sindicatos y 8 movimientos populares. Esta propuesta no presenta un estudio actuarial.

⁵ En la sección de problemas actuales de cada uno de los elementos las cifras sin una referencia específica provienen de estimaciones o de estudios previos de Mesa-Lago citados en la bibliografía de este estudio.

Los Sindicatos son los únicos que proponen la educación financiera y previsional tanto en la educación formal como campañas dirigidas a la población que además promuevan la cultura previsional; así como la creación de un fondo de educación previsional financiado por el Gobierno, las AFP y sectores económicos, con incentivos fiscales para que la población sea educada en previsión social.

Respecto a GANA, GOES y Coalición no se tiene conocimiento del diagnóstico del que parten y tampoco su propuesta ha llevado a cabo procesos de consulta o diálogo social.

No está claro si la SSF ha realizado valuaciones actuariales de las propuestas y, si lo ha hecho, no están disponibles y no fue posible considerarlas en este estudio. Por otra parte, la SSF realizó un estudio comparando la propuesta de la ICP con la primera versión de la propuesta del Gobierno de El Salvador (GOES, 2016)⁶.

3. Recomendaciones

Las propuestas actuales y el proyecto final que se formule, tendrían que ser sometidos a un diálogo social amplio con la participación de todos los sectores involucrados y de expertos internacionales de prestigio con experiencia en re-reformas de sistemas de pensiones.

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.

Además del diálogo social es necesario desarrollar estudios actuariales de las versiones finales de las propuestas de re-reforma y que los mismos sean públicos y sometidos a la revisión y validación de un organismo internacional de reconocido prestigio en la materia como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

II. COBERTURA

1. Problemas actuales

El mayor reto que enfrenta el sistema de pensiones en El Salvador es la baja cobertura. Basándose en cotizantes, solo entre 25% y 28% de la PEA está cubierta por el sistema, la segunda inferior entre los nueve sistemas de capitalización individual en América Latina. Por otra parte, el 102% de la PEA está afiliada al sistema (AIOS, 2017), lo cual es imposible, y esta cifra es ilusoria e inútil. La cobertura está correlacionada con la composición de mercado laboral, porque el sector informal constituye el 48% de la PEA, la tercera mayor entre los nueve países.

A pesar de esa estrecha vinculación, no es adecuado culpar la baja cobertura exclusivamente a la composición del mercado laboral, porque es también causada por la limitada capacidad del sistema contributivo para adaptarse a la transformación del mercado laboral e incorporar a los excluidos. Se ha demostrado que dicha capacidad puede expandirse con políticas exitosas en la región. Si se dejara a la inercia, habría que esperar varias generaciones para alcanzar una cobertura adecuada (Mesa-Lago, 2017).

⁶ Esta propuesta sí fue objeto de un estudio actuarial, de acceso público, desarrollado por la firma Farell Grupo de consultoría S. C. el cual concluye que el alivio financiero a las finanzas públicas de dicha propuesta es sólo a corto plazo y luego se vuelve más complejo que lo esperado con el sistema en vigor.

La afiliación y cotización al sistema es voluntaria para los trabajadores independientes y empleadas domésticas y su cobertura es de 0.7% y 2.8% respectivamente, la que se ubica entre las más bajas de la región. A pesar que los trabajadores dependientes tienen cobertura obligatoria, existen grupos como los asalariados de microempresas en los que solo el 5.9% tiene cobertura. Otro grupo con baja cobertura es el de los trabajadores agrícolas, de los que únicamente el 12% está cubierto, son los que trabajan en grandes plantaciones.

Desde 1999, el año después del inicio del Sistema de Ahorro para Pensiones, hasta 2016 la cobertura de afiliados que cotizan cayó de 64% a 24%, la menor de los nueve países (AIOS, 2017). Esto es resultado de una marcada inflación del número de afiliados y un relativo estancamiento del número de cotizantes al sistema. Lo primero se explica parcialmente por las agresivas estrategias comerciales de afiliación masiva de las AFP, que en algunos casos comprenden personas que no son parte de la PEA (Argueta, 2011: 28). Además, muchos afiliados abandonan el mercado laboral o pasan del sector formal al informal y dejan de cotizar.

Aunque la cobertura de los trabajadores dependientes es obligatoria, únicamente el 56% cotiza activamente, es decir que el 44% no se encuentra cubierto, en buena parte debido a la evasión y mora. Además, la recaudación descentralizada de los regímenes de seguridad social tiene implicaciones no solo en eficiencia administrativa, sino que también facilita la evasión por dificultades en la supervisión; así existen más de 100,000 cotizantes al régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)⁷ que no lo hacen al régimen de pensiones.

Con respecto a la población adulta mayor, la cobertura es la segunda más baja de la región alcanzando únicamente el 16%, y con respecto a la población de 65 años y más, solo el 5.7% tiene cobertura de la pensión no contributiva.

A continuación, se analizan y comparan las medidas de las cinco propuestas en estos dos temas.

2. Propuestas de Re-reforma

El Cuadro 1, cuantifica los aspectos principales de la cobertura y evasión-mora tratados en las propuestas, la cual indica sus distintas prioridades: 7 en Sindicatos, 5 en ICP, 4 en GOES y 1 en GANA. Nótese que sólo 12% de las medidas son sobre extensión de la cobertura, mientras que 88% se centran en el control de la evasión y la mora, lo cual revela que la gran mayoría de las propuestas carece de una estrategia integral de cobertura. La explicación de las medidas propuestas se hace en los acápites: a) extensión de cobertura y b) evasión y mora.

⁷ El régimen del ISSS comprende enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.

Cuadro 1. Aspectos de cobertura abordados en las propuestas de reforma

Aspectos	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Extensión de cobertura					
Incorporación de informales y otros excluidos		X	X		
Evasión y mora					
Cierre de la brecha entre regímenes de salud y pensiones	X	X		X	X
Reporte de empleadores morosos	X	X		X	X
Acción de cobro judicial	X	X		X	X
Pago de rentabilidad dejada de percibir	X	X		X	X
Exigencia de solvencia en pagos de cotizaciones	X	X			X
Multas y publicidad de morosos		X		X ^a	
^a No incluye multas sino solo publicidad de empleados morosos.					

Fuente: Elaboración propia fundamentada en las cinco propuestas.

a) Extensión de cobertura

Las propuestas de ICP, GOES y Coalición guardan silencio sobre la extensión de la cobertura a los grupos tradicionalmente excluidos, probablemente porque asumen que es un problema exclusivo del mercado laboral.

Los Sindicatos son los que más tratan la cobertura. Propone la integración de las estadísticas para un mejor cálculo de la población cubierta y depuración de las estadísticas de la SSF; la articulación de la Pensión Básica “Universal” ya existente, y la extensión de su cobertura a todos los adultos mayores pobres. Además, establece la incorporación de los informales, incluyendo labores agrícolas y domésticas y la prestación de servicios profesionales, siempre y cuando estén organizados en sindicatos, gremios o asociaciones de previsión social y coticen sobre un ingreso no menor al salario mínimo y no mayor a dos salarios mínimos. Para esto crea el Programa de Ampliación de Cobertura Previsional (PACOP), que propone afiliar 30,000 informales, con un incentivo estatal para afiliarse del 4% del salario para el régimen de pensiones y 4% para el de salud. También incorpora a las personas que reciben remesas.

GANa estipula la afiliación y cotización obligatoria de profesionales independientes que se encuentren dentro del cuartil superior de ingresos, los que deberán asumir la cotización total: la correspondiente al empleador y la suya como trabajador. Plantea la incorporación de informales, empresarios de empresas pequeñas y medianas (PYMES) y los receptores de remesas.

b) Evasión y mora

Un aspecto muy importante que limita la cobertura en trabajadores dependientes, para quienes la afiliación y cotización es obligatoria, es la evasión y la mora. La evasión ocurre cuando un empleador no registra a su empleado en el sistema de pensiones; y la mora u omisión cuando un empleador que tiene registrado al trabajador, no paga o demora el pago de la contribución. Combatir la evasión y la mora aumentaría la cobertura de los dependientes, permitiendo pasar del 56% actual a una cobertura del 100%. Todas las propuestas, menos la de GANA, establecen distintas medidas para enfrentar este problema.

La de la ICP y Coalición, respecto al cierre de la brecha de cotizantes entre los regímenes de salud y pensiones, establecen que debe usarse la misma base de datos para la elaboración de planilla por medios electrónicos para ambos regímenes. Además, el Registro Nacional de las Personas Naturales deberá compartir trimestralmente, sin costo alguno, la base de datos de los Documentos Únicos de Identidad, con la SSF y las AFP; los empleadores morosos han de ser reportados a la Central de Riesgo y burós de créditos; y exige la solvencia en el pago de cotizaciones para que los empleadores participen en licitaciones y ejecución de contratos regulados con la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, es decir que la morosidad afectaría su acceso a crédito y la participación y recepción de pagos de los contratos y subcontratos con entidades estatales. Introduce cambios en la legislación para hacer más expeditos los procesos de cobro, tipifica las omisiones e inconsistencias en las declaraciones, precisa el rol del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para realizar inspecciones, y establece que la rentabilidad dejada de percibir por impago deberá ser asumida por los empleadores, incluyendo las entidades públicas.

La propuesta de los Sindicatos también procura el cierre de brecha entre los dos regímenes. Tipifica la evasión, mora, rentabilidad dejada de percibir y el interés moratorio. Introduce cambios en las acciones de cobro administrativo y judicial y la obligación de informar sobre las acciones de cobro a la SSF y Fiscalía General de la República. Impone multas a las AFP cuando no cumplan la ejecución de las acciones de cobro dentro del plazo fijado, equivalentes al 25% de la deuda más 3% de interés; además las AFP deben de publicar semestralmente la lista de morosos en periódicos de circulación nacional.

GOES propone, para el cierre de la brecha entre cotizantes a los dos regímenes, remitir, por medios electrónicos, las planillas de declaración de cotizaciones a pensiones y a salud. Además, estipula que las AFP, el ISSS e INPEP remitan a la SSF, la base mensual de datos de los trabajadores cotizantes. También tipifica la evasión, mora, la rentabilidad dejada de percibir y el interés moratorio. Propone la articulación de entes estatales, ISSS y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para la supervisión, inspección y verificación de oficio o a solicitud de la SSF, AFP, el trabajador o sus beneficiarios. Además, refuerza las acciones de cobro administrativo y judicial; y la obligación de informar sobre las acciones de cobro a la SSF y FGR. Impone la obligación a las AFP de publicar semestralmente la lista de morosos en periódicos de circulación nacional.

3. Recomendaciones

La proposición de los Sindicatos de integrar las estadísticas de cobertura, armonizar cifras administrativas y de encuestas, así como depurar estadísticas de la SSF, debería ser incorporada en todas las propuestas. También es aconsejable eliminar el iluso cálculo de cobertura basado en afiliados como porcentaje de la PEA.

El hecho de que sólo 12% de las medidas tratan sobre la extensión de la cobertura a grupos excluidos, denota la falta de preocupación por este asunto fundamental y crea un vacío notable en las propuestas de ICP, GOES y Coalición, el cual se aconseja llenar.

A pesar que dos propuestas (Sindicatos y GANA) tienen medidas para la inclusión de grupos de trabajadores informales, agrícolas y domésticos, se sigue ignorando la ley SAP que desde 1996 estipula dictar un reglamento especial para la afiliación de estos trabajadores. Esto debería ser incorporado en todas las propuestas, incluyendo medidas concretas para expandir la cobertura de dichos trabajadores, con un cronograma para su afiliación gradual.⁸

⁸ Esta recomendación y la anterior ya se encontraban en Mesa Lago (2011).

Para aumentar la bajísima cobertura de profesionales independientes, debería establecerse la obligatoriedad de su afiliación y cotización para aquellos con un ingreso determinado, ya sea relativo al salario mínimo o en el cuartil superior de ingresos.

Tomando en cuenta los bajos niveles de cobertura en general, las pensiones no contributivas son muy importantes para garantizar la protección a la población en estado de pobreza; sin embargo, solo los Sindicatos proponen la ampliación de cobertura y articulación de la PBU con todo el régimen de pensiones. Esta medida debería incluirse en todas las propuestas.

Es necesario que en la propuesta de GANA se agregue la regulación de evasión y mora. Todas las propuestas tendrían que establecer procedimientos judiciales efectivos y rápidos para la ejecución de sanciones. Además, deberían endurecer las sanciones impuestas a empleadores evasores y morosos, así como publicar listas de empleadores morosos.

Se recomienda fuertemente considerar la recaudación centralizada, actualmente existente en cinco países⁹ de los nueve con capitalización individual. Un sistema unificado y centralizado haría más sencillo el cobro y reduciría costos.

III. SUFICIENCIA DE LOS BENEFICIOS

1. Problemas actuales

En el Sistema de Ahorro para Pensiones, únicamente el 38% de los afiliados que alcanza la edad de jubilación, cumple con los 25 años de cotización requeridos por el sistema, por lo que el 62% restante solo obtiene devolución de saldo. Por otra parte, las edades de retiro son bajas respecto a la esperanza de vida al tiempo de la jubilación y también respecto a países comparables con El Salvador.

Respecto a la tasa de reemplazo, existe un tratamiento diferenciado entre los distintos grupos de cotizantes. En el caso de los optados al SAP, el grupo de los optados A¹⁰ (que fueron los beneficiados con el decreto 1217), la tasa de reemplazo (TR) oscila entre el 65% y 68% del último salario cotizado (GOES, 2015), al inicio es pagada con su Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) y al agotarse su saldo recibirán la pensión mínima. Mientras que para los optados B (que son los beneficiados por el decreto 100), las tasas de reemplazo son similares pero, al agotar su CIAP, el Estado les garantiza la pensión que tienen en curso de forma vitalicia.

A diferencia de los optados, el 82% de los cotizantes actuales, que constituyen el grupo de los obligados tendrán una TR de entre 39% y 43% del último salario cotizado (GOES, 2015). La TR establecida en la norma mínima de la OIT y la estipulada por la OCDE es del 45% del salario promedio de la vida activa. Durán y Peña (2011: 36) estiman para El Salvador una TR basada en el salario medio de la vida activa de 33.8% para mujeres y 28.3% para hombres, muy por debajo del 45% referido.¹¹

⁹ Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay; en Chile la propuesta de 2015.

¹⁰ No fue posible obtener el porcentaje que representan los optados A del total de pensionados, ya que en el Resumen Estadístico Previsional o en el Boletín Estadístico del Sistema Financiero de la SSF no se desagrega entre optados A y B.

¹¹ Las estimaciones de Durán y Peña (2011) son realizadas con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2004 y en ese entonces la comisión era 0.5 puntos porcentuales mayor que la actual, por lo que el ahorro en la CIAP era de 10.3% del salario.

Las pensiones no están ajustadas de forma periódica de acuerdo a una determinada variable. Por ello la pensión contributiva promedio ha mermado porque no ha sido ajustada al índice de precios al consumidor (IPC), mientras que la pensión mínima se ha ajustado por encima de la variación del IPC. Esto ha producido una reducción de la brecha entre la pensión mínima y la pensión contributiva promedio, lo que puede generar desincentivos para seguir cotizando después de alcanzada la mínima.

De acuerdo a la Ley SAP existen tres distintas modalidades de pensión: a) Renta Programada, b) Renta Vitalicia; y, c) Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida, pero solo existe la Renta Programada, no han sido implementadas las otras dos modalidades después de 20 años.

2. Propuestas de Re-reforma

Todas excepto GANA, mantienen las actuales condiciones de acceso a los beneficios: 55 años de edad las mujeres y 60 los hombres, más 25 años de cotización. La propuesta de GANA eleva la edad de las mujeres para equipararla con la de los hombres, pero mantiene el período de cotización.

El cuadro 2 muestra la gran diversidad de las cinco propuestas respecto a los beneficios y su relación con la situación actual. Las tasas de reemplazo varían entre 20% y 70% según los grupos y las propuestas, usualmente sin precisar el período de salario usado como base (SBR). Todas menos GOES intentan encontrar una alternativa a la devolución del saldo. Tres ofrecen nuevos beneficios económicos (ICP, Sindicatos y Coalición), dos restablecen la pensión anticipada por vejez (Sindicatos y GANA), tres crean una pensión por longevidad (ICP, GANA y Coalición) y una articula una pensión no contributiva con la contributiva (Sindicatos). Dos estipulan el ajuste de las pensiones mínimas (GANA¹² y Coalición¹³), y tres introducen la posibilidad de extraer parte del fondo acumulado para otras necesidades (ICP, GANA y Coalición).

¹² Propone el ajuste de acuerdo a la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema, disponibilidades de reservas creadas para este fin y de los recursos disponibles del Gobierno Central.

¹³ Propone el ajuste con base al promedio de la tasa de variación del IPC (Índice de Precios del Consumidor) de los últimos tres años.

Cuadro 2. Aspectos de los beneficios abordados en cada una de las propuestas de reforma

Aspectos	Actual	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición ^k
Edades de retiro	55 M y 60 H	55 M y 60 H	55 M y 60 H	60 M y 60 H	55 M y 60 H	55 M y 60 H
Años de cotización	25 años	25 años	25 años	25 años	25 años	25 años
Taza de reemplazo						
SPP	65-68 ^a	42 ^b				
SAP			50 ^c	70 ^d		
Optados A	65-68 ^a	42 ^{b,f}			55 ^c	^f
Optados B	65-68 ^a	42 ^b			55 ^c	
Obligados	39-43 ^a					
Devolución de saldo	X	X	X	X	X	X
Beneficios económicos		X ^h	X ⁱ			X ^h
Pensión de longevidad		X		X		X
Pensión anticipada de vejez			X	X ^j		
Ajuste de pensión				X		X
Pensión no contributiva			X			
Anticipo de depósito		X		X		X

^a TR sobre último salario cotizado. ^b Para los que se pensionen al entrar en vigencia la reforma, 42% será la TR mínima sobre SBR al registrar 25 años cotizados y 1.2% por cada año adicional. Lo anterior no se modifica en la ley pero se incluye en el documento técnico ^c TR mínima no es claro si es sobre SBR o último salario, propone que para salarios entre 500 y 600 dólares se calcule una tasa de reemplazo mínima para la pensión vitalicia de 60% de dichos salarios; para los del sector informal una TR del 40% del ingreso promedio cotizado. ^d TR de 70% sobre SBR con 25 años cotizados, baja a 50% con cotizaciones entre 20 y 25 años, 30% con cotizaciones entre 15 y menos de 20 años, y 20% con cotizaciones entre 10 y 15 años. ^e TR máxima sobre SBR y no podrá exceder 2,000 dólares. ^f Para los que ya están pensionados al agotar su saldo no pasarían a la pensión mínima, sino que recibirían el 75% de la que tienen en curso o la mínima si la primera fuera menor, pero no mayor a 2000 dólares. ^g Alternativa a la devolución de saldo para los que no alcanzan el período de cotización requerido. ^h Beneficio Económico Temporal y Permanente. ⁱ Posibilidad de recibir pensión vitalicia menor a la mínima siempre que tengan al menos 10 años cotizados. ^j En la modalidad de afiliación colectiva. ^k Únicamente cambia las pensiones de referencia para invalidez y sobrevivencia, no modifica ni menciona TR para otro tipo de pensiones, por lo que se asume que permanecen las actuales.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

a) Condiciones de acceso

Aunque todas las propuestas mantienen el requisito de 25 años de cotizaciones para tener derecho a una pensión, establecen medidas que otorgan beneficios diferentes a la devolución del saldo en un solo pago, dependiendo del período de cotización alcanzado por los trabajadores.

La ICP y la Coalición no proponen ningún cambio en las edades de retiro sin embargo crean un nuevo Comité Actuarial que hará el ajuste de edad cuando sea necesario en el caso de la ICP y en el caso de la Coalición cada cinco años. En cuanto a beneficios ambas proponen varias opciones dirigidas a los que no alcanzan los años de

cotización. Mantienen la devolución del saldo en un solo monto. Para los que han cotizado entre 10 y 20 años proponen el Beneficio Económico Temporal, que consiste en el pago de mensualidades con cargo a la CIAP hasta que esta se agote. Para los que alcancen un período mayor de 20 años y menor de 25, proponen el Beneficio Económico Permanente que será calculado como la renta programada, cuyo cálculo se reforma, pero este puede ser inferior a la pensión mínima. El Beneficio Económico Permanente se paga primero con cargo a CIAP hasta agotar el saldo, y después se hace con cargo a la Reserva para la Pensión Vitalicia (RPV) a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS).

La propuesta de los Sindicatos mantiene las edades de retiro y el período de años de cotización. Para los cotizantes que alcancen la edad, pero no los años de cotización, continúa la devolución del saldo, y crean como alternativa poder recibir una pensión vitalicia equivalente a un porcentaje de la mínima, siempre que se tenga al menos 10 años de cotización.

Únicamente la propuesta de GANA aborda parcialmente la edad de retiro, aumentando en cinco años la edad de jubilación de la mujer a 60 años como el hombre. Además, define beneficios escalonados de acuerdo al tiempo de cotización; si el período cotizado fue de 25 años o superior la TR será de 70% del salario básico regulador; 50% en el caso de cotizaciones entre 20 y 25 años; 30% para cotizaciones entre 15 y menos de 20 años; y 20% para cotizaciones entre 10 y 15 años. Mantiene la devolución del saldo.

La propuesta de GOES plantea la devolución del saldo en 11 anualidades para los que no alcanzan los 25 años continuos o discontinuos de cotización.

En el caso de acceso al régimen del ISSS para los que no cumplan con los requisitos para recibir una pensión, la propuesta de la ICP garantiza el acceso de forma vitalicia a todos los que reciban BET, BEP y devolución de saldo en anualidades. Las cotizaciones mensuales a dicho régimen se descontarán del monto del beneficio que reciban. Esto implica que en el caso de los beneficios que son temporales (BET y devolución de saldo) contarán con el acceso al programa de salud, incluso aunque no realicen cotizaciones al mismo. La obligación de las cotizaciones al ISSS no se atribuye explícitamente al pilar de reparto, por lo que se interpreta que el ISSS deberá asumir dicho costo.

La propuesta de los Sindicatos no aborda este tema.

En la propuesta de GANA, se establece que se mantendrá el acceso al programa de salud, mientras duren los beneficios que el afiliado reciba por sus cotizaciones, es decir que el aporte se descontará de la devolución de saldo que se entregue, en el número de anualidades que se elijan que puede ser desde un solo pago hasta seis anualidades. Cuando el pago de la devolución termina pierde el acceso al programa de salud.

Sobre este punto GOES establece que mientras se estén recibiendo las anualidades, el afiliado cotizará al ISSS, con descuento al pago que mensualmente se le realiza, para tener derecho al programa de salud. Al igual que en GANA cuando este beneficio termina se queda sin acceso al programa de salud.

En la propuesta de la Coalición el acceso al programa de salud es diferenciado ya que depende del beneficio que se reciba: a) para afiliados con BEP será vitalicio y la cotización al programa se descuenta del pago mensual de su beneficio; b) para afiliados con BET será por el período en que se reciba el beneficio y la cotización se descontará del pago mensual del mismo; c) para afiliados con devolución de saldo por vejez será por un período igual al tiempo total de cotización que registre tanto en SAP como en SPP, y la cotización estará a cargo de la CGS.

b) Homologación de beneficios (Tasas de reemplazo: TR)

Como se mencionó en los problemas actuales, existen diferencias importantes entre los diversos grupos de cotizantes, y varias propuestas proponen medidas para homologar beneficios y de alguna forma contribuir a la eficiencia y sostenibilidad del sistema.

La propuesta de ICP establece que para los optados A, al agotar su cuenta no se les pagará la pensión mínima como actualmente corresponde, sino tendrán 75% de la pensión actual siempre que no sea menor a la pensión mínima con cargo a la RPV. Propone también el cambio en la tabla del cálculo de pensiones del SPP y establece una TR mínima de 42% por 25 años de cotizaciones para el otorgamiento de pensiones de vejez e invalidez, y del 33.2% para los casos de invalidez parcial. En relación al salario básico regulador (SBR), la ICP mantiene el promedio de los últimos 10 años de salarios al igual que la ley SAP¹⁴, pero ajustado por el IPC anual. Además, la ICP introduce un cambio en el cálculo de la renta programada, el cual sería estimado en base al saldo en la CIAP, para que pueda financiar el pago de 240 mensualidades y veinte pensiones de Navidad, considerando una tasa de interés implícita¹⁵ al momento del trámite del beneficio.

Los Sindicatos proponen un aumento de 45% en las pensiones mínimas por vejez, pasando a US\$300, así como una tasa de reemplazo mínima del 50%¹⁶; sin embargo, hacen una distinción en base al salario y estipulan que, para salarios entre 500 y 600 dólares la TR no será menor al 60% de dichos salarios. Para los que laboran en el sector informal proponen una pensión equivalente al 40% del ingreso promedio cotizado en los últimos diez años. Además, reestablece la pensión anticipada por vejez para todas las personas que han cotizado más de 35 años, pero que aún no tienen la edad biológica.

GANAPOR su parte garantiza TR mínimas de 70%, 50%, 30% y 20% del SBR, según los años cotizados. Para esto estipula que debe existir una rentabilidad mínima de las AFP para poder cumplir las TR propuestas. El salario básico regulador (SBR) se calcula en base a los diez mejores años cotizados. Además, introduce una pensión por longevidad, a la que podrán acceder aquellos que hubiesen aportado para ella por no menos de 10 años, luego de transcurridos veinte años desde iniciado el goce de su pensión o cuando cumplieren la edad máxima de 80 años; no es claro si esta modalidad de pensión es obligatoria u opcional.

En el caso de GOES, el cambio introducido para los optados A y B impone una TR con un techo de 55% del salario básico regulador, además establece un límite máximo de US\$2,000 mensuales. Para los obligados no se especifica una tasa de reemplazo, pero se establece que la renta programada será calculada en base al saldo que un trabajador tenga en su CIAP y en su saldo individual del Fondo Colectivo de los Trabajadores. El SBR es igual al actual: el promedio de los últimos diez años.

En el caso de la Coalición, al igual que la ICP, establece para los optados A que al agotar su cuenta no se les pagará la pensión mínima como actualmente corresponde, sino tendrán 75% de la pensión actual siempre que no sea menor a la pensión mínima y no mayor a US\$2,000 con cargo a la CGS. Modifica las pensiones de referencia para invalidez total al 42% del SBR y para invalidez parcial al 33.2% del SBR, este último no lo modifica. Al igual que la ICP introduce un cambio en el cálculo de la renta programada, el cual sería estimado en base al saldo en la CIAP, para que pueda financiar el pago de 240 mensualidades y veinte pensiones de Navidad, considerando una tasa de interés implícita¹⁷ al momento del trámite del beneficio.

¹⁴ El SBR es el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos ciento veinte meses cotizados, anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a pensión de vejez.

¹⁵ La tasa se estimará con base en la rentabilidad nominal promedio anual del sistema de los últimos 10 años.

¹⁶ Para esta tasa de reemplazo mínima no se especifica cual es el período de salarios sobre el que se establece.

¹⁷ La tasa se estimará con base en la rentabilidad nominal promedio anual del Sistema de los últimos ciento veinte meses, al cierre del mes anterior.

c) Ajuste de pensiones al IPC

La ICP estipula que las pensiones serán revisadas cada tres años por un Comité Actuarial, instancia creada en dicha propuesta; pero no menciona que criterio se usará para el ajuste.

La propuesta de los Sindicatos propone un ajuste para la pensión mínima a la entrada en vigencia de la reforma, pero no regula para que la modificación sea de forma periódica y sistemática.

GANa propone que la pensión mínima sea establecida por la Comisión Nacional de Pensiones, instancia creada por dicha ley, y que para hacerlo utilice tres criterios: la variación relativa del salario promedio cotizante del sistema, la disponibilidad de reservas creadas para este fin, y los recursos disponibles del Gobierno Central.

GOES no trata el ajuste de las pensiones.

La Coalición establece el ajuste de las pensiones mínimas cada tres años en base al IPC.

d) Anticipo del depósito

Las propuestas de ICP, GANA y Coalición introducen el beneficio de “anticipo del fondo”: la posibilidad de extraer hasta 25% de la cuenta a los afiliados con un mínimo de 10 años de cotizaciones. Este retiro debe reintegrarse, junto a la rentabilidad dejada de percibir, previo a la jubilación; si no se ha reintegrado la suma al tiempo del retiro debe postergar este no más de 5 años. El anticipo está limitado a vivienda, educación, cesantía o enfermedad. GANA además permite excepciones para demorar la reintegración de los fondos extraídos, como desempleo forzoso, enfermedad terminal o pobreza.

3. Recomendaciones

El propósito de un sistema previsional no es devolver el saldo en la cuenta individual a los que no cumplen los requisitos, que en este caso representan casi dos tercios, sino pagar una pensión adecuada por el resto de la vida pasiva. Esto plantea la necesidad de dar seguimiento a la densidad individual de cotización e implementar medidas para evitar o reducir las lagunas de cotización que puedan presentarse en los historiales laborales de los trabajadores.

La tasa de reemplazo es un elemento clave para determinar el monto de la pensión; se recomienda que la misma sea calculada de forma estandarizada y tomando como referencia el promedio salarial durante la vida activa, tal y como lo proponen la OIT y OCDE.

Dada su importancia no se puede fijar una TR sin comprobación de su factibilidad a largo plazo por un estudio actuarial. En el caso de GANA, no está claro como la rentabilidad mínima de las AFP financiará las TR propuestas. De igual forma las propuestas de reestablecer la pensión anticipada de vejez y la creación de la pensión de longevidad no se basan en cálculos actuariales.

Con respecto a la homologación de beneficios se recomienda hacer una comparación normalizada del trato diferenciado de los grupos de optados (A y B) y obligados, y lo que estipulan las propuestas, similar a la desarrollada por el Ministerio de Hacienda en 2015-16, analizando similitudes, diferencias y factibilidad.

Las edades de retiro salvadoreñas son muy bajas dentro de la región, pero su aumento tiene repercusiones políticas

fuertes. Este importante punto solo es abordado parcialmente por GANA. Las edades de vida baja tienen un impacto adverso en la sostenibilidad actuarial del sistema; esto se vincula con la esperanza de vida al tiempo del retiro para cuya determinación se utilizan tablas de mortalidad, diferenciadas por sexo. La esperanza de vida a los 60 años para el hombre es de alrededor de 20.4 años, mientras que para la mujer, a los 60 años, es de 26.5 años (ICP, 2017: 24), lo cual implica un largo período de pago de la pensión y su posible inviabilidad a largo plazo.

El ajuste de las pensiones no debería dejarse a la discreción del gobierno, sino establecerlo según el IPC, de manera uniforme y periódica. Además, habría que asegurarse que hay una brecha suficientemente amplia entre la pensión mínima y la pensión contributiva promedio para evitar desincentivos al ahorro para pensión.

El anticipo de hasta el 25% de la cuenta individual, si bien intenta resolver problemas importantes (vivienda, educación, cesantía o enfermedad) crea un serio riesgo de que el saldo de la cuenta sea insuficiente al momento de retiro, por lo cual debería ser bien debatida¹⁸. Nótese que la inversión en vivienda y educación puede generar un rendimiento, pero no en los otros dos casos a pesar de su obvia necesidad. En todo caso, si se extrae una suma y luego el saldo es insuficiente, no debería haber derecho a pensión mínima ni a pensión no contributiva.

IV. SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO

1. Problemas actuales

El sistema de capitalización individual carece de solidaridad social endógena, la que existe es financiada por el Estado a través de las pensiones no contributivas y la garantía de pensión mínima. Esto en un contexto de alta incidencia de pobreza (41.6% de la población) y donde sólo el 5.9% de los adultos mayores recibe una pensión no contributiva y solo el 16% recibe pensiones contributivas (sección II). También existen importantes disparidades entre los sistemas generales y el régimen de las fuerzas armadas, el cual goza de beneficios mucho más generosos que el resto y recibe un fuerte subsidio estatal.

Las brechas de género, no solo surgen del mercado de trabajo (menor participación femenina, salarios inferiores por igual tarea), sino también del sistema mismo. El 12.3% de las mujeres está cubierta por el sistema versus 20.3% los hombres; las TR promedios recibidas por hombres alcanzan un 40%, mientras las de las mujeres son de 37%; las pensiones contributivas cubren un porcentaje mucho mayor de hombres que de mujeres; y la pensión contributiva promedio femenina es menor que el promedio masculino, tanto en el SPP como en SAP (salvo ascendencia). Entre las causas del sistema mismo (SAP) está el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo y la edad de retiro de la mujer cinco años menor, las que reducen la pensión de la mujer. Además, hay otros factores personales y familiares que afectan a la mujer, como el abandono del trabajo para la crianza de los hijos, períodos en los que se pierde cotizaciones y a esto se le suma que no recibe remuneración por la crianza, todo lo cual resulta en pensiones inferiores. En las pensiones no contributivas si bien el número de mujeres beneficiarias es 15% mayor que el de hombres, el porcentaje de hombres beneficiarios como proporción de la población masculina mayor de 70 años es 10,2%, el cual es superior al porcentaje de mujeres beneficiarias con relación a la población femenina mayor de 70 años (8,7%).

Un aspecto positivo existente es que, a la mujer asegurada que cotiza regularmente por salud al ISSS, se le cuenta como cotización al régimen de pensiones los aportes hechos durante la licencia de maternidad (4 meses). En estos casos el ISSS aporta como empleador y a la afiliada se le descuenta la parte del trabajador del subsidio.

¹⁸ Un antecedente de esta medida fue la aprobada en Perú en 2015, la cual incluso permitió la retirada completa del fondo; esto se hizo en plena campaña electoral y ha generado problemas muy serios para las pensiones futuras.

2. Propuestas de re-reforma

Todas las propuestas incorporan un componente de reparto que infunde solidaridad social en el sistema (cuadro 3). La pensión básica universal es solo tratada por una propuesta (Sindicatos), mientras que dos proponen un incentivo estatal para la incorporación de informales (Sindicatos y GANA). Las edades diferenciadas por sexo son solo objeto de una propuesta (GANA), mientras que dos parecen suprimir las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo (ICP y Coalición) y dos fijan tasas de reemplazo mínimas no diferenciadas por género (Sindicatos y GANA).

Cuadro 3. Aspectos de solidaridad social y equidad de género abordados en cada propuesta de reforma

Aspectos	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Solidaridad social					
Componentes de reparto	X	X	X	X	X
Pensión Básica Universal		X			
Incentivo para incorporación básica de informales		X	X		
Género					
Edades diferenciadas por sexo			X		
Tablas de mortalidad diferenciadas por sexo	X ^a				X ^a
Tasas de reemplazo mínimas sin distinción de sexo		X	X		

^a Parece suprimir las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo al cambiar la fórmula de cálculo de la renta programada.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

a) Solidaridad social

La propuesta de la ICP crea la Reserva para la Pensión Vitalicia (RPV), que además de la cotización de los activos, cuenta con un aporte solidario de 3% del salario, para los afiliados optados que reciban una pensión mayor a la mínima, además otorga el beneficio de no reducir su pensión a la mínima una vez se acabe el saldo en la CIAP, sino una pensión del 75% de la que tienen en curso; también financia la garantía de pensión mínima.

Los Sindicatos establecen el Fondo Rotativo Solidario Vitalicio (FRSV), basado en la solidaridad intergeneracional” (Art. 3-1-A), para los que ganan más de 1.5 salarios mínimos, que financia el pago de los beneficios del Estado. Ya se ha mencionado la articulación de la Pensión Básica Universal dentro del componente de reparto y su extensión a todos los pobres. Además, introducen una modalidad semi-contributiva la cual complementa el aporte de trabajadores informales, independientes, agrícolas y domésticos con un fondo público a través del PACOP.

GANA establece la Reserva de Pensión Vitalicia que financia beneficios solidarios, como una pensión mínima de sobrevivencia para mayores de 70 años, pobres y con menos de 10 años de cotización. El Fondo Común Solidario (financia las pensiones de longevidad) y el Fondo Solidario de Amortización de Pensiones (FSAP)¹⁹.

GOES crea el Fondo Colectivo de los Trabajadores (FCT) que otorgará pensiones mínimas vitalicias, pensiones de SPP y otros beneficios.

¹⁹ No es claro en la Ley los destinos y usos del FSAP.

Coalición crea la Cuenta de Garantía Solidaria, esta además de las cotizaciones en curso contará con una cotización especial de 3% de los afiliados pensionados optados que tengan una pensión de hasta tres veces la pensión mínima, 5% para los que tengan una pensión de entre tres hasta seis veces la pensión mínima, 7% para los que tengan una pensión de entre seis hasta ocho veces pensión mínima, y de 10% para los que tengan una pensión de más de 8 veces la pensión mínima.

b) Equidad de Género

En la propuesta de ICP y la Coalición, el cambio en el cálculo de la renta programada parece suprimir las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, al sustituirla por 20 anualidades. Los beneficios otorgados por la RPV y por la CGS como la pensión de longevidad y el económico permanente, podrían beneficiar más a las mujeres ya que, de acuerdo a las tablas de mortalidad vigentes, son las que viven más y por lo tanto recibirán por mayor tiempo dichos beneficios (ver sección VI-2-a).

Los Sindicatos proponen una tasa de reemplazo mínima aplicable a ambos sexos.

GANa también apoya la norma anterior y aumenta en cinco años la edad de jubilación de la mujer, equiparando edades de hombres y mujeres.

GOES no incluye ninguna medida sobre equidad de género.

3. Recomendaciones

Una medida común en todas las propuestas es el componente de reparto que aporta a la solidaridad social e inter-generacional.

A pesar de existir importantes brechas de género las propuestas dedican muy poco espacio a este problema, por tanto, es necesario incorporar las medidas necesarias (especialmente en GOES) para eliminar las disparidades y fortalecer la equidad de género al interior del sistema.

Se recomienda que en lugar de reconocer la cotización durante los cuatro meses de licencia de maternidad a la mujer, se le otorgue un bono de maternidad o un año de cotización a su pensión por cada hijo nacido vivo (como en Chile y Uruguay). Es importante tener un debate público serio sobre la ventaja de sustituir las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisex (Chile propuesta 2015) para no penalizar a las mujeres con pensiones aun menores.

Si es correcta nuestra interpretación de la medida de ICP y la Coalición sobre la renta programada, habría que considerarla en las otras propuestas.

V. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y COSTOS RAZONABLES

1. Problemas actuales

En El Salvador sólo hay dos AFP y ambas concentran el 100% de los cotizantes, lo cual constituye un duopolio. En 2016 no hubo virtualmente traslados entre ellas, el peor caso entre los 9 sistemas (los ordenamientos se basan en AIOS, 2017), por tanto, no hay competencia efectiva.

El porcentaje del costo administrativo (comisión neta más prima de seguro) sobre el depósito en la cuenta individual es 20.4%, el segundo mayor entre los nueve.

La utilidad de las AFP sobre el patrimonio neto en 2016 fue de 53.3%, la mayor entre los nueve países (AIOS, 2017).

Si bien los trabajadores son los dueños de sus cuentas individuales, no tienen participación alguna en la administración, y tampoco lo tienen los empleadores que aportan al financiamiento (la OIT estipula una participación tripartita de trabajadores, empleadores y Estado).

2. Propuestas de Re-reforma

En cuanto a administración y costos, la propuesta de ICP aborda todos los aspectos, pero lo hace parcialmente en la ampliación de administradoras, un tema crucial para mejorar la competencia. La de los Sindicatos y la de GANA tocan todos los aspectos (los Sindicatos no desglosan la comisión total y GANA no especifica la prima de seguro). GOES únicamente reduce la comisión total sin desglosarla (cuadro 4).

Cuadro 4. Aspectos de administración eficiente y costos razonables abordados en las propuestas

Aspectos	Actual	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Comisión Neta AFP ^a	1.26%	1.06%		0.5% ^b		1.06%
Prima de seguro ^a	0.94%	0.94%				0.94%
Comisión total ^a	2.20%	2.00%	1.69%		1.5 %	2.00%
Ampliación de administradoras		X	X	X		X
Participación social en la gestión		X	X	X		X

^a Como porcentaje del ingreso base de contribución (IBC). ^b Este límite máximo de la comisión se aplicará en el caso de que se mantengan solo dos AFP, si ingresara una nueva durante los primeros 5 años podrá cobrar hasta 1%. ^c Nuestro cálculo (ver nota de pie 20). ^d Además, establece un máximo de 1% para renta programada. ^e Solo para ahorro voluntario.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

a) Reducción de comisiones

Se ha probado que un punto de comisión administrativa, cargado anualmente durante la vida activa de un trabajador, reduce su pensión en un 20% (Barr y Diamond, 2012). De ahí la enorme importancia de reducir lo más posible las comisiones cargadas por las AFP para administrar el fondo.

De hecho, todas las propuestas reducen no sólo la comisión neta (1.26%) sino también la total (2.2%, dividida entre neta 1.26% y prima de seguro 0.94%).

La ICP y la Coalición proponen una reducción de la comisión neta a 1.06%.

Los Sindicatos calculan la relación comisión total sobre cotizaciones, la que es 17%, y proponen reducirla al 13%, lo que equivale a un 1.69% de comisión total²⁰.

GANA propone una comisión de 0.5% sobre los saldos administrados.

GOES estipula un máximo de la comisión total en 1.5% del ingreso básico de contribución (IBC: la parte del salario o ingreso que es imponible); además propone la reducción del cargo por administración de la renta programada de 1.5% a 1% de la pensión mensual.

b) Ampliación de administradoras

Las propuestas, salvo la de GOES, procuran ampliar las administradoras ya sea creando instituciones públicas o permitiendo que instituciones privadas reguladas y supervisadas por la SSF gestionen los fondos de pensiones. Esto aumentaría la competencia y eventualmente reduciría los costos.

La ICP y la Coalición proponen la ampliación solo para el ahorro voluntario, el cual podrá ser administrado por otras entidades financieras reguladas y supervisadas por la SSF.

Los Sindicatos crean una entidad pública, el Instituto Nacional Autónomo de Previsión Social (INAPS) para gestionar el componente de reparto, el cual también podrá administrar el componente de ahorro individual. Los cotizantes pueden decidir que institución se hace cargo del ahorro individual, si una AFP o el INAPS.

La propuesta de GANA es la más amplia: permite que la administración pueda ser hecha por entidades públicas o jurídicas nacionales o internacionales autorizadas; autoriza al Estado crear una institución pública de carácter autónomo (o mixta), para administrar fondos obligatorios o voluntarios, afiliar, registrar y actualizar las cuentas individuales, a la cual podrán afiliarse los cotizantes de manera voluntaria.

GOES ignora este tema.

c) Participación social en la gestión

La ICP y la Coalición introducen la participación social en el Comité de Riesgo relativo a inversiones, con representantes de trabajadores y empleadores, y elimina el Ministerio de Hacienda por conflicto de interés.

Los Sindicatos crean el Consejo Superior Administrativo y el Consejo de Vigilancia, ambos integrados por representantes de entidades estatales, trabajadores y empleadores que estarán en el Instituto Nacional Autónomo de Previsión Social (INAPS).

GANA establece una Comisión Nacional de Pensiones para sostenibilidad del sistema, con 7 miembros: dos estatales, uno respectivamente de los trabajadores, los empleadores, las AFP y una firma internacional asesora de inversiones.

GOES no aborda el tema.

²⁰ Los Sindicatos estiman el 17% como el cociente entre la comisión total (2.2%) y el total de la cotización (13%). Una reducción al 13% de este cociente equivale a una comisión total de 1.69%.

3. Recomendaciones

A fin de romper el actual duopolio de AFP y generar verdadera competencia, la propuesta de GOES debería incluir una ampliación de las administradoras.

Las propuestas de ICP, Sindicatos y Coalición deberían considerar la inclusión de una AFP pública, con iguales reglas que las privadas, como propone GANA. Esta ya existe en Uruguay, y se ha propuesto en Chile.

La propuesta de GOES debería dar participación a trabajadores y empleadores en ambos componentes, esto es especialmente relevante en el componente público que está completamente administrado por el Estado. En todas las propuestas, la combinación de representantes de trabajadores y empleadores debería ser mayoritaria respecto a la del Estado.

Podría considerarse la creación de una comisión de usuarios (Chile) con participación de los trabajadores y empleadores; la comisión se reuniría y periódicamente evaluaría la implementación de la reforma.

El gobierno debe darle toda la información que necesiten las formas de participativas, para que estas puedan realizar una ejecución efectiva.

Los miembros de las formas participativas deberían tener la preparación y experiencia necesarias para poder ejercer sus funciones de manera adecuada.

Las propuestas no incluyen medidas de fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras y supervisoras del sistema, y deberían hacerlo.

VI. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL

1. Problemas actuales

El fondo de pensiones acumulado a diciembre de 2016 fue de US\$9,251 millones y 34.5% del PIB (AIOS, 2017). Entre los nueve países con regímenes de capitalización individual en la región, dicho monto se ubica en el sexto lugar y en porcentaje del PIB se ordena en el segundo lugar.

A pesar de la notable acumulación de ahorro previsional, el rendimiento bruto real (sin descontar el costo administrativo y ajustado a la inflación) promedió 2.6% anual en la última década, el segundo más bajo entre los nueve países. La rentabilidad juega un papel proporcionalmente mayor que las contribuciones en determinar el monto de la pensión futura. La baja rentabilidad salvadoreña se explica mayormente por la altísima concentración del fondo en deuda estatal, el 81%, la mayor proporción entre los nueve países; de ese total, un 62.4% se concentra en los Certificados de Inversión Previsional (CIP)²¹ que a fines de 2016 equivalían al 21.8% del PIB de ese año, situación que se agrava por el bajo interés que pagan dichos certificados (SSF, 2016a, 2016b)²².

²¹ Títulos de deuda pública emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), cuya compra es obligatoria para las AFP y financian las pensiones del SPP. Hay de dos tipos: Los CIP A son los certificados destinados al pago de pensiones por vejez, invalidez común y sobrevivencia del SPP, otros beneficios establecidos en el SPP, incluyendo asignaciones y pagos anuales en concepto de pensión de aguinaldo, así como los beneficios para afiliados optados al SAP que se pensionen por vejez después de la reforma de 2006. Los CIP B son los certificados intercambiados por títulos previsionales existentes: Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementario (Argueta, 2011: 38). Los límites de inversión en CIP solo se aplican a los CIP A.

²² El interés establecido para los CIP fue la tasa Libor 180 más una sobretasa de 0.75, en 2006 esta tasa era cercana al 5%, sin embargo, con la crisis de 2008, la Libor 180 cayó incluso por debajo del 0.5% y hasta 2016 no ha sido mayor al 2%. En 2014 la Sala de lo Constitucional sentenció que la tasa pagada era inconstitucional y la misma se subió a 3% en 2015 y 4% a partir de 2016, pero aplicable solo a las nuevas emisiones.

A través de los CIP el gobierno ha recibido crédito barato para financiar el déficit fiscal y otros gastos, al precio de pagar pensiones futuras precarias (reduciendo cada vez más la suficiencia de los beneficios). La inversión en los CIP A tenía un límite legal de 30% de la inversión del fondo de pensiones, pero en 2012 se incrementó a 45%; en 2017 dicho tope estaba próximo a alcanzarse, por lo que el Ministerio de Hacienda solicitó un nuevo aumento a 50% y la Asamblea Legislativa lo autorizó, pero la Sala de lo Constitucional lo declaró improcedente. Cada vez que se aumenta el referido tope se afecta adversamente el monto futuro de las pensiones.

La participación de las inversiones de los fondos en la deuda gubernamental total era del 53% a fines de 2016, o sea que financiaban más de la mitad de dicha deuda. En vez de hacer una reforma impositiva que amplíe el nivel de la carga tributaria en El Salvador, se ha recurrido por un decenio a exprimir los fondos de pensiones de los trabajadores. La complicada situación fiscal con un alto nivel de endeudamiento público se hace cada vez más insostenible.

El déficit actuarial del sistema se ha proyectado en US\$24.086 millones, lo que equivale al 90% del PIB de 2013; y sólo para el período 2015-2024 asciende a US\$8.855 millones.

A continuación, se resumen los aspectos principales de la sostenibilidad financiera actuarial en las cinco propuestas.

2. Propuestas de Re-reforma

a) Fondos de pensiones

Las cinco propuestas tienen dos componentes obligatorios: capitalización individual y colectivo de reparto, este último sería gestionado por diversos administradores públicos o privados.

La magnitud del componente colectivo de reparto puede medirse de dos formas: a) el número de beneficios que otorga, y b) sus fuentes de financiamiento. Aunque el equilibrio entre ambos debe ser determinado por una valuación actuarial, aquí conceptualmente planteamos la necesidad que los beneficios sean sostenibles a largo plazo con las fuentes de financiamiento estipuladas.

El cuadro 5, ordena el componente de reparto por los beneficios que otorga, de mayor a menor, como sigue: 1) GOES con el Fondo Colectivo de Trabajadores (FCT), que financia seis beneficios; 2) Coalición con la CGS que financia cinco beneficios; 3) ICP con la Reserva para la Pensión Vitalicia (RPV) que financia cinco beneficios; 4) Sindicatos con el Programa de Ampliación de Cobertura Previsional (PACOP) y el Fondo Rotativo Solidario Vitalicio (FRSV) que financian cuatro beneficios; y 5) GANA con el Fondo Común Solidario (FCS) y el Fondo Solidario de Amortización de Pensiones (FSAP) que financian dos beneficios.

Cuadro 5. Beneficios financiados por el componente de reparto en cada propuesta

Beneficios	GOES: FCT	Coalición b CGS	ICP: RPV	Sindicatos: FRSV y PACOP	GANAs: FCS/FSAP
Pensión Básica Universal				X	
Pensiones mínimas de VIS (obligados)	X	X	X	X	
Pensiones de vejez (optados)	X	X	X		
Pensión de longevidad		X	X		X
Pensiones del SPP	X			X	
Devolución de saldo	X				
Beneficio Económico Permanente (al agotarse CIAP)		X	X		
Certificados de Traspaso y T. Complementarios	X	X	X		
Rentabilidad aportes al componente de reparto	X				
Incentivos a informales sindicalizados				X	
Pensión mínima de sobrevivencia para no afiliados ^a					X

Nota: el orden de las propuestas en el cuadro atiende al número de beneficios pagados: del que paga más al que paga menos. a Se paga si hay excedentes del fondo solidario de amortización de pensiones. b Una prestación adicional de la coalición es el aumento del 10% de la pensión en curso para los afiliados pensionados que aporten la cotización especial, que se hará efectiva cuando los mismos cumplan 85 años de edad.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

No todos los beneficios son de la misma magnitud y costo, los incentivos a informales organizados y la pensión mínima de sobrevivencia serían probablemente menores que los certificados de traspaso y las pensiones del SPP. Pero es obvio que, a mayor número de las obligaciones de beneficios, mayor será su costo y requerirán más recursos para que sean sostenibles a largo plazo.

Esto nos lleva a examinar cómo serán financiados dichos beneficios. El cuadro 6 ordena al componente de reparto por sus fuentes de financiamiento, como sigue: 1) GOES con cinco fuentes; 2) Sindicatos, ICP y Coalición con tres fuentes cada una, y 3) GANA con sólo una.

Cuadro 6. Fuentes de financiamiento de los componentes de reparto en las propuestas

Fuentes de financiamiento	GOES: FCT	Sindicatos: FRSV y PACOP	Coalición : CGS	ICP: RPV	GANNA: FCS/FSAP
Traslado de cuenta individual	X ^a	X ^b			
Porcentaje de cotizaciones en curso	X ^c	X ^c	X ^c	X ^c	X ^c
Aporte solidario o cotización especial			X ^d	X ^d	
Subvención del Estado	X ^e				
Fondo de amortización	X				
Rentabilidad de inversiones	X	X ^f	X	X	
Comisión por administración					

^a 50% de la CIAP. ^b Cociente de dos salarios mínimos. ^c Ver cuadro 6. ^d 3% de la pensión de afiliados optados en el caso de la ICP, y en la Coalición de 3% a 10% dependiente del monto de la pensión de los afiliados pensionados. ^e 5% de ingresos corrientes netos. ^f El 7% de la comisión cobrada por el INAPS por administrar el FRSV se destinará al PACOP.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

Como en el caso de los beneficios, no sólo el número sino la magnitud de las fuentes de recursos es importante.

El componente de reparto en GOES es el de mayor magnitud (tanto en beneficios como en fuentes de financiamiento), así al FCT se transferirá: el 50% del fondo de ahorro individual acumulado de obligados y optados A²³; el 8% de las cotizaciones actuales del sistema; el 5% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado en cada ejercicio; el fondo de amortización y la rentabilidad generada por inversiones del fondo colectivo²⁴; y el traslado de los recursos del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales al Fondo de Amortización financiado por el Ministerio de Hacienda. El fondo de reparto de GOES establece un registro contable de los aportes de cada trabajador que deberán llevar las AFP; aunque no se hace explícito, esto parece ser un sistema de cuentas nocionales, el cual registra de forma contable los aportes y rentabilidad en una cuenta individual, y el Estado es responsable del pago cuando la cuenta no puede financiar las pensiones.

En la propuesta de los Sindicatos, el fondo de reparto (FRSV) se financiará con el traspaso de “un monto del saldo de la cuenta individual”²⁵; y la transferencia del 68% de las cotizaciones que reciben las AFP. Este 68% sería aportado por la totalidad de trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos, y en el caso de los que ganan por encima de la línea de corte, por el porcentaje de cotización correspondiente a dos salarios mínimos. El PACOP se financiará con el 7% de la comisión que cobrará el INAPS por la administración de ese programa. Esta es la propuesta que más recorta el componente de capitalización individual y amplía el de reparto.

La CGS de la Coalición recibirá el 5% de las cotizaciones en curso, decreciente en el tiempo hasta el 2% en 2050, igual a la ICP (ver siguiente párrafo). Contará además con la cotización especial que va del 3% al 10% (ver IV- 2-a) del monto de la pensión de los afiliados pensionados.

²³ Se excluye a los optados B y las cotizaciones voluntarias.

²⁴ Esto en caso que existan reservas técnicas. De acuerdo al art.19 “La rentabilidad que devenguen las aportaciones que el afiliado realice al Fondo Colectivo de los Trabajadores, será equivalente a la tasa promedio ponderada de los rendimientos de los últimos cinco años del Fondo de Pensiones”.

²⁵ Su monto se calculará como el cociente de dos salarios mínimos vigentes del sector comercio y servicios sobre el último ingreso base de cotización, multiplicado por el saldo de la CIAP (Art. 272 de la propuesta de los Sindicatos).

En la ICP, el fondo de reparto (RPV) se financiará en un inicio con el 5% de las cotizaciones en curso, y el aporte solidario del 3% de la pensión por parte de los optados. Sin embargo, el porcentaje sobre la cotización varía en el tiempo: comienza con 5% entre 2017 y 2027, pasa a 4.5% entre 2028 y 2037, se reduce a 4% entre 2038 y 2043, luego a 3% entre 2044 y 2049 y baja a 2% a partir del 2050. La razón de esta trayectoria es el supuesto que los costos de transición del sistema gradualmente disminuirán.

La propuesta de GANA establece que el financiamiento del Fondo Común Solidario (FCS) se hará con el 1.5% de las contribuciones y se destinará a la pensión de longevidad, mientras que el Fondo Solidario de Amortización de Pensiones (FSAP), se financiará con el 1.5 de las contribuciones solo de los trabajadores que ganan más de 1.5 salarios mínimos.

b) Contribuciones y su distribución

El cuadro 7 resume las contribuciones actuales y las propuestas de aumento, así como su distribución entre los componentes de capitalización individual y de reparto.

Cuadro 7. Contribuciones y su distribución en las propuestas

Actual y propuestas	Contribuciones			Distribución (%)		
	Trabajador	Empleador	Total	Capitalización individual		Reparto
				Cuenta	Comisiones	
Actual	6.25	6.75	13.0	10.8	2.2	0.0
GOES ^b	7.25	7.75	15.0	5.5	1.5	8.0
Coalición ^k	7.25	7.75	15.0	8.0	2.0	5.0
ICP ^c	7.25	7.75	15.0	8.0	2.0	5.0
GANA ^d	6.75	7.75	14.5	11.5	1.5	1.5
+1.5 salarios mínimos ^e	0.50	1.00	1.5	0.0	0.0	1.5
Sindicatos ^f						
+ 2 salarios mínimos	6.25	7.75	14.0	12.8	1.82	0.0
-2 Salarios mínimos	6.25	7.75	14.0	0.0	1.33 ^j	12.67
GANA Fuerza Armada	7.25	21.75 ^g	29.0	0.0	0.0	29.0

^a Neta a AFP y prima de IS. ^b En ISSS e INPEP cada parte contribuye 7.5%. ^c Los afiliados optados retirados por vejez contribuyen 3% de su pensión. ^d GANA menos de 1.5 salarios mínimos, incluye el básico más longevidad. ^e GANA sólo sobre más de 1.5 salarios mínimos para Fondo de Amortización de Pensiones; incluyendo esta última, los totales son trabajador 7.25%, empleador 8.75% y total 16%. ^f Sindicatos, los que ganan menos de 2 salarios mínimos no tienen ahorro individual (todo va a FRSV); los que ganan más de 2 salarios mínimos contribuyen al FRSV hasta esa suma y sobre el excedente aportan a ahorro individual ya sea en AFP o INAPS; los informales pagan 4% y PACOP añade incentivo de 4%; los cuentapropistas y dueños de PYMES pagan 14%, 12.75% a FRSV y 1.33% comisión. ^g Combina empleador, que es el Estado, y un aporte adicional estatal.

^h Este 8% se registra contablemente de forma individual, incluyendo la rentabilidad que pueda tener. ⁱ Este aporte disminuye gradualmente en el tiempo hasta 2% en 2050. ^j Este no se destina a la cuenta individual, sino que es la comisión que se paga por administración. ^k Los afiliados pensionados contribuyen entre el 3% al 10% depende del monto de su pensión (ver IV. 2. a).

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

Las propuestas de la ICP y la de la Coalición son iguales en este punto proponen un aumento de dos puntos porcentuales en la contribución actual de 13%, uno aportado por el empleador y otro por el trabajador. En cuanto a la distribución de ese 15%, el 5% se destina al componente de reparto RPV o CGS, el 2% se cobra en concepto de comisión y prima de seguro, y el 8% se asigna a la cuenta individual. Lo último representa una disminución de 2.8% sobre el actual 10.8%, pero el porcentaje de ahorro irá aumentando de manera gradual a medida que disminuya el aporte a la RPV o CGS, como se ha detallado en la sección anterior, y se proyecta llegará a 11% en 2050 en ambas.

Los Sindicatos establecen una gran variedad de contribuciones y asignaciones lo cual complica mucho el sistema. Esto es porque hace una diferenciación en la distribución de las contribuciones dependiendo del Ingreso Base de Cotización (IBC) que cada persona reporte. Como ya se ha explicado en la sección anterior, dividen a los asegurados entre los que ganan menos de 2 salarios mínimos, para quienes toda la contribución va a reparto, y los que ganan más de 2 salarios mínimos que sólo aportan sobre el excedente al ahorro individual, o sea, 68% de las cotizaciones actuales irá a reparto y 32% a capitalización individual.

La propuesta de GANA, también propone contribuciones y asignaciones diferenciadas lo que complejiza el sistema. La cotización se aumenta a 14.5%; para los que ganan menos de 1.5 salarios mínimos de ello se destina 11.5% a la cuenta individual y 1.5% al componente de reparto, el 1.5% restante es el pago de la comisión neta y prima de seguro. Para los que ganan más de 1.5 salarios mínimos la contribución se aumenta a 16%, se propone igual distribución que el anterior pero el 1.5% adicional se destina al FSAP.

GANa es la única propuesta de incorporación de la Fuerza Armada (IPSFA). Estipula que los asegurados paguen 7.25% (como en mayoría de las propuestas) y el Estado 21.75% como empleador y como tal, este aporte equivale al 75% del total de la contribución, comparado con 53% en el sistema general.

La propuesta de GOES aumenta la cotización en dos puntos porcentuales, uno aportado por el trabajador y otro por el empleador, para un total de 15%. El depósito en la cuenta individual se reduce de 10.8% a 5.5%, se transfiere el 8% al componente de reparto (en una cuenta individual a la que se agrega la rentabilidad que devengue), y 1.5% es para las comisiones.

Debe notarse que al menos dos propuestas (GOES y Sindicatos)²⁶ crean cuentas individuales en el componente de reparto de manera que al tiempo del retiro el asegurado recibiría una pensión de este componente y otra del componente de ahorro individual. No obstante, las proporciones son diversas, y en el caso de los Sindicatos varía dependiendo del ingreso dicha proporción.

Las cinco propuestas aumentan la contribución total de 13%, entre 1.5 y 3 puntos porcentuales; generalmente para financiar el componente de reparto, el cual oscila de 1.5% (GANa) a 12.67% (Sindicatos). Mientras que el depósito en la cuenta individual, ahora 10,8% se reduce en todas, menos en la propuesta de GANA que lo aumenta (cuadro 7).

En todo el sistema, la proporción de la contribución pagada por el trabajador es entre 45% y 48% del total y la del empleador entre 52% y 55% por lo que se cumple la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la contribución total.

²⁶ El componente de reparto de ICP y GANA no tiene cuentas individuales de reparto.

c) Garantía estatal

La Ley SAP establece que el Estado es responsable del financiamiento y pago de las pensiones mínimas de vejez, invalidez común y sobrevivencia, cuando se acaba el saldo en la cuenta individual.

La propuesta de la ICP estipula que la garantía de pago del Estado será efectiva en el caso que la Reserva para la Pensión Vitalicia fuera insuficiente. Esto constituye una garantía ilimitada²⁷ aumentando el compromiso actual en el que responde solo por las pensiones mínimas.

En el caso de los Sindicatos, el Estado es el administrador de la mayor parte de los fondos del sistema, es el responsable y garante del FRSV, sin limitar por monto, porcentaje o prestación.

Por el contrario, en la propuesta de GANA, el Estado solo garantiza la pensión mínima cuando los fondos individuales sean insuficientes.

En la propuesta de GOES el Estado garantiza los compromisos del FCT, en caso de que sus recursos sean insuficientes para el pago de las pensiones. Al igual que ICP y los Sindicatos se establece una garantía ilimitada.

La propuesta de la Coalición establece que el sistema contará con la garantía de pago del Estado para las obligaciones de la CGS, pero esta garantía no podrá exceder el 5% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado, para cada ejercicio fiscal.

d) Inversión y multifondos

El cuadro 8 resume los aspectos de inversión y multifondos tratados en las propuestas.

Cuadro 8. Aspectos de inversión abordados en las propuestas de reforma

Aspectos	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Inversión	X	X	X	X	X
Concentración en CIP	X	X	X	X	X
Diversificación	X		X		X
Multifondos	X ^a		X ^b		X ^c

^a Fija edades y propone cuatro fondos: crecimiento, moderado, conservador y especial de retiro. ^b No fija edades, fija límites de inversión en renta variable y calificación de riesgo; propone tres fondos: crecimiento, moderado y conservador. ^c Define rangos de inversión en instrumentos de renta variable para cuatro fondos: crecimiento, moderado, conservador y especial de retiro; además define edades para la asignación a los fondos cuando los afiliados no hubieran seleccionado un fondo.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

En cuanto a las inversiones, un punto clave son los CIP que absorben el 62.4% del fondo de pensiones. Todas las propuestas, salvo la de GOES, introducen medidas para reducir la concentración en los CIP y aumentar su rendimiento.

²⁷ Si bien en la propuesta no se incluye esta palabra, de acuerdo a la modificación en el artículo 144 que establece que el sistema contará con la garantía de pago del Estado en caso que la RPV sea insuficiente, sin limitar a monto, porcentaje o tipo de pensión.

La ICP reestructura los CIP, ampliando el vencimiento del stock y las emisiones futuras, incrementa la tasa de interés tanto para el stock como los flujos futuros y cambia el esquema de amortización por uno de saldos decrecientes.

Los Sindicatos proponen frenar el endeudamiento del Gobierno que tiene bajo interés, reorientándolo hacia inversiones con mayor rentabilidad; sin embargo no determina cuáles serían esas inversiones y tampoco lo trata en el proyecto de ley.

GANa recorta el límite máximo de inversión en los CIP a 40% y lo reduce sucesivamente en 5 puntos porcentuales por año para cerrarlos en 2025. También introduce cambios en algunos límites de inversión.

La propuesta de GOES no cambia los límites actuales de tipo de inversión, salvo en CIP cuyo techo aumenta de 45% a 50% del total. Como se ha dicho, en 2017 la Asamblea aprobó dicho aumento (sin esperar a la ley) pero la Sala Constitucional lo declaró improcedente. La tasa de interés que pagan los CIP es muy baja; entre 2015 y 2017 se aumentó solo para las nuevas emisiones, pero en promedio continúan teniendo un rendimiento muy pobre, especialmente ajustado a la inflación, lo que afecta de manera adversa el monto de las pensiones futuras.

La Coalición propone medidas con respecto a los CIP similares a la ICP, amplía el plazo y establece una tasa de interés fija del 6%, reestructura el stock y define las tasas de interés a devengar que van desde 2.5% en 2017 hasta 4.5% a partir de 2022.

Medidas para diversificar la cartera y aumentar el rendimiento:

Como se ha señalado previamente, las inversiones del fondo de pensiones están altamente concentradas y tienen un bajo rendimiento en promedio. Cuatro propuestas estipulan la diversificación de la cartera de inversiones, reduciendo el peso de la deuda pública, particularmente de los CIP. A continuación, se resumen las medidas de las propuestas, primero las generales y luego las relativas a los multifondos.

La ICP permite invertir en fondos de inversión abiertos y cerrados ya sean estos locales o extranjeros, y además propone abrir las inversiones a títulos extranjeros e instrumentos negociados internacionalmente.

Ya se ha notado que los Sindicatos proponen una diversificación de la cartera, pero sin explicar en qué tipos de instrumento.

GANa mantiene el límite de 50% en valores de Tesorería, pero con un riesgo no menor de B+ (si es menor, baja el límite a 25%); fija un límite de 80% en títulos de riesgo nacional y 75% en instrumentos de naturaleza pública (aún altos); y aumenta a 50% el límite en acciones y bonos convertibles.

GOES no trata la diversificación de la cartera, de hecho la concentra más en CIP.

La Coalición abre a inversiones en fondos de inversión extranjeros cerrados, aumenta los límites para deuda con entidades no públicas e incluye como opción el depósito de fondos de pensiones en plazo fijo.

Multifondos

Para proteger el valor del fondo individual de pensiones frente a crisis financieras e intentar aumentar su rentabilidad a largo plazo, se ha recomendado la creación de un sistema de multifondos como opera en Chile, México y Perú. Este consiste en varias carteras con diversos riesgos y rentabilidad; cuando los asegurados son

jóvenes se recomienda inversiones de alto rendimiento y riesgo (porque hay un horizonte largo en caso de una crisis), mientras que a medida que se aproxima el tiempo de retiro (por ejemplo, cinco años) se aconseja mover la inversión hacia instrumentos de bajo rendimiento y riesgo (esto fue recomendado por Mesa Lago, 2011).

ICP y la Coalición proponen cuatro tipos de fondos con diversos tipos de inversiones dependiendo de las edades de los afiliados, diferenciando los porcentajes que están autorizados para invertir en instrumentos de renta variable:

1. Crecimiento: con un límite de entre 30 y 45% en renta variable; afiliados hasta 35 años.
2. Moderado: con un límite de entre 20% y 30% en renta variable; hombres entre 36 y 55 años, mujeres entre 36 y 50 años.
3. Conservador: con un límite máximo de 20% renta variable, para afiliados no incluidos en Crecimiento o Moderado sin importar su edad.
4. Especial de Retiro: no permite inversión en renta variable y está compuesto por el saldo de Optados A y Optados B, y los pensionados por invalidez y sobrevivencia a la fecha de entrada en vigencia de la reforma.

GANa establece tres tipos de fondos, fija límites de inversión en los instrumentos de renta variable y define la calificación de riesgo que deben tener los títulos en los que se invierta:

1. Crecimiento: con un límite de hasta el 70% del activo en instrumentos de renta variable; deberá invertir en títulos de deuda con calificación soberana de B o mayor.
2. Moderado: con un límite de entre 30% y 70 % del activo en instrumentos de renta variable; no podrá invertir más del 40% en títulos de deuda con calificación soberana de B o mayor.
3. Conservador: con un límite de hasta el 30% del activo en instrumentos de renta variable; y no podrá invertir más del 40% en títulos de deuda con calificación soberana menor a B+, con excepción de títulos de deuda soberanos nacionales.

e) Estudios actuariales

En este acápite se resumen dos aspectos actuariales de las propuestas: la recomendación de que se hagan estos periódicamente y si se han realizado para evaluar la factibilidad de las propuestas.

La realización de estudios actuariales periódicos para evaluar la sostenibilidad del sistema es crucial, pues si se detecta una variación en las proyecciones hay que hacer ajustes, ya sea por el lado de los ingresos o de los egresos o una combinación de ambos. Tres de las propuestas estipulan hacer estos estudios actuariales (cuadro 9).

Cuadro 9. Aspectos de estudios actuariales abordados por las propuestas de reforma

Aspectos	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Estudios actuariales	X	X	X		X
Periodicidad	“Periódico”	2 años	3 años	X	3 años ^a
Encargado	Comité Actuarial	SSF	Comité Actuarial dependiente SSF		Comité Actuarial

^a Cada tres años revisará pensión mínima y CGS, y cada cinco años revisará las edades.

Fuente: elaboración propia basada en las cinco propuestas.

ICP crea un comité actuarial interno compuesto por cinco miembros representantes del Estado, trabajadores, empleadores y academia; el mismo evaluará “periódicamente” el sistema o cuando se propongan modificaciones.

Los Sindicatos proponen que la SSF haga un estudio actuarial cada dos años o cuando se propongan modificaciones.

GANA crea un comité actuarial, dependiente de la SSF, que evaluará la sostenibilidad del sistema cada 3 años. GOES guarda silencio al respecto.

La Coalición crea un comité actuarial conformado por siete miembros, dos representantes del Estado, un miembro designado por Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo a solicitud del Gobierno, dos miembros designados por los trabajadores y dos por los empleadores.

Como ya se ha dicho, la única propuesta que cuenta con estudios de factibilidad es la de ICP, los cuales se resumen en el recuadro 1.

ICP hizo un estudio de *impactos financieros* (no una valuación actuarial) el que fue revisado por la firma PrimAmérica y este, a su vez, fue examinado por la SSF; después el Banco Mundial (BM) analizó ambos. De las revisiones de SSF y BM solo tenemos una presentación en formato power point, que en algunos casos presentan cuadros difíciles de leer, especialmente si no se participó en la presentación. En base a la poca información obtenida, se resumen las principales conclusiones de ICP, PrimAmérica, la SSF y el BM:

PrimAmérica

- Las proyecciones han sido realizadas con supuestos y parámetros acordes a la realidad previsional salvadoreña y que proyectan adecuadamente:
 - El comportamiento de los flujos futuros de los fondos de pensiones asegurando la suficiencia de recursos
 - El cumplimiento de los límites de inversión respecto a la inversión obligatoria CIP

- La capacidad de la RPV para asumir sus compromisos
- La reducción de las obligaciones fiscales
- El modelo es sensible al tiempo que se tarde en poner en marcha la reforma en cuanto a la liquidez de los fondos, pero cuenta con mecanismos flexibles para que siga siendo exitoso

Lo anterior es un resumen que está al final del estudio de ICP (2017: 118)

- Un resumen de dos páginas de PrimAmerica (no se dispone del documento completo), dice:
 - El objetivo del modelo de ICP es estimar si las reformas propuestas al sistema de pensiones permiten o no generar recursos suficientes para financiar una parte de las obligaciones fiscales con el sistema.
 - El trabajo realizado consistió en verificar que las fórmulas utilizadas representan bien las propuestas de reforma.
 - PrimAmerica no emite opinión sobre la calidad de los datos que alimentan el modelo de ICP.
 - Asumiendo que la calidad de los datos con los que “se carga” es aceptable, el modelo analizado si permite proyectar, con un grado razonable de certeza, el impacto de las respectivas reformas sobre los flujos de ingresos y obligaciones del sistema de pensiones (ICP, 2017:119-120)

La SSF analizó el estudio de PrimAmerica con sus propios parámetros y llegó a los colofones siguientes:

- Hay una disminución del beneficio (pensiones de SAP y SPP) que oscila entre 15 y 28 p.p.
- La tasa de rentabilidad proyectada es 4% versus la actual en el Escenario Base de 3% (en realidad un promedio de 2,6% en los últimos 10 años)
- La tasa de crecimiento de cotizantes es 2% versus la actual en el Escenario Base de 0,37%.
- El saldo de la RPV según ICP genera superávit hasta 2049 mientras que el saldo de SSF genera déficit
- El déficit previsional es US\$4.538 millones mayor que el proyectado por el ICP

La evaluación de la SSF fue revisada por el Banco Mundial que concluyó:

- Hay diferencias en los supuestos e imprecisiones entre las estimaciones de SSF e ICP
- Los cálculos del valor presente de la SSF no pudieron ser replicados
- RPV comienza a sufrir déficits de caja en 2050 y requerirá aportes desde 2062
- Aún en el mejor escenario, el RPV no está fiscalmente “blindado”.
- La ICP genera una redistribución de renta regresiva
- Para mejorar la sostenibilidad, propone aumentar edad de retiro gradualmente a 65 para ambos sexos; reducir años de cotización de 25 a 23, y bajar aún más la comisión de las AFP.

Fuente: ICP (2017), SSF (2017), Heinz y Reyes (2017).

3. Recomendaciones

Para evaluar la sostenibilidad de las propuestas a largo plazo, es esencial que cuenten con estudios actuariales, que se hagan públicos y sean objeto de discusión. Solo conociendo los estudios actuariales de cada una se podrá saber si son financiera y actuarialmente viables, de lo contrario deberán hacerse los cambios que a raíz del estudio se indiquen y someterlos de nuevo a un estudio actuarial.

En el caso de las cuatro propuestas analizadas aquí, únicamente conocemos con certeza que la propuesta de la ICP fue objeto de un estudio de impactos financieros, dicha propuesta debería ser ajustada con las observaciones pertinentes hechas por la SSF y el Banco Mundial; es importante también obtener los documentos completos de PrimAmerica, SSF y Banco Mundial. El hecho mismo de que no hay certidumbre sobre la posible realización de estudios actuariales constituye una falta seria de transparencia y un obstáculo fundamental para evaluar las propuestas.

Con relación a los fondos de pensiones y en específico los destinados a los componentes de reparto, es necesario tener en cuenta que mientras mayor es el número y magnitud de los beneficios ofrecidos por el componente de reparto, más alta tienen que ser los recursos destinados a financiarlos, y por lo tanto crece el peligro de insostenibilidad financiera-actuarial. Una vez establecida la sostenibilidad financiera del componente de reparto, el Estado debe garantizar el pago de sus beneficios, si los fondos creados para ello son insuficientes.

En cuanto al financiamiento de los distintos fondos de reparto, en dos de las propuestas se define el traslado de parte o la totalidad de las cuentas individuales de ahorro para pensiones; si esto se lleva a cabo sin consulta de los afiliados quienes son propietarios de sus cuentas, se advierte de una posible inconstitucionalidad.

En la medida de lo posible, deben simplificarse los esquemas de contribución y asignación establecidos en algunas propuestas, ya que las contribuciones múltiples y complejas hacen difícil su implementación y ejecución, así como el proceso de deducción del salario. El esquema propuesto para el sector informal podría simplificarse estableciendo una medida como el pago del monotributo, el cual ha tenido éxito en Argentina y Uruguay.

Con respecto a las inversiones debe evitarse la expansión de CIP que deterioran cada vez más las pensiones futuras. Los CIP existentes deben pagar tasas de interés de mercado y debe reducirse de forma gradual el límite de inversión en estos títulos.

Es esencial diversificar la cartera de inversiones siguiendo propuestas como las de ICP, GANA y Coalición, a fin de incrementar el rendimiento real que sólo promedió 2,6% en los últimos 10 años, el inferior en los nueve sistemas de capitalización individual en la región.

El mercado de valores de El Salvador fue regulado virtualmente al mismo tiempo que se pasó la Ley SAP en 1996 y sigue sufriendo de severa escasez de instrumentos de inversión. Esta es una causa de que el 81% de la inversión del fondo de pensiones esté concentrado en deuda estatal; la otra causa ha sido usar dicha inversión para financiar el déficit fiscal. El objetivo de la inversión del fondo es lograr el mayor rendimiento posible con cautelas en cuanto a los instrumentos, a fin de pagar pensiones mejores.

En vista a dicha situación y para diversificar la cartera es esencial abrir el abanico de inversiones, por ejemplo:

- Inversiones en emisiones extranjeras; se argumenta que esto substraería recursos para la inversión nacional, pero no hay inversión en acciones nacionales ni en fondos mutuos o de inversión o fondos alternativos; habría

que hacer esta inversión con cautela evitando proporciones muy altas como en Chile y Perú que sufren caídas fuertes durante crisis. b) Inversiones en infraestructura, con las debidas garantías y en condiciones de mercado, que además contribuirían al desarrollo nacional. c) Inversiones en bonos hipotecarios transables en la bolsa de valores que ayudarían en la construcción de viviendas (la inversión directa en vivienda en la región ha sido un desastre y también lo han sido los préstamos personales).

La experiencia de varios países indica que los multifondos son importantes para reducir el riesgo de los asegurados. Para no complicar demasiado el sistema, lo ideal serían tres fondos, con edades en cada una de modo que los afiliados según envejecen se trasladen de carteras de alto rendimiento y riesgo a otras de bajo rendimiento y riesgo.

VII. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LAS PROPUESTAS

1. Transparencia

En cuanto a la transparencia y, en específico el acceso a la información, existen varios documentos clave (especialmente estudios y valuaciones actuariales) que no están disponibles e impiden una evaluación más comprensiva y profunda de las propuestas. Tampoco se ha revelado el reciente estudio actuarial de IPSFA. Los documentos deben ser públicos para permitir una discusión ciudadana que resulte en una re-reforma mejor y no se repita lo sucedido en 1996.

2. Evaluación de las propuestas basadas en los seis elementos

Este estudio demuestra que ninguna de las cinco propuestas es completa en base a los seis elementos analizados y sus diversos aspectos. Por ello se exhorta a los proponentes a que completen y mejoren sus propuestas de forma que enfrenten de manera más integral y efectiva los problemas actuales del sistema.

La selección de aspectos para hacer una comparación es difícil, pues no puede ser excesivamente compleja ni tampoco demasiado sucinta. Además, hay aspectos muy complejos para incluir y resumir. Por ejemplo, las medidas sobre beneficios son muy variadas y es casi imposible homologarlas, a más de que falta un estudio actuarial que asegure su sostenibilidad a largo plazo. Lo mismo es cierto respecto al depósito en las cuentas individuales, porque habría que combinar en dos casos la del ahorro individual y la de reparto, a más de que se ignora si serán capaces de pagar pensiones adecuadas. Otro problema es que las propuestas pueden tocar un aspecto, pero no necesariamente con medidas fundamentales, por ejemplo, cuatro propuestas se refieren a la equidad de género, pero ninguna propone medidas substanciales para reducirla. Por último, está el diverso alcance entre propuestas que abordan un aspecto, por ejemplo, varias se refieren a la extensión de la cobertura, pero hay una que lo hace de manera más profunda que las otras. A continuación, ofrecemos un ejercicio comparativo de las propuestas, identificando sus aspectos positivos y faltantes, así como algunos problemáticos.

En la propuesta de ICP lo positivo es: control de evasión y mora, creación del fondo solidario, equidad de género, reducción de comisiones, participación de trabajadores en Comisión de Riesgo y Comité Actuarial, diversificación de la cartera, multifondos, garantía estatal y estudios actuariales “periódicos” (debería establecer el período). Los aspectos faltantes son: extensión de cobertura, ajuste periódico de las pensiones, y ampliación de administradoras para aumentar la competencia. Problemático es el anticipo de la cuenta individual.

En la propuesta de los Sindicatos lo positivo es: medidas para la extensión de cobertura (las más detalladas), control de evasión y mora, creación del fondo solidario, equidad de género, reducción de comisiones, varias formas de participación social en la gestión, diversificación de la cartera (debería concretarla), garantía estatal y estudio

actuarial cada dos años. Los aspectos faltantes son: ajuste de las pensiones, ampliación de administradoras y multifondos.

La propuesta de GANA tiene como positivo: expansión de cobertura, creación del fondo solidario (el de menor tamaño), ajuste de pensiones, equidad de género, ampliación de administradoras (la más extensa), reducción de comisiones, diversificación de la cartera, multifondos, y estudio actuarial cada tres años. Aspectos faltantes son: control de la evasión y mora, y garantía estatal. Problemático es el anticipo de la cuenta individual.

En la propuesta de GOES lo positivo es: control de evasión y mora, creación del fondo solidario (con los mayores beneficios), reducción de comisiones y garantía estatal. Los aspectos faltantes son: extensión de cobertura, ajuste de las pensiones, equidad de género, ampliación de administradoras, participación social en la gestión, diversificación de la cartera, multifondos, y revisiones actuariales periódicas. Problemático es aumentar concentración en CIP.

En la propuesta de la Coalición lo positivo es: control de evasión y mora, creación del fondo solidario, equidad de género, reducción de comisiones, participación de trabajadores en Comisión de Riesgo y Comité Actuarial, diversificación de la cartera, multifondos, garantía estatal y estudios actuariales cada tres años, ajuste periódico de las pensiones. Los aspectos faltantes son: extensión de cobertura, ampliación de administradoras para aumentar la competencia. Problemático es el anticipo de la cuenta individual. Esta última propuesta guarda estrecha semejanza con la propuesta de la ICP y contiene algunas medidas particulares similares a la propuesta de GANA. En este sentido, se asume que GANA retirará su propuesta.

El cuadro 10 resume los aspectos abordados y faltantes en las propuestas. Un mero conteo de las cruces en el cuadro no da una respuesta adecuada por las razones explicadas antes, las notas de pie califican algunas de dichas equis.

Cuadro 10. Resumen de aspectos clave abordados por las propuestas de reforma

Aspectos	ICP	Sindicatos	GANA	GOES	Coalición
Extensión de cobertura		X	X		
Control de evasión y mora	X	X	f	X ^h	X
Ajuste de pensiones	a	d	X		X
Anticipo de fondo	X		X		X
Creación de fondo de reparto y solidario	X	X	X	X ⁱ	X
Equidad de género	X ^b	X ^c	X ^c		X ^b
Reducción de comisiones	X	X	X	X	X
Ampliación de administradoras	X ^c	X	X		X ^c
Participación social en la gestión	X	X	X		X
Diversificación de inversiones	X		X		X
Creación de multifondos	X		X		X
Garantías estatales	X	X	g	X	X
Estudios actuariales periódicos	X	X	X		X

^a Revisión cada tres años por comité actuarial sin especificar criterios. ^b Parece modificar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. ^c Solo en el ahorro voluntario. ^d Solo la pensión mínima al inicio. ^e Tasas de reemplazo mínima igual para ambos sexos; GANA agrega edad de 60 para ambos sexos. ^f No trata ninguno de los seis aspectos clave del cuadro 1. ^g Solo para la pensión mínima. ^h No trata exigencia de solvencia ni multas a morosos. Solo GOES da la administración a las AFP, en el resto son entidades públicas.

Fuente: elaboración propia con base a las cinco propuestas.

3. Cómo fortalecer las propuestas

A continuación, se detalla una serie de medidas de carácter general que deberían ser consideradas por las propuestas.

En cobertura:

- Hay que cambiar la mentalidad de que la cobertura baja es un problema exclusivo del mercado de trabajo, es necesario mejorar la capacidad del sistema de adaptarse a las condiciones de dicho mercado, con políticas que han sido exitosas en otros países.
- Extensión de cobertura: la pensión no contributiva debería ser extendida a todos los pobres y articulada con el sistema de pensiones; se debe crear una estrategia para implantar el mandato de la Ley SAP a fin de incorporar a grupos informales, agrícolas y empleadas domésticas
- Establecer contribuciones ad hoc para los grupos del sector informal, simplificando los pagos con el monotributo.
- Implementar medidas para sancionar fuertemente la evasión y la mora.

En beneficios:

- Cambios en condiciones de acceso: aumentar gradualmente las edades de retiro (muy bajas en el contexto regional) de acuerdo con la esperanza de vida al tiempo de la jubilación y reducir los 25 años de cotizaciones requeridas.
- Homologación de beneficios: reducir las actuales diferencias notables entre grupos de asegurados.
- Determinar las TR basadas en el promedio salarial de la vida activa o al menos en los últimos 20 años en vez de los actuales 10.
- Ajustar las pensiones anualmente al IPC.

En solidaridad social y equidad de género:

- Mayor solidaridad social: reforzar no solo entre generaciones sino también entre grupos de ingreso y sexos mediante el componente de reparto.
- Aumento de equidad de género: expandir cobertura de la pensión no contributiva, crear bono de maternidad o año de cotización por hijo nacido vivo, considerar tasas de mortalidad unisexo.

En 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.
- 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.

En sostenibilidad financiera y actuarial:

- Diversificar la cartera de inversiones y terminar nuevas emisiones de CIP o aumentar sus intereses al nivel del mercado, a fin de incrementar el rendimiento real del fondo.
- Implementar los multifondos (tres) para reducir el riesgo de los asegurados.
- Una vez asegurada la sostenibilidad financiera del componente de reparto, el Estado debe garantizar el pago de sus beneficios, si los fondos creados para ello son insuficientes.
- Estipular que se realicen revisiones actuariales cada dos o tres años y se hagan los ajustes correspondientes para garantizar el equilibrio del sistema.

4. Punto común: el sistema mixto

Todas las propuestas apoyan un sistema mixto de dos pilares: capitalización individual y reparto. A mediados de los años 90, Mesa-Lago propuso este sistema y demostró que era menos costoso que el exclusivo de capitalización (SAP) copiado de Chile sin tener condiciones económico sociales necesarias para que fuese factible, pero se rechazó. Veinte años después, debido a los graves problemas que enfrenta el sistema, se retorna a esta idea, pero con una situación financiera-actuarial mucho peor que la existía entonces.

Para que el sistema mixto sea exitoso, debe analizarse con extremo cuidado su estructura, beneficios y financiamiento, siguiendo los seis elementos analizados. De no hacerse esto se cometerá un segundo error más severo que el de 1996 y los trabajadores se quedarán sin pensiones adecuadas.

El sistema mixto debería procurar un balance adecuado entre sus dos componentes, en vez de reducir uno de ellos a una función marginal (por ejemplo, en Sindicatos el componente de reparto es el fundamental y el de ahorro individual es minúsculo, mientras que lo opuesto es cierto en ICP). Existe una comparación reciente entre los modelos mixtos de diversa estructura en Costa Rica y Uruguay, con lecciones para El Salvador (Mesa-Lago, 2016).

Tomar en cuenta que lo importante no es el nombre que tenga un componente de reparto sino el tamaño del mismo tanto en términos de sus recursos como de sus obligaciones. Mientras mayor es el número de beneficios ofrecidos por el componente de reparto, más alto tienen que ser los recursos destinados a financiarlos, y por lo tanto crece el peligro de insostenibilidad financiera-actuarial.

Una re-reforma integral ha de incluir el régimen de IPSFA. GANA los incorpora, pero propone contribuciones del Estado equivalentes a 75% del costo total para financiar beneficios, esto es muy generoso y muy diferente a las cotizaciones aportadas por empleadores en el resto del sistema. Es esencial hacer una reforma total del IPSFA y armonizar sus contribuciones y beneficios con los del sistema general, lo cual reduciría el costo fiscal y mejoraría la solidaridad social.

Las propuestas ofrecen una gran variedad de beneficios, pero es muy dudoso que todos puedan ser financiados a largo plazo. Una simulación actuarial permitiría determinar el costo de cada uno y ayudar a determinar prioridades pero debería haber una guía en cuanto a su importancia para hacer una decisión final, por ejemplo, en el contexto económico social salvadoreño (con alta incidencia de pobreza e informalidad), la extensión de la cobertura con las políticas antes explicadas debería tener prioridad, entre las medidas podría ser, una pensión no contributiva focalizada en todos los pobres y sometida a prueba de ingresos, la cual se ha probado que tiene un costo relativamente bajo respecto al PIB.

El déficit fiscal debe atacarse con una reforma impositiva que expanda la carga tributaria en vez de continuar exprimiendo el fondo de pensiones.

5. Diálogo social y educación previsional

Las propuestas y el proyecto final deben ser sometidos a un diálogo social amplio con la participación de todos los sectores involucrados y de expertos internacionales de prestigio, tomando ejemplo de experiencias internacionales que han llevado a cabo procesos de diálogo amplios, estructurados e inclusivos para las reformas. Esto lo hizo Chile en 2008 y 2015, así como Costa Rica a comienzos de siglo.

Es necesario que el diálogo sea transparente y permita el acceso a la información a los participantes, que las propuestas que sean discutidas cuenten con un estudio actuarial que de respaldo a las medidas. La propuesta de re-reforma que se formule deberá atender de forma integral a los problemas actuales y ser sometida a una evaluación actuarial por un organismo internacional en la materia con reconocido prestigio (OIT, OECD).

Por último, las propuestas tendrían que incluir medidas de educación financiera y previsional (solo tocada por los Sindicatos) para que el diálogo sea efectivo y permita tomar decisiones informadas. Para ello es aconsejable crear un fondo de educación previsional financiado por el Gobierno, las AFP y los sectores económicos.

En conclusión, El Salvador tiene una segunda oportunidad para realizar una reforma de pensiones integral y apropiada que resuelva los problemas actuales y sea sostenible a largo plazo. No deben repetirse los errores de la reforma de 1996. Si esto ocurriese, no habría una tercera oportunidad pues el sistema podría desfinanciarse dejando sin pensiones adecuadas a los trabajadores salvadoreños. La Asamblea Legislativa tiene la responsabilidad de generar un espacio de diálogo social que permita un debate técnico sobre las propuestas presentadas, en donde se realicen los estudios actuariales que den cuenta de la sostenibilidad de las mismas. La reforma que se apruebe y emprenda debe cumplir con los principios de seguridad social, de lo contrario se corre el riesgo que los trabajadores tengan una vejez en pobreza.

REFERENCIAS

- Argueta, Nancy. (2011). *Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: Fundaungo.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones—AIOS (2017), *Boletín Estadístico de la OIS 2016*, No. 31, diciembre 2016.
- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2012), *La reforma necesaria: El futuro de las pensiones*, Madrid, El Hombre de Tres.
- Becker, Ulrich y Mesa-Lago, Carmelo (2013), *Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría, México*, OIT.
- Grupos parlamentarios de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de Concertación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) (2017), *Decreto Integral de Fortalecimiento y Sostenibilidad de los Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones*, San Salvador.
- Confederaciones, Federaciones, Sindicatos y Movimientos Populares (2017). *Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones*. San Salvador.
- Durán Valverde, Fabio. y Peña, H. (2011). “*Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*”. Serie Seminarios y Conferencias No. 64. Santiago: Cepal.
- Farell Consultores (2017a). “*Cuantificación actuarial y financiera de la propuesta de reforma de pensiones del Gobierno de El Salvador, al 31 de diciembre de 2015*”.
- Farell Consultores (2017b). “*Cuantificación Actuarial y Financiera de la Propuesta de Reforma de Pensiones del Gobierno de El Salvador, al 15 de diciembre de 2015*”.
- Gobierno de El Salvador (2015). “*Propuesta Sistema Previsional Mixto*”. San Salvador, 21 septiembre.
- Gobierno de El Salvador (2016). “*Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*”. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Gobierno de El Salvador (2017). “*Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*”. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- Grupo Parlamentario Gran Alianza por la Unidad Nacional [GANU] (2017). *Reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador: Asamblea Legislativa.
- Iniciativa Ciudadana para las Pensiones [ICP] (2017). “*Propuesta, Estudio Financiero Actuarial y Propuesta de Ley*”. San Salvador: ANEP, Asafondos, Comtradeop y Fusades.

Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Decreto Legislativo No. 927 del 20 de diciembre de 1996 publicado en Diario Oficial No. 243, Tomo 333 del 23 de diciembre de 1996. El Salvador.

Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova y Carlos M. López (1994), *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*, San Salvador, CINDE, FundaUngo, Friedrich Ebert Stiftung.

Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Durán (1998), *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*, San Salvador, Friedrich Ebert Stiftung.

Mesa-Lago, Carmelo (2003), *El Sistema de Pensiones en El Salvador Después de Cinco Años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones*, San Salvador, Friedrich Ebert Stiftung.

Mesa-Lago, Carmelo. (2011). “*Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador: 1998-2010*”. San Salvador: Fundaungo.

Mesa-Lago, Carmelo. (2014). “*Informe sobre Estudio de Re-Reforma de Pensiones en El Salvador*”. San Salvador: Superintendencia del Sistema Financiero.

Mesa-Lago, Carmelo. (2016). “*Los Modelos Mixtos de Pensiones en Costa Rica y Uruguay: Algunas Lecciones para El Salvador*” en *Aportes al Debate sobre las Políticas Públicas (No. 6, enero 2016)*. San Salvador: Fundaungo.

Mesa-Lago, Carmelo. (2017). “*Evaluación del Desempeño de los Sistemas de Capitalización Individual en América Latina, 1981-2017*” [Presentación powerpoint]. Madrid: Novaster.

Rivera, María Elena, Adriana Vides y Carlos Argueta (2017), *Análisis de Propuestas de Reformas de Pensiones, San Salvador*, FundaUngo. No publicado

Rudolph, Heinz y Gonzalo Reyes (2017), “*Evaluación y Análisis de la Propuesta ICP*”, Washington DC, Banco Mundial, presentación en powerpoint.

Tablas, Víctor. (2014). “*Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013. El Salvador*”. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Superintendencia del Sistema Financiero (2016a). “*Boletín de Rentabilidad Previsional y Boletín Estadístico Previsional*” (diciembre 2016). San Salvador: SSF.

Superintendencia del Sistema Financiero. (2016b). “*Resumen Estadístico Previsional*” (diciembre 2016). San Salvador: SSF.

Superintendencia del Sistema Financiero (2017a). “*Boletín de Rentabilidad Previsional y Boletín Estadístico Previsional*” (junio 2017). San Salvador: SSF.

Superintendencia del Sistema Financiero (2017b). “*Evaluación de resultados de la propuesta de reforma de pensiones presentada por la ICP*” [Presentación powerpoint]. San Salvador: SSF.