



Economía

HOY

ISSN 2308-9911

Octubre 2017, volumen 9, número 79
Publicación bimensual

Editorial

Re-reforma del sistema de pensiones en El Salvador

Artículos

Artículo de fondo:

Las deudas de cobertura de la re-reforma de pensiones en El Salvador

Por: Carlos Eduardo Argueta, economista e investigador de Fundaungo

Artículo de opinión

Lo técnico y lo político en la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP) en El Salvador, 2017

Por: Saira Johanna Barrera, docente e investigadora del Departamento de Economía, UCA



Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas

Departamento de Economía

Publicación bimensual
Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas, UCA

Consejo Editorial

Armando Álvarez
*Catedrático e investigador del
Departamento de Economía*
Meraris López
*Catedrática e investigadora del
Departamento de Economía*
Saira Barrera
*Catedrática e investigadora del
Departamento de Economía*

Arbitraje externo de esta edición por

Iliana Álvarez y Marielos García
*Docentes e investigadoras del
Departamento de Economía, UCA*
Alberto Quiñónez
*Investigador del Colectivo de Estudios de
Pensamiento Crítico*

Edición de textos

Gabriela Burgos

Diseño y diagramación

Gelsy Aguilar / Talleres Gráficos UCA

Dirección: Boulevard de los Próceres,
Antiguo Cuscatlán,
Apartado Postal (01) 168,
San Salvador, El Salvador

Teléfono: 2210 6600 Ext. 460 y 1013

Fax: 2210 6667

Correo electrónico:

economiahoy@uca.edu.sv

Sitio Web:

www.uca.edu.sv/deptos/economia

EDIT

Re-reforma del sistema de pensiones en El Salvador

En esta edición del Boletín Economía Hoy se presentan dos contribuciones que son relevantes y muy útiles para dar lectura a una decisión política y económica que ha tenido en vilo a la sociedad salvadoreña en los últimos meses: la re-reforma al sistema de pensiones.

En “Las deudas de cobertura de la re-reforma de pensiones en El Salvador”, el autor desarrolla una idea central, enunciada ya en el título del artículo: la re-reforma de pensiones aprobada el pasado septiembre deja ampliamente desatendido el problema de la estrecha cobertura del sistema de pensiones contributivo; y no apunta hacia avances o unificación con respecto a un esquema no contributivo.

Una de las explicaciones que ofrece este autor para la desatención deliberada de la baja cobertura en la pasada discusión y posterior aprobación de la re-reforma es que esta situación se considera inherente al funcionamiento del mercado laboral en El Salvador, con el mensaje implícito de que no puede hacerse mayor cosa al respecto a través de una reforma en el sistema de pensiones, lo cual es desmentido en esta contribución.

También enfatiza en que ciertas medidas que amplían la cobertura —como por ejemplo la unificación de la planilla para que las personas que cotizan al régimen de salud del ISSS lo hagan también al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) o el combate a la evasión o mora previsional— pudieron implementarse desde hace décadas, no se justifica la demora en tomar acciones para corregir estas fallas que impiden el acceso a pensión contributiva a una parte de la población empleada.

Otro elemento señalado en el texto —y desarrollado con detalle— es la baja densidad de cotización de la mayor parte de personas cotizantes, que les imposibilita cumplir los requisitos para acceder a una pensión al final de la vida laboral. Esto a su vez resulta de la inestabilidad del empleo en El Salvador que se evidencia en la intermitencia en las cotizaciones. La re-reforma aprobada no considera este punto y, por tanto, esto constituye otra deuda de cobertura. Finalmente, el autor hace una reflexión sobre el carácter regresivo del sistema de protección previsional salvadoreño.

ORIAL

Por su parte en “Lo técnico y lo político en la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP) en El Salvador, 2017” la idea central desarrollada es que no fue el carácter técnico del problema —y de la solución— en materia de pensiones el que moldeó finalmente la reforma a la LSAP aprobada en septiembre (aun cuando se haya manejado esto como argumento), sino más bien fue el terreno político, en el que la distribución del poder es desigual y es favorable al capital financiero, el que debe mirarse con detenimiento para comprender el rumbo final que tomó la discusión y la decisión final respecto a la reforma a la LSAP.

En un primer momento, la autora hace un breve recorrido por el proceso de presentación de diferentes propuestas de reforma a la LSAP. Se detalla que se presentaron al menos cinco propuestas para reformar la LSAP procedentes de: una asociación civil denominada Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), de partidos políticos (GANA y luego una coalición de partidos), el Gobierno de El Salvador y las confederaciones y sindicatos de El Salvador. No obstante, según la autora, bajo el argumento de la ‘rigurosidad técnica’, otras miradas y la resolución de ciertos problemas del sistema previsional fueron dejados por fuera y solamente una de las propuestas —en cuya formulación participaron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— fue utilizada como base para la reforma aprobada por Decreto legislativo en septiembre. Por esta razón, ciertos pilares de funcionamiento del sistema previsional que limitan la cobertura, incrementan el costo y reducen los beneficios para la clase trabajadora no sufrieron modificación sustancial. La autora señala y comenta estos pilares.

Para finalizar, esta contribución sintetiza en una tabla comparativa algunos aspectos de la reforma en los cuales hubo modificación a partir de la negociación política sobre la base de la propuesta planteada por la Coalición de partidos. Como el público lector constatará, los elementos negociados hicieron que la reforma aprobada fuera menos desfavorable en algunos sentidos para la clase trabajadora, pero más comprometedora de fondos públicos para financiamiento de algunas obligaciones para con el sistema.

Esperamos que nuestro público lector, con especial mención de la clase trabajadora salvadoreña, se sirva de los planteamientos aquí presentados para formarse una opinión crítica sobre los aspectos económicos, sociales y políticos de la reforma a la LSAP.

Las deudas de cobertura de la re-reforma de pensiones en El Salvador¹

(...) es posible afirmar que las recientes modificaciones a la Ley SAP no corresponden a todos los elementos de agenda mínima que (...) una reforma integral al sistema previsional debería abordar, especialmente en lo concerniente al diálogo social, la cobertura previsional, la suficiencia de las pensiones (...).

Por: Carlos Eduardo Argueta
Economista e investigador, Fundaungo
Correo electrónico: carlos.argueta@fundaungo.org.sv

Palabras clave: reforma previsional, sistema de pensiones, cobertura previsional

Entre la noche del 27 de septiembre y la madrugada del 28 de septiembre de este año, después de más de un año de discusión política y mediática, la Asamblea Legislativa aprobó con 74 votos la reforma al sistema de ahorro para pensiones². Este artículo se plantea con el objetivo de mostrar algunas de las deudas y vacíos que devela las recientes modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP), específicamente en el tema de cobertura.

La reforma aprobada tomó como base la propuesta impulsada por cuatro de los partidos políticos (Arena, GANA, PDC y PCN) —y que recogía en esencia los estatutos propuestos originalmente por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)³— junto a algunos elementos adicionales modificados a partir de las negociaciones finales con el Gobierno. En esta reforma no se tomaron en cuenta las propuestas de las organizaciones sindicales, las cuales incluían lineamientos para la ampliación de cobertura a sectores tradicionalmente excluidos⁴. La omisión de dichas propuestas cuestiona seriamente la legitimidad social de la reforma aprobada.

En este contexto, desde diferentes perspectivas, es posible afirmar que las recientes modificaciones a la Ley SAP no corresponden a todos los elementos de agenda mínima que, de acuerdo con Fundaungo (2014), una reforma integral al sistema previsional debería abordar, especialmente en lo concerniente al diálogo social, la cobertura previsional, la suficiencia de las pensiones, la equidad del régimen previsional y la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema⁵. En esta oportunidad, el análisis se centrará en la cobertura.

Para fines operativos de este artículo, se entenderá por cobertura del régimen previsional como el número de personas incorporadas al sistema de pensiones, ya sea porque se encuentran adquiriendo derechos al cotizar al régimen previsional o porque cuentan con una pensión de vejez (Ginneken, 2003; Argueta, Bolaños y Rivera, 2015). A su vez, se hará alusión al concepto de *re-reforma* propuesto por Becker y Mesa-Lago (2013), 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” (p. 44).

Según cifras administrativas de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), en 2017 únicamente el 24.8 % de la población económicamente activa (PEA) cotizaba al sistema de pensiones. Esta situación ha persistido como **un problema estructural histórico**. En 1993, cinco años antes de la reforma estructural de 1998, la cobertura de pensiones se estimaba en 22.6 % de la PEA (Córdova, López y Mesa-Lago, 1994).

Como afirman distintos autores (Bertranou y Jiménez, 2005; OIT, 2013; Argueta, Bolaños y Rivera, 2015), los déficits de cobertura de los regímenes previsionales están asociados, entre otras razones, a mercados laborales con estructuras segmentadas, caracterizados por altos porcentajes de mujeres y hombres trabajadores en la informalidad y subempleo. En El Salvador, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2016 (Minec y Digestyc, 2017), seis de cada 10 personas trabajadoras (59.8 %) se encuentran en categorías laborales inestables (por ejemplo, trabajadores por cuenta propia, asalariados temporales, familiares no remunerados, servicios no domésticos), lo que limita su capacidad de optar a un empleo que garantice el acceso al sistema de pensiones.

Aunado a esto, la re-reforma continúa ignorando la incorporación de personas trabajadoras del sector agrícola y con ocupaciones domésticas. El artículo 9 de la Ley SAP, aprobada en 1996, expone que “los trabajadores agrícolas y domésticos serán incorporados al Sistema de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo. Para su afiliación se dictará un Reglamento especial”. Sin embargo, a la fecha continúa pendiente la elaboración de ese reglamento, dejando en condiciones de vulnerabilidad a estos sectores laborales.

La re-reforma aprobada no atiende la falta de acceso a ocupaciones con cobertura, pues implícitamente considera que la baja cobertura previsional es inherente al funcionamiento del mercado laboral. Tal como exponen Mesa-Lago y Rivera (2017):

Es necesario 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. (p. 33).

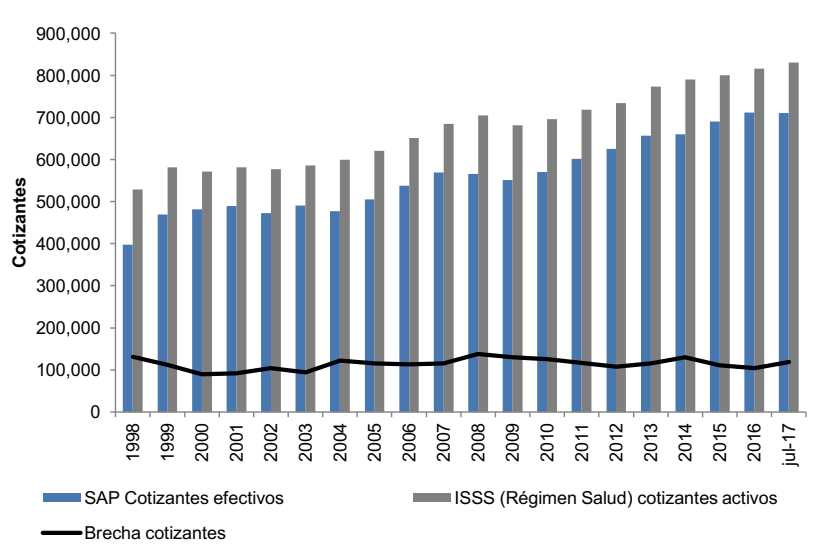
Por ejemplo, los autores recomiendan establecer contribuciones *ad hoc* para los grupos del sector informal, simplificando los pagos con un monotributo⁶.

Los vacíos de cobertura previsional también están asociados a problemas institucionales, tanto en el control de las instituciones supervisoras como por prácticas ilegítimas en el mercado laboral. Una muestra de ello es que **existe una importante brecha histórica entre la cifra de cotizantes al régimen de salud y cotizantes reportados al sistema de ahorro para pensiones**, pese a que la legislación nacional establece que toda persona trabajadora dependiente debe cotizar tanto al régimen de salud como al sistema previsional (ver gráfico 1).

La re-reforma atiende esta brecha, pues mandata a que empleadores envíen la planilla del régimen de salud al remitir las cotizaciones a las respectivas instituciones previsionales; además, se deberá crear una sola base de datos de las personas cotizantes a ambos sistemas de seguridad social. También establece mecanismos de coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) para dar seguimiento a casos de omisión, inconsistencias y retenciones indebidas por parte de empleadores.

Pese a este avance, dos críticas valen la pena manifestar. En primer lugar, la brecha de cotizantes entre ambos regímenes es una tendencia que se observa desde el inicio del SAP (ver gráfico 1), por lo que **socialmente es ilegítimo que este problema se atienda 20 años después**. En segundo lugar, existen estrategias que permitirían evitar aún más la evasión y mora previsional, como el establecimiento de mecanismos de recaudación centralizada, en donde una sola institución recibe los fondos por contribuciones de seguridad social y luego las remite a las respectivas instituciones, ya sea el régimen de salud o previsional.

Gráfico I. Brecha de cobertura entre sistema público de salud (ISSS) y el sistema de ahorro para pensiones (SAP). El Salvador: 1998-julio 2017



Fuente: Elaboración propia con base en revistas de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (varios años) y Anuario Estadístico del ISSS (varios años).

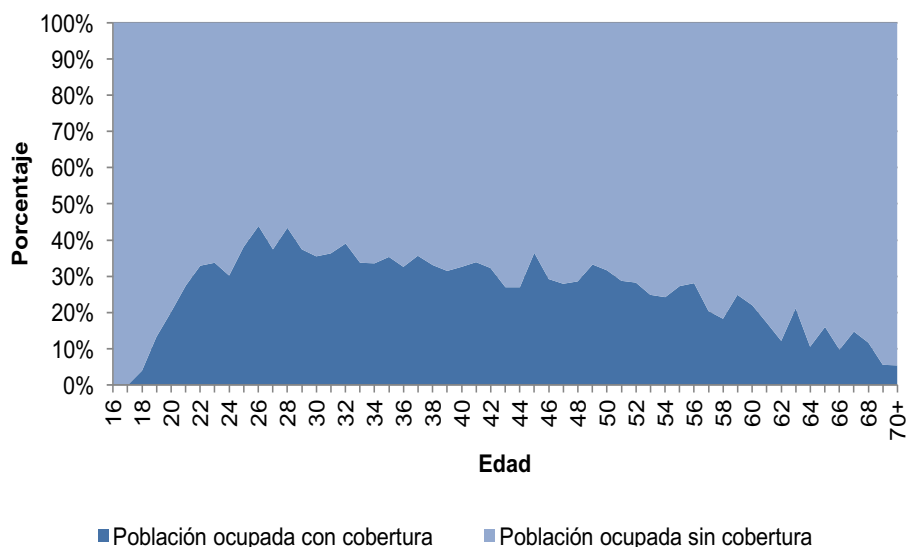
Por su parte, la re-reforma mantiene tanto las edades de retiro (55 años para las mujeres y 60 años para los hombres) como el tiempo de cotización mínimo para acceder a una pensión por vejez (25 años, que se traducen en 300 cotizaciones continuas o discontinuas)⁷. En 2012, el 62 % de las solicitudes de pensión por vejez terminaron en devolución de saldo (Argueta, Bolaños y Rivera, 2015), debido a que las personas cumplían con las edades de retiro pero no alcanzaban las 300 cotizaciones. Esto es una muestra de que este período de cotización es muy prolongado, pues no está en sintonía con la dinámica del mercado laboral nacional. Por tanto, el tiempo de cotización (25 años) debería reducirse. Este es un punto propuesto en distintas investigaciones de Fundaungo (Mesa-Lago, 2011; Rivera y Mesa-Lago, 2017), pues permitiría que más personas pudieran acceder a una pensión por vejez.

Vinculado a lo anterior, la falta de acceso a una pensión se relaciona a la baja densidad individual de cotización⁸ que obtienen las personas dentro del sistema previsional. En general, las transiciones laborales de la PEA, que rota entre empleo formal, empleo informal, desempleo e inactividad, reducen la frecuencia de cotización que una persona requiere para alcanzar los 25 años cotizados. Estimaciones realizadas por Argueta, Bolaños y Rivera (2015) muestran que, dadas las condiciones de retiro vigentes, una persona debe alcanzar una densidad de cotización igual a 0.6 (es decir, haber hecho al menos el 60 % de las cotizaciones potenciales a lo largo de su vida laboral) para acceder a una pensión en el SAP. Sin embargo, la densidad promedio de cotizantes del SAP asciende a 0.23, y solo el 40.7 % de cotizantes al SAP alcanza la densidad requerida para acceder a una pensión.

Sobre este último punto, no se debe olvidar que la cobertura previsional también atañe a la población en edad de retiro. En el país, únicamente una de cada seis personas adultas mayores (16.9 %) cuenta con una pensión contributiva y solo el 4.3 % recibe una pensión no contributiva. **La re-reforma no fortalece el régimen no contributivo ni lo articula con el esquema contributivo**, por lo que no brinda mecanismos al régimen previsional para ampliar la cobertura de la población adulta mayor que nunca aportó o que no aportó lo suficiente —en términos de contribuciones previsionales— para acceder a una pensión contributiva. Esto obliga a este grupo poblacional a continuar trabajando con el fin de obtener ingresos para subsistir. Sin embargo, dado que el mercado laboral tiende a excluir aún

más a la población adulta mayor de las ocupaciones con cobertura previsional (ver gráfico 2), deja en condiciones aún más vulnerables a este sector poblacional.

Gráfico 2. Porcentaje de población ocupada cubierta por el sistema previsional, por edad simple. El Salvador: 2016



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016 (Minec y Digestyc, 2017).

Si bien la re-reforma incorpora mecanismos alternativos de devolución de saldo como el beneficio económico temporal (BET) y el beneficio económico permanente (BEP), **estos no pueden ser considerados como pensión, más bien son mensualidades.** Esto porque (i) carecen de garantía de pensión mínima, (ii) no generan derechos a pensión por sobrevivencia, (iii) deja opcional el acceso al régimen de salud y, (iv) en el caso del BET, al agotarse el saldo la cuenta individual de ahorro para pensión (CIAP) deja sin cobertura a la persona adulta mayor. En estricto sentido, son mecanismos que más que solucionar el problema de la baja cobertura, mitigan y postergan la falta de cobertura previsional de las personas que no logran cumplir con las condiciones de retiro.

En conclusión, la reciente re-reforma continúa incentivando que las desigualdades del mercado laboral se reproduzcan y se magnifiquen en el régimen previsional. En este sentido, el sistema de pensiones salvadoreño continuará reproduciendo lo que Bertranou (2006) denomina ‘la paradoja de la protección’, en el entendido que si bien el propósito de un sistema de pensiones es brindar protección a los grupos más vulnerables, en realidad se concentra en la población con menos vulneraciones, lo que lo torna un elemento regresivo de política pública.

Referencias

- Argueta, N., Bolaños, F. y Rivera, M. (2015). *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del sistema de pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones*. San Salvador: Fundaungo.
- Becker, U. y Mesa-Lago, C. (2013). *Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría*. México: OIT.
- Bertranou, F. y Jiménez, O. (2005). Social protection in Latin America: the challenges of heterogeneity and inequity. *International Social Security Review*, 58(2/3), 3-13. doi: 10.1111/j.1468-246X.2005.00214.x
- Bertranou, F. (2006). Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. *Bienestar y Política So-*

cial, 1(1), 35-58. Recuperado de <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=7274>

- Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., y Plamondon, P. (2004). *Financing Social Protection*. Geneva: International Labour Organization.
- Córdova, R., López, C. y Mesa-Lago, C. (1994). *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert/Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Minec y Digestyc. (2017). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016* [base de datos]. Ciudad Delgado: Minec y Digestyc.
- Fundaungo. (2014). *La reforma integral de pensiones requiere del diálogo social*. San Salvador: Fundaungo.
- GINNEKEN VAN, W. (2003). Extending social security: Policies for developing countries. *International Labour Review*, 142(3), 277-294. doi: 10.1111/j.1564-913X.2003.tb00263.x
- Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)*. San Salvador: Fundaungo.
- Mesa-Lago, C. y Rivera, M. (2017). *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones*. Documentos de trabajo (2017-1). San Salvador: Fundaungo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Perspectives on Labour Economics for Development*. Geneva: OIT.

Notas

- 1 Este artículo sintetiza una parte de la ponencia realizada por el autor en el conversatorio titulado “¿Qué pasa con las pensiones?!” , realizado el miércoles 18 de octubre de 2017 y organizado por la Asociación de Estudiantes de Economía (ASEECO) de la UCA.
- 2 Decreto Legislativo No. 787, emitido el 28 de septiembre de 2017. A la fecha de cierre de este artículo, estaba pendiente su publicación en el Diario Oficial.
- 3 Movimiento conformado 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).
- 4 Entre los lineamientos propuestos, se incorporaban mecanismos para la inclusión de personas trabajadoras en el sector informal. Para conocer un análisis comparativo sobre el contenido de las cinco propuestas colocadas en la agenda de debate previsional en el año 2017, consultar Mesa-Lago y Rivera (2017).
- 5 Únicamente se incorporan estrategias modestas para fortalecer la capacidad institucional de supervisión. Para profundizar en la agenda mínima que una reforma integral debería abordar, consultar Fundaungo (2014).
- 6 El monotributo es una modalidad diseñada en otros países (como Argentina y Uruguay) en donde, en una sola tarifa, las personas del sector informal pagan impuestos, contribuyen al régimen de salud y al sistema previsional, bajo una tasa preferencial, con el fin de garantizar su cobertura.
- 7 El autor recalca la importancia de revisar las actuales edades de retiro, las cuales no han sufrido modificación a casi 50 años de la institucionalización del sistema de pensiones en El Salvador. Dada la dinámica demográfica del país, que tiende al envejecimiento de la población, estas edades deberían incrementarse de forma gradual. Esto debería ser combinado con la reducción del tiempo de cotización. No obstante, la pertinencia de este punto debe ser contrastado con cálculos actuariales, lo cual sobrepasa los objetivos de este artículo.
- 8 Este indicador se define como “la razón entre el número de contribuciones efectivamente pagadas durante un período y el número máximo potencial de contribuciones que pueden ser pagadas durante el mismo período” (Cichon et al., 2004, p. 612). Esto permite estimar con mayor certeza la cobertura efectiva de un sistema previsional, pues vincula las condiciones de acceso a una pensión con la frecuencia de cotización, lo cual se relaciona por las transiciones laborales.

Artículo de opinión

Lo técnico y lo político en la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP) en El Salvador, 2017

(...) solo hubo una propuesta que marcó la pauta de cuáles aspectos y en qué medida debían modificarse en la LSAP. Por esta razón, el 'diálogo político' aparece como una pantomima (...).

Por: Saira Johanna Barrera

Docente e investigadora del Departamento de Economía, UCA

Correo electrónico: sbarrera@uca.edu.sv

Palabras clave: Reforma de pensiones, Decreto 787, nueva LSAP

Hegel observa en alguna parte que todos los grandes hechos y personajes de la historia universal acontecen, por así decirlo, dos veces. Olvidó añadir que, una vez, como (gran) tragedia, y la otra, como (lamentable) farsa.
Marx (2012, p. 31)

Pero entre nosotros, es peor: las tragedias se repiten como tragedias.
Galeano (2010, p. 109)

El pasado septiembre de 2017, El Salvador heredó una reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP), la cual 'parece ser' el culmen de un proceso de 'discusión técnica y política' que ya tenía más de un año y medio instalado entre los puntos de urgente solución en la agenda gubernamental; a la vez que 'parece resolver' la urgencia de re-reformar el sistema de pensiones de El Salvador. Ambas apariencias —la de ser el punto culmen de una discusión técnica y política, por una parte, y la de resolver la urgencia de una re-reforma en el sistema de pensiones, por otra— no son más que una 'farsa'.

La primera de ellas es una farsa porque la re-reforma finalmente aprobada no había sido evaluada en términos 'técnicos' (ni actuariales ni financieros) ni tampoco hubo una discusión 'política' transparente y participativa como lo ameritaba este importante tema, tan central en la tutela del derecho a la seguridad social de la población trabajadora a la que el Estado está obligado —esto último recuerda mucho al proceso 'político' y 'técnico' previo a la reforma del sistema de pensiones en 1996, cuyo talante cerrado y oscuro ha sido señalado por Mesa-Lago y Müller (2002)—. Y la segunda de estas apariencias también es una farsa, porque la reforma aprobada no 'resuelve' la urgencia de re-reformar el sistema de pensiones para que este transite hacia uno de más amplia cobertura, de mayores beneficios para la población y de más robustez en términos financieros y actuariales.

Así, tomando como punto de partida la reflexión anterior, el objetivo del presente escrito es desvelar que la retórica que ponía mayor énfasis sobre el carácter 'técnico' del problema del sistema de pensiones en El Salvador y de su solución es un subterfugio para ocultar el terreno 'político' sobre el que se toman las decisiones, el cual está marcado por unos intereses económicos y políticos superpuestos a los de la clase trabajadora y a los del Estado salvadoreño. Para lograr este objetivo se hará una breve

alusión al proceso de discusión y de propuestas de reforma al sistema de pensiones y, en un segundo momento, se presentará un cotejo del resultado final aprobado por la asamblea legislativa, contenido en el Decreto Legislativo 787; y la re-reforma propuesta por la Coalición.

La urgencia de la re-reforma y las propuestas al respecto

En febrero de 2016, el Gobierno de El Salvador, espoleado por una apretada situación fiscal —no por una preocupación respecto a la población jubilada, cotizante o excluida de cualquier sistema de pensión—, anunció una propuesta de reforma de pensiones que contemplaba un pilar administrado por el Estado (para aquellas personas que ganen menos de dos salarios mínimos) y uno administrado por privados. Esto le dotaría de recursos económicos para hacer frente a compromisos financieros cuyo cumplimiento estaba amenazado por insuficiencia de fondos.

Este anuncio fue interpretado por algunas personas (entre ellas la diputada Milena de Escalón, de la fracción parlamentaria de Arena¹) como la intención de realizar ‘el robo del siglo’²; como que el gobierno confiscaría el ahorro de la población cotizante al Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP (Fusades, 2016a). Ello marcó el terreno desde el cual se trabajaría y se decidiría finalmente la re-reforma de las pensiones en El Salvador.

A juicio propio, el impacto más importante de este sesgo mediático en el tratamiento del tema —y de ‘hacerlo pasar’ como una decisión derivada de una situación fiscal precaria fruto a su vez de un gasto excesivo del gobierno del FMLN (Fusades, 2016b)— fue que instauró un ambiente de confusión y de temor que caló en la clase trabajadora, tanto cotizante como no cotizante, que quedó desorientada y atrapada entre la ‘anunciada’ rapiña de un gobierno con serios problemas de liquidez; y la ‘realmente existente’ rapiña de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que cargan a la población cotizante con una comisión tal que ubica al país como el tercero (de entre nueve países latinoamericanos) con los costos administrativos más caros (Durán y Peña, 2011).

Además, esta idea de que lo que estaba en juego era la propiedad privada de los ahorros de las personas cotizantes y de que, por tanto, había que protegerla se usó como la consigna de la propuesta de reforma de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP³), presentada en el mes de febrero de 2017.

Posteriormente, aún con el ambiente de confusión, existió un esfuerzo de crítica y propuesta destacable por parte de la clase trabajadora organizada, que se tradujo en la formulación y presentación (en el mes de mayo de 2017) de una propuesta de re-reforma al sistema de pensiones que fue, por mucho, la propuesta más estructural de todas las que se presentaron. Esta propuesta incorporaba modificaciones importantes, entre ellas la creación de un Instituto Nacional Autónomo de Previsión Social (INAPS) que administrara uno de los pilares de cotización, manteniendo la posibilidad de cotización a las AFP como opcional. Además, proponía medidas encaminadas a mejorar la cobertura del sistema hacia segmentos poblacionales secularmente excluidos (Confederaciones et al., 2017).

Las otras propuestas fueron: la del partido GANA, presentada también en el mes de mayo; la segunda propuesta del Gobierno de El Salvador, presentada en el mes de julio; y la de los partidos de derecha (Coalición), presentada en el mes de agosto de 2017 (véase más detalle en Mesa-Lago y Rivera, 2017). Estas propuestas ponían énfasis fundamentalmente en las aristas fiscal y financiera del tema de pensiones, dejando en segundo plano la situación de la cobertura y otros aspectos relevantes desde la perspectiva de la seguridad social en materia previsional.

Sin embargo, como el problema y su solución se plantearon como una cuestión ‘técnica’, fue este el elemento que posibilitó a la propuesta de la ICP posicionarse en los medios como la más conveniente

desde su lanzamiento y los argumentos al respecto fueron su mayor ‘rigurosidad técnica’, la sostenibilidad financiera demostrada ‘técnicamente’⁴, el desahogo fiscal y la correlación política necesaria⁵. Además, se puso en entredicho la evaluación financiera-actuarial de las otras propuestas de reforma, sea por ausente o por desventajosa para la sostenibilidad del sistema⁶. Y, en esta medida, la propuesta de las Confederaciones, la del GOES⁷ y la de GANA fueron relegadas de la discusión política.

Subsiguientemente, la propuesta en cuya formulación participaron las AFP a través de Asafondos fue asumida en su esencia por los partidos políticos de derecha y presentada como una propuesta de la Coalición, que aglutinaba a los partidos Arena, PDC, PCN y GANA. Esta, a su vez, fue la base sobre la cual se discutió la re-reforma y se redactó el Decreto 787, con ciertas modificaciones negociadas y compiladas en la tabla I, al final de este escrito⁸.

Por tanto, solo hubo **una** propuesta que marcó la pauta de cuáles aspectos y en qué medida debían modificarse en la LSAP. Por esta razón, el ‘diálogo político’ aparece como una pantomima, porque el criterio de la ‘rigurosidad técnica’ eliminó a las otras propuestas de la mesa de diálogo y con ellas, otras miradas del problema y la solución en materia de pensiones. Ello responde a un objetivo claro aunque no declarado: resolver el ‘*impasse* fiscal-financiero’ a la vez que se ‘conserva la administración privada de los ahorros’ de las personas cotizantes en los términos más favorables para el capital financiero vinculado a este negocio.

Debe señalarse, no obstante, que como resultado de la negociación política —que fue limitada dado que operó sobre una sola base—, el resultado final es menos agresivo con las personas cotizantes en comparación con lo originalmente propuesto por la Coalición. Esto podrá verificarse en la tabla I, donde se muestra que hubo parámetros que se modificaron muy ligeramente en dirección contraria a lo propuesto por la Coalición. Ello atenúa un poco las afectaciones a la clase trabajadora contempladas en la propuesta base.

Esto último es de suma importancia porque ilustra que **la negociación política operó sobre ciertos pilares básicos que no cambiaron sustancialmente** respecto a lo que hasta ese momento existía y que ‘son, justamente, los que impiden que el sistema de pensiones salvadoreño trascienda a un esquema más conveniente para la clase trabajadora, progresivo y sostenible’. Entre estos pilares que no se trastocaban en la propuesta de la Coalición y que permanecieron en el Decreto 787 están:

- **El esquema de capitalización individual:** un esquema de este tipo en un país con salarios bajos como El Salvador⁹ solo ofrece pensiones aún más bajas dado que la tasa de reemplazo es baja, inferior al 35% del salario promedio de la carrera completa de una persona cotizante (Durán y Peña, 2011). Pero esto no fue modificado con la re-reforma aprobada.
- **La administración privada de los fondos por parte de un duopolio:** este aspecto no sufrió modificación alguna, aun cuando se sostiene que la administración privada de los fondos es más conveniente y eficiente porque la competencia entre administradoras abarata el costo para las personas cotizantes y potencia los beneficios, como se afirmaba en la reforma de 1996 (Durán y Mesa-Lago, 1998). Pero en El Salvador no existe tal competencia y, por tanto, los beneficios que derivarían de esta (menores costos administrativos y mayor rentabilidad), no han emergido.
- **Alta rentabilidad de la administración de fondos de pensiones a costa de beneficios para personas cotizantes:** la rentabilidad de las AFP está ligada a la comisión que estas cobran por la administración de los fondos, la cual representaba un 16.9 % de la cotización de las personas trabajadoras antes de la pasada reforma. A este ingreso debe deducirse los gastos en los que incurren estas instituciones. Aún así, el resultado muestra que la rentabilidad es la más alta comparada con la de otras actividades financieras: 42.3 % sobre patrimonio en 2012, 3.4 veces mayor a la rentabilidad registrada por los bancos (12.4 %) en ese año (GOES, 2014). **Con las reformas**

aprobadas no se trastoca esta alta rentabilidad aún cuando así lo parece, ya que, si bien es cierto se autoriza una reducción en el porcentaje de comisión que cobran las AFP por la administración de los fondos y por la administración de las pensiones pagadas por renta programada, su rentabilidad podría no cambiar e incluso incrementarse con los cambios aprobados. Este incremento en su rentabilidad —que ya es alta, como se señaló— derivaría de la reducción en sus costos de operación fruto de la reducción en los costos por pago de primas de seguro, lo que a su vez resultaría de una disminución en las pensiones de referencia en casos de invalidez total o parcial. Esto es así porque al reducirse las pensiones de referencia, se reducen los compromisos de la AFP respecto al pago de un capital complementario en caso de invalidez y, “si estas obligaciones disminuyen, entonces la prima también deberá disminuir” (Delgado et al., 2017, pp. 131-132), además

Las primas de seguro representan el mayor gasto de la AFP, para el mes de abril de 2017 representaba el 62.26 % del total del gasto. Por tanto, una disminución en este concepto, aunque exista una disminución en los ingresos, mantendría o incrementaría el nivel de ganancias. (*ibid.*)

- **La despreocupación por un diseño que facilite la cobertura de más personas trabajadoras:** la cobertura no se ha ampliado más de dos puntos porcentuales desde la reforma que entró en vigencia en 1998 hasta ahora, y las modificaciones a la LSAP proponen poco al respecto. Esta dificultad fue prevista incluso antes de la reforma de 1996, a partir de lo ocurrido en Chile, según López, Córdova y Mesa-Lago (1994); pero bajo el argumento de que el ahorro individual sería incentivo para que las personas cotizaran, este aspecto se dejó de lado y el resultado final ha sido un estancamiento en la cobertura. El Decreto 787 tiene una propuesta muy pobre en este aspecto.
- **Carácter regresivo del costo de la transición,** ya que el pago de los costos de transición se hace con dinero que aporta toda la población contribuyente al fisco, aunque esa transición sostenga a un esquema de pensiones que excluye a la mayoría de las personas económicamente activas y a la mayoría de mujeres registradas como Población Económicamente Inactiva (PEI). Esto último merece especial atención, porque el trabajo de cuidado no remunerado que realizan casi exclusivamente mujeres es equivalente al 14.5 % del PIB (BCR, 2017) y, a pesar de su aporte a la riqueza de este país, no reciben pensión, ni contributiva ni no contributiva (a través de la Pensión Básica Universal). Esta transferencia desde todas las personas que pagan impuestos hacia las pocas personas incluidas en el sistema contributivo de pensiones ocurre a través de la emisión de deuda pública para hacer frente a compromisos derivados de la transición hacia el SAP. Si bien este aspecto es atenuado en lo inmediato con la creación de un pilar de ahorro colectivo (la Cuenta de Garantía Solidaria, CGS) en la reciente re-reforma, no impide que el Estado quede como garante de varias obligaciones utilizando dinero procedente de la recaudación (véase el art. 76 en el Decreto 787).
- **Un esquema que está diseñado de espaldas a la realidad de la ocupación y el empleo en El Salvador** y, por tanto, excluye a la mayoría de la población trabajadora la cual se caracteriza por trabajar en el sector informal, o subempleada, o en sectores económicos discriminados como el caso de las personas que trabajan en la agricultura y las trabajadoras del hogar remuneradas, o con trayectorias laborales discontinuas por la precarización laboral. Esto se refleja en la existencia de una muy baja densidad de cotización y, por ende, en que pocas personas cumplan los requisitos para acceder a una pensión (Argueta, Bolaños y Rivera, 2015).

Es válido, entonces, afirmar que no fueron impedimentos técnicos los que evitaron refundar el sistema de pensiones salvadoreño sobre otros pilares, sino que fueron más bien las limitaciones políticas, es decir, la desigual distribución de poder de influencia de los intereses involucrados —clase trabajadora, partidos políticos y poder económico financiero— las que impidieron que el aspecto técnico tomara un rumbo diferente: que fueran estudios actuariales y financieros rigurosos y transparentes puestos al servicio de una mejor re-reforma de pensiones desde la perspectiva de la clase trabajadora.

Tabla I

Algunos aspectos a modificar en la LSAP a propuesta de la Coalición y modificados por negociación política (reflejado en el Decreto 787)

Aspectos a modificar en la LSAP	En la propuesta de la Coalición:	Lo aprobado en el Decreto Legislativo 787:
1. Tasa de cotización	Incrementar la tasa de cotización a 15 %, de la cual 7.25 % recae sobre cotizantes dependientes y 7.75% sobre la patronal. De esto: 8 % irá a la cuenta individual, 5 % a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) y 2 % como comisión de la AFP, de cual pagará el seguro. Estos porcentajes serán modificados a lo largo del tiempo hasta 2050, año en el cual se propone que la distribución de la cotización cambie a 11 %, 2 % y 2 % respectivamente. (art. 6 y disposición transitoria en art. 76)	Se asume la misma tasa de cotización, pero distribución ligeramente distinta a lo largo del tiempo, finalizando en 2050 con una distribución de 11.1 % para ahorro individual, 1.9 % para comisión y seguro y 2 % para CGS. (art.6 y disposición transitoria 78)
2. Pago de comisión por administración de renta programada	Reducir la comisión aplicable sobre la pensión mensual en concepto de administración de renta programada, del 1.5 % al 1 %. (art. 19)	Se establece esta comisión en 1 % pero se excluyen las pensiones mínimas, por vejez, invalidez o sobrevivencia. (art. 19)
3. Financiamiento de Pensiones mínimas a cargo de una cuenta colectiva	Crear una Cuenta de Garantía Solidaria alimentada con un porcentaje de las cotizaciones (5 % sobre salario) y con una contribución especial por parte de las personas pensionadas. Con esta CGS se pagarán las pensiones mínimas y otras obligaciones. (art. 2 inciso k; art. 44 y 68)	Se asume lo propuesto por la Coalición y solo se detalla una nueva obligación a cargo a la CGS: devolución de aportes para cotizantes que no cumplan requisitos para obtener ningún otro beneficio cubierto por la CGS. (art. 44 inciso h). También se establece la obligación del Estado de compensar a las personas cotizantes por sus aportes a las CGS. Los fondos para esto saldrán del Presupuesto General del Estado. Esta devolución está estipulada en el art. 53.
4. Pensiones de referencia	Se propone que se reduzcan estas pensiones a 42 % del Salario Básico Regulador (SBR) en caso de fallecer o percibir pensión de invalidez total; y a 33.2 % en caso de invalidez parcial (art. 47)	Sí se reducen las pensiones de referencia, pero a 50 % y 36 % respectivamente. (art. 47)
5. Cobertura del ISSS para personas que reciban devolución de saldo, beneficio económico temporal o devolución de saldo por enfermedad grave.	Proponían que a quienes se les devuelva el saldo por no cumplir requisitos o tengan beneficio económico temporal, tuvieran cobertura del ISSS con cargo a la CGS, por un tiempo determinado. Y para las personas con enfermedad grave, se les descontaría de su CIAP las cotizaciones al ISSS. (art. 49, 50 y 52)	Todas estas personas podrán gozar de cobertura al ISSS pero de forma voluntaria. (art. 49, 50 y 52)
6. Garantía y Pensión Mínima	Que el pago de la pensión mínima cuente con la garantía del Estado, de tal manera que cuando el saldo de la CGS sea insuficiente, el Estado asuma este pago hasta un equivalente al 5 % de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado. (art. 60)	Que el Estado asuma la garantía del pago de las pensiones mínimas cuando sea insuficiente la CGS, pero hasta un máximo del 2.5 % del Presupuesto General del Estado. (art. 61)
7. Beneficios en caso de invalidez parcial o total	Que la pensión por invalidez total se determinara como un porcentaje del SBR en función de tiempo de servicio cotizado, así: 20 % para los primeros 3 años cotizados y 1 % por cada año adicional. Y después de los 25 años de cotización, cada año adicionará 1.2 %. En caso de invalidez parcial las proporciones son 20 % del SBR por los primeros tres años y 0.6 % por cada año adicional. (art. 71)	Se aprobó una modificación pero con parámetros diferentes, aunque únicamente en el caso de invalidez total: 35 % del SBR por los primeros 10 años cotizados y 1 % por año adicional hasta un techo de 55 % (siempre que la pensión no supere los USD 2000). La propuesta para invalidez parcial no sufrió cambios. (art. 72)

Fuente: Elaboración propia con información de Decreto Legislativo 787 y propuesta de Grupo Parlamentario (Coalición).

Referencias

- Argueta, N.; Bolaños Cámara, F.; y Rivera, M. (2015). *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del Sistema de Pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones*. El Salvador: FUNDAUNGO.
- Banco Central de Reserva, BCR. (2017). *Aporte de las mujeres a la economía desde las políticas públicas, del cuidado, la corresponsabilidad y las cuentas satélites* [presentación de PowerPoint]. Recuperado de <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1272775791.pdf>
- Confederaciones, Federaciones, Sindicatos y Movimientos Populares (2017) *Propuesta de Reformas al Sistema de Pensiones*. El Salvador.
- Decreto Legislativo 787. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial República de El Salvador n.º 180 Tomo 416. San Salvador, 28 de septiembre de 2017. Recuperado de <http://impresanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Delgado, J.; Portal, A. y Martínez, A. (2017). *Análisis de la situación del Sistema Previsional Salvadoreño* (tesis de pregrado). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.
- Durán, F. y Mesa-Lago, C. (1998). *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas*. El Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- Durán, F. y Peña, H. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: Escenarios latinoamericanos comparados*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7020/1/LCL3329_es.pdf
- Farrell Grupo de Consultoría, S.C. (2016). *Resultados de Esquema mixto*. Recuperado de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/resultados-esq-mixto-farell-grupo-de-consultoria-s-c/>
- Fusades, Departamento de Estudios Legales. (2016a). El proyecto de reforma de pensiones vulnera derechos constitucionales. *Análisis legal e institucional* (181). Recuperado de http://fusades.org/sites/default/files/An%C3%A1lisis_DEL_181%20El%20proyecto%20de%20reforma%20de%20pensiones%20vulnera%20derechos%20constitucionales%204%2003%2016.pdf
- Fusades. (2016b). *Estamos a tiempo de frenar un grave error*. Posición institucional, septiembre de 2016. Recuperado de <http://fusades.org/node/7254>
- Galeano, E. (2010). *El libro de los abrazos*. México: Siglo XXI editores S.A. de C.V.
- Gobierno de El Salvador, GOES. (2014). *Sistema previsional de El Salvador: Diagnóstico y Evaluación de escenarios*. Recuperado de https://www.academia.edu/29822916/Sistema_Previsional_de_El_Salvador_Diagn%C3%B3stico_y_Evaluaci%C3%B3n_de_Escenarios?auto=download
- Grupos parlamentarios de Alianza Republicana Nacionalista (Arena), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Concertación Nacional (PCN) 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. Recuperado de <http://www.pdcelsalvador.org/wp-content/uploads/2017/08/NuevaPropuestaPensiones.pdf>
- La Prensa Gráfica. (21 de junio de 2017). Todos coinciden en que el sistema mixto no es viable. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Todos-coinciden-en-que-el-sistema-mixto-no-es-viable-20170621-0096.html>
- Linares, V. (1 de mayo de 2017). ICP respalda su propuesta de pensiones con estudio técnico. *El Diario de Hoy*. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/344022/icp-respalda-su-propuesta-de-pensiones-con-estudio-tecnico/>
- López, C., Córdova, R. y Mesa-Lago, C. (1994). *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*. El Salvador: FUNDAUNGO.
- Magaña, Y. (18 de febrero de 2016). “Este es el robo del siglo”, dice diputada Milena Calderón. *Diario El Mundo*. Recuperado de <http://elmundo.sv/este-es-el-robo-del-siglo-dice-diputada-milena-calderon/>
- Marx, K. (2012). *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

- Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002). *La política de la Reforma de Pensiones en América Latina*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Carmelo_Mesa-Lago2/publication/231887695_The_Politics_of_Pension_Reform_in_Latin_America/links/573df7ad08aea45ee842de2e/The-Politics-of-Pension-Reform-in-Latin-America
- Mesa-Lago, C. y Rivera, M. (2017). *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones*. Documentos de trabajo (2017-1). El Salvador: FUNDAUNGO.
- Molina, K. (11 de julio de 2017). Plan de Pensiones de Iniciativa Ciudadana es el más apoyado. *El Diario de Hoy*. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/372745/plan-de-pensiones-de-iniciativa-ciudadana-es-el-mas-apoyado/>

Notas

- 1 Véase la nota publicada el 18 de febrero de 2016 en el diario El Mundo titulada «“Este es el robo del siglo”, dice diputada Milena Calderón» y retomada en el sitio oficial del partido Arena en el siguiente enlace: <http://arena.org.sv/este-es-el-robo-del-siglo-dice-diputada-milena-calderon/>
- 2 Véase la portada de los dos periódicos de mayor circulación: El Diario de Hoy y La Prensa Gráfica del día miércoles 03 de febrero de 2016.
- 3 La ICP aglutina a: Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (Asafondos), Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), 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). (Mesa-Lago y Rivera, 2017)
- 4 Consúltase el titular: “ICP respalda su propuesta con estudio técnico” en el Periódico El Diario de Hoy del 01 de mayo de 2017.
- 5 Consúltase el titular: “Plan de Pensiones de la ICP es el más apoyado” en El Diario de Hoy 11 de julio de 2017.
- 6 Véase por ejemplo el titular “Todos coinciden en que el sistema mixto no es viable” en La Prensa Gráfica del 21 de junio de 2017. También véase el apartado “Diálogo social y estudios actuariales previos” en Mesa-Lago y Rivera (2017, pp. 3-4).
- 7 La firma Farell Grupo de Consultoría S.C. cotejó los costos del sistema vigente en ese momento (al 31 de diciembre 2015) frente a una propuesta de sistema mixto que funcionaría, entre otros supuestos, con una tasa de cotización del 13 % sobre el IBC. Su veredicto final fue que “de manera integral, el valor presente del flujo de recursos bajo el esquema mixto se incrementa en el 22.4 % respecto del determinado por el esquema actual” (Farrell, 2016, p. 23). Aclaran, no obstante, que de cambiar los parámetros deberá hacerse una nueva evaluación.
- 8 Cabe aclarar que los aspectos no abordados en esa Tabla 1, son aspectos en los que hubo convergencia en la propuesta de la Coalición y el Decreto 787.
- 9 Según Departamento de Economía UCA (2017, p. 41), el 78% de las personas asalariadas cotizantes al ISSS trabajan en ramas económicas cuyo salario promedio es igual o inferior a USD 583.86 mensuales

Economía HOY

Octubre 2017, volumen 9, número 79

Publicación bimensual

Vea las normas editoriales en el sitio web del Departamento de Economía <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/> en “Información para autores” y envíenos su contribución al correo economiahoy@uca.edu.sv. Recibimos contribuciones durante todo el año.

Las contribuciones recibidas son evaluadas anónimamente (el consejo editorial no conoce la identidad de quienes las envían).