

El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años

Antecedentes, Problemas y Recomendaciones

**Carmelo
Mesa-Lago**



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

A 03 - 04855

**El Sistema de Pensiones de El Salvador
después de cinco años
Antecedentes, Problemas y Recomendaciones**

El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años

Antecedentes, Problemas y Recomendaciones

DR. CARMELO MESA-LAGO

**Catedrático Distinguido Emérito de Economía, Universidad de Pittsburg
Consultor de la Fundación Friedrich Ebert**

A 03 - 04855

**Fundación Friedrich Ebert
Representación en El Salvador**

Febrero 2003

**CORTESIA DE
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT
Representación en El Salvador**

© Fundación Friedrich Ebert
Representación en El Salvador FESSAL

Pasaje Bella Vista, No. 426
entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente Bis
Colonia Escalón
San Salvador, El Salvador

Apartado Postal 1419
Centro de Gobierno
San Salvador

Tel.: 263-4342 y 263-4347
Fax: 263-4256
E-mail: fessal@salnet.net

Primera Edición, 500 ejemplares
Impreso en los talleres de Imprenta Ricaldone
Julio 2003

*Las opiniones expresadas en este documento son de absoluta
responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente
los puntos de vista de la agencia que colaboró con el financiamiento
de la investigación y la publicación.*

Su reproducción total o parcial es permitida citando la fuente.

San Salvador, El Salvador 2003

INDICE

	<u>Pág.</u> <u>No.</u>
PRESENTACIÓN	1
ANTECEDENTES	3
PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES	6
I. NO EXTENSIÓN EN LA COBERTURA	7
A. Problemas	8
1. Extenso sector informal y agrícola e incremento en la cotización	8
2. Baja cobertura de la fuerza laboral	10
3. Alta evasión y morosidad	11
B. Recomendaciones	12
II. COSTO FISCAL ALTO Y CRECIENTE	15
A. Problemas	15
1. Déficit por pensiones en curso de pago	16
2. Certificados de Traspaso	17
3. Pensión mínima	19
4. Costo fiscal total, Fondo de Amortización e impacto en el ahorro nacional	20
B. Recomendaciones	24
III. FALTA DE COMPETENCIA Y ALTOS COSTOS DE GESTIÓN	27
A. Problemas	27
1. Duopolio de AFPs	27
2. Limitaciones a la libertad de elección	29
3. Altos costos de gestión	30
4. Falta de supervisión de los trabajadores	32
B. Recomendaciones	32



IV. NO DIVERSIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES Y CAIDA EN EL RENDIMIENTO	35
A. Problemas	35
1. Alta concentración en títulos públicos de deuda y falta de instrumentos alternativos	35
2. Control estatal del rendimiento de la inversión y caída de ésta	38
B. Recomendaciones	40
V. RIESGO DE UN NIVEL BAJO DE PENSIÓN Y CUESTIONES DE EQUITAD	43
A. Problemas	44
1. Riesgos de un monto bajo de la pensión	44
2. Equidad y redistribución	47
B. Recomendaciones	48
VI. ¿PUEDE CAMBIARSE A UN MODELO MIXTO?	51
BIBLIOGRAFÍA	53
ENTREVISTAS E INTERVENCIONES EN FOROS	57
ABREVIATURAS	59

PRESENTACIÓN

En enero del presente año, fue invitado por la FES el Dr. Carmelo Mesa-Lago, para estudiar las propuestas de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones que han sido sometidas a la Comisión Especial para el Estudio del Sistema de Pensiones y la Presentación de Soluciones de la Asamblea Legislativa.

Tanto el Ejecutivo, a través de la Superintendencia de Pensiones, como la Asamblea Legislativa tienen un reto impostergable para facilitar un retiro digno a las personas actualmente pensionadas, las más de 138 mil próximas a retirarse y a las generaciones que, sucesivamente, se retirarán del mercado laboral en los próximos 50 años.

Ello requiere de muchas tareas, tales como estimar el costo fiscal de la reforma previsional, la creación de un fondo de amortizaciones, la definición de techos y pisos equitables, la finalización del historial laboral, determinar a través de estudios cuál es el porcentaje de la población económicamente activa que efectivamente está cubierta, realizar un estudio actuarial, etc. Tareas todas importantes que no pueden tomarse a la ligera y que deben hacerse, a nuestro juicio, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Es de sobra conocido que, por un lado, hay un gran número de personas que reciben \$94 mensuales por pensión de vejez, la cual es menor al salario mínimo establecido y que también las y los jubilados del magisterio que se trasladaron al nuevo sistema reciben pensiones mensuales de \$150, o sea alrededor de 1,312.50 colones, monto que es menor al que hubiesen recibido

en el antiguo sistema. Por otro lado, hay un nicho importante de personas que reciben alrededor de \$3,000 mensuales por pensión de vejez. Pero lo peor es que sólo alrededor del 18% de la Población Económicamente Activa, PEA, es cotizante activa, con lo cual no se ha cumplido la promesa de ampliar la cobertura poblacional, presagiando así mayor pobreza para las y los adultos mayores. ¿Estamos ante un sistema equitativo? Indudablemente que no y es por ello que las instituciones del Estado responsables de que se cumpla la ley con equidad deben ponerse manos a la obra para garantizar una vejez digna a la población en edad de retirarse.

Por ello, con el presente trabajo del Dr. Carmelo Mesa-Lago, esperamos contribuir al debate para que la reforma por venir sea realmente un avance en equidad.

*Thomas Hamer,
Representante en El Salvador
Fundación Friedrich Ebert*

San Salvador, julio de 2003

ANTECEDENTES

Desde hace casi un decenio la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador (FES) ha colaborado en el proceso de estudio y reforma del sistema de pensiones. En 1994 un equipo de tres personas efectuó un diagnóstico de la seguridad social e hizo una propuesta de reforma recomendando un sistema mixto como el más adecuado para el país. Este sistema estaría compuesto de dos pilares:

- 1. un pilar público basado en la **capitalización parcial colectiva** (CPC), de beneficio definido, el cual integraría los programas de pensiones del ISSS e INPEP, reformándolos profundamente, y el cual pagaría una pensión básica y tendría una administración pública autónoma; y*
- 2. un pilar de **capitalización plena e individual** (CPI), de contribución definida, el cual pagaría una pensión complementaria y sería administrado por instituciones múltiples, o sea, privadas, públicas y mixtas (Mesa-Lago, Córdova y López 1994).*

En 1996 el Gobierno preparó un Anteproyecto de Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) que seguía el modelo sustitutivo chileno de CPI, administrado por sociedades anónimas privadas de carácter lucrativo y dedicación exclusiva. Este proyecto fue analizado en la FES y se debatió ampliamente sobre cuál de los dos sistemas, el mixto y el sustitutivo, generaría costos fiscales más altos. Por iniciativa de la FES, y con la colaboración de AID, el gobierno salvadoreño aceptó que un renombrado actuario de la Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos realizara un estudio sobre los costos fiscales de ambos sistemas, pero cuando el

referido actuario arribó a San Salvador, el equipo de reforma del gobierno se encontraba en Chile, el actuario no recibió apoyo y se marchó. Seguidamente, el Gobierno contrató a una consultora chilena que intentó demostrar que los costos del sistema sustitutivo (SAP) serían inferiores a los costos del sistema mixto propuesto por el equipo de FES (CIEDESS 1996).

El 18 de diciembre de 1996, el consultor fue invitado por la Comisión Especial de Hacienda y Presupuestos de la Asamblea Legislativa a fin de dar su opinión sobre el referido Anteproyecto de Ley e hizo comentarios sobre los problemas más serios del mismo; su principal recomendación fue que no se aprobase la reforma sin escuchar las opiniones de todas las partes involucradas y realizar un amplio debate nacional (Mesa-Lago 1996). Además, el Consejo Superior del Trabajo solicitó asesoría sobre el Anteproyecto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Anteproyecto fue aprobado el 20 de diciembre sin debate nacional ni esperar el informe de la OIT que se emitió después de aprobada la Ley de SAP (LSAP).

En 1997 se reabrió el debate sobre la reforma de pensiones y se propusieron modificaciones a la LSAP antes de que el sistema comenzara a funcionar en 1998. En colaboración con un prestigioso actuario, el consultor efectuó otro estudio evaluando la reforma, apuntando los problemas que enfrentaría el sistema, probando que el cálculo de la consultora chilena adolecía de graves errores y demostrando que el costo fiscal del sistema sustitutivo de la LSAP sería mucho mayor al proyectado por dicha consultora y superior al que generaría el

sistema mixto propuesto (Mesa-Lago y Durán 1998). El estudio contrastaba los supuestos de la LSAP y la Superintendencia de Pensiones (SP) con la experiencia acumulada en Chile y otros cinco países de América Latina que ya tenían reformas estructurales de pensiones en funcionamiento, además argumentaba que las peculiaridades de El Salvador crearían obstáculos formidables para replicar los efectos positivos de Chile.

En mayo de 2003 se cumplen cinco años del inicio del SAP y la mayoría de sus supuestos no se han materializado, mientras que las advertencias del estudio de la FES publicado en 1998 se hacen cada vez más evidentes. Debido a los serios problemas enfrentados por el SAP, la Asamblea Legislativa estableció una Comisión Nacional que estudia la reforma a la Ley de Pensiones y la Presentación de Soluciones, con la cual se reunió el consultor el 27 de febrero de 2003.

Este informe evalúa los problemas que confronta actualmente el SAP y ofrece recomendaciones para una reforma. El mismo se basa en una visita a San Salvador, del 27 de enero al 1 de febrero de 2003, durante la cual el consultor se reunió con diversos sectores, participó en cuatro foros y recogió sustancial información, la cual fue en parte corroborada después a través de correspondencia con algunos de sus entrevistados. No obstante, debido a lo corto de la visita y la imposibilidad de resolver todas las dudas, es probable que hayan errores o imprecisiones en el informe. Este será diseminado por FES y seguramente se enriquecerá con los comentarios y críticas de los actores de la previsión social, a fin de contribuir a fraguar las reformas necesarias al sistema de pensiones.

PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

Esta sección analiza cinco problemas que actualmente confronta el SAP:

- I. No extensión de la cobertura poblacional*
- II. Costo fiscal alto y creciente*
- III. Falta de competencia y altos costos de gestión*
- IV. No diversificación de la cartera de inversiones y caída en el rendimiento real*
- V. Riesgos de bajo nivel de la pensión y cuestiones de equidad.*

El análisis de cada uno de estos cinco problemas es precedido de un resumen de los supuestos efectos de la Ley SAP, comparado con el estudio de FES de 1998 (Mesa-Lago y Durán 1998). Después del análisis de cada problema se hacen recomendaciones específicas para enfrentarlo. La sección concluye con una consideración sobre si es posible cambiar del actual sistema a uno mixto.

I. NO EXTENSIÓN DE LA COBERTURA POBLACIONAL

Supuestos de la Ley SAP

Se ampliará la cobertura poblacional, incorporando a los trabajadores agrícolas y domésticos, así como a pequeños patronos y microempresarios. La propiedad de la cuenta individual del asegurado incentivará la afiliación al sistema y la cotización puntual y, combinada con un sistema electrónico de la historia laboral de los asegurados, reducirá la evasión y la mora.

Análisis del estudio 1998

Es imposible que el SAP expanda la cobertura a grupos que constituyen la enorme mayoría de la fuerza laboral salvadoreña, tales como informales, cuentapropistas, asalariados temporales, servidores domésticos y microempresarios y sus empleados. La cotización del trabajador se incrementará en 367% y la cotización total será una de las más altas de América Latina, lo cual creará mayores dificultades para extender la cobertura poblacional. Los alegados incentivos de la cuenta individual no han resuelto el problema del cumplimiento en Chile y otros países, donde una mitad de los afiliados no cotiza. La historia laboral tomará un largo tiempo en ser operativa. Por todo ello será imposible reducir la evasión y la mora, por lo contrario, es probable que estos problemas se agraven.

A. Problemas

1. Extenso sector informal y agrícola e incremento de la cotización

La fuerza laboral de El Salvador no está compuesta principalmente por asalariados formales (como es el caso en Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y otros países más desarrollados), sino por trabajadores informales urbanos, tales como independientes (cuenta propia), servidores domésticos, asalariados temporeros, pequeños patronos, empleados de microempresas y trabajadores familiares sin remuneración; además, una alta proporción de la fuerza laboral son campesinos independientes y miembros de cooperativas. En 1999, 52% de la fuerza laboral urbana ocupada eran independientes –no profesionales ni técnicos (este porcentaje saltaba a 45% en el área rural), empleados en microempresas, servidores domésticos o patronos– además, había un 6.5% desocupado, lo cual hacía un total de 58.5% de la fuerza laboral que era casi imposible incorporar (CEPAL 2002a, 2002b).

Debido a esta situación, es muy difícil extender la cobertura del SAP, ya que la mayoría de las/los trabajadores indicados carece de patrono y para afiliarse al sistema tendrían que pagar su cotización más la del patrono que no tienen (o sea, 10% en vez de 3.25% que pagan los asalariados); además los costos administrativos (comisión neta y prima que asciende a 3%) tienen que ser pagados exclusivamente por las/los trabajadores: por último, los ingresos de los informales y campesinos son muy bajos y la afiliación y el pago de las cotizaciones no se hace por un patrono y se descuenta del salario, sino que tiene que ser por iniciativa del/la trabajador/a. En general, menor el sector formal de la fuerza laboral, menor el porcentaje cubierto de la misma y viceversa (Mesa-Lago 1998).

Los problemas anteriores se agravaron para el SAP al aumentarse la cotización porcentual de la y del trabajador 4.7 veces o 367% y eliminar el tope de cotización que existía anteriormente. Por otra parte, en 2003 la cotización total (incluyendo la del patrono y la del trabajador, más la comisión de la AFP pagada por el trabajador, ver sección III-A-3) se convirtió en la tercera más alta entre los 11 países que han aprobado reformas estructurales de pensiones en América Latina (Mesa-Lago 2003). Esto ha incrementado la barrera para la extensión de la cobertura.

La LSAP estableció que dos grupos de trabajadoras y trabajadores asalariados, las y los servidores domésticos y agrícolas, serían incorporados obligatoriamente de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo y con base a un reglamento especial, pero la LSAP no definió dichas condiciones ni estableció un plazo para dictar el reglamento. Han transcurrido cinco años desde que comenzó a funcionar el SAP y no se han tomado medidas para afiliar a esos dos grupos. La LSAP fue muy confusa con respecto a la afiliación de las y los trabajadores independientes pero pareció ser voluntaria y pagando un 10% sobre el ingreso mensual declarado (pero no inferior al salario mínimo). Sin embargo, más de la mitad de las y los trabajadores en el sector informal perciben un salario inferior al mínimo, lo cual hace casi imposible su cobertura (en 1999 la incidencia de pobreza de las y los independientes en áreas urbanas fluctuaba entre 35% y 43% y en las áreas rurales entre 71% y 80%; CEPAL 2002a). En 1998 la SP informó que estaba estudiando la forma de incorporar a estas/os trabajadores con una regulación y financiamiento especial, pero tampoco ha ofrecido resultados en cinco años. Por último, la LSAP no mencionó la afiliación de campesinas/os independientes y miembros/os de cooperativas. Este grupo tiene una incidencia de pobreza e indigencia muy alta, así en 1999 mientras que en las zonas urbanas las cifras

respectivas eran 39% y 13%, en las zonas rurales eran 65% y 34% (CEPAL 2002a), lo cual indica lo difícil que es extender la cobertura a este grupo.

2. Baja cobertura de la fuerza laboral

Hay dos formas de estimar la cobertura de la fuerza laboral o población económicamente activa (PEA) que está cubierta combinando el SAP y el Sistema Público de Pensiones (SPP: integrado por ISSS e INPEP): basándose en las y los afiliados y en las y los cotizantes activos. La primera cuenta a todos los trabajadores/as que se han afiliado alguna vez al sistema, aunque luego hayan emigrado o hayan permanecido en el país pero abandonado la fuerza de trabajo o estén desempleados/as o se hayan convertido en trabajadores/as independientes o empleados/as de microempresas clandestinas. Es obvio, por tanto, que la primera forma de cálculo sobreestima considerablemente la cobertura y dicha sobreestimación se incrementa con el transcurso del tiempo, por ejemplo, a fines de 2001 el 112% de la PEA aparecía afiliada en Chile, un absurdo estadístico que prueba la sobreestimación (Mesa-Lago 2003).

La segunda forma de estimar la cobertura se basa en las y los afiliados que hayan cotizado en el último mes. Al contrario del estimado basado en los afiliados/as, éste subestima la cobertura, ya que puede haber asegurados/as que dejen de cotizar un mes pero lo hagan en los meses siguientes sin perder la cobertura. De acuerdo con estadísticas de la Superintendencia, a fines de 2002, el 39.5% de la PEA estaba cubierta basada en afiliados/as pero sólo el 18% basada en cotizantes activos, una caída de 19.3% en 2001 (SP 2002). Tomando cualquiera de los dos cálculos, la cobertura de El Salvador era la tercera más baja entre los nueve países que han implantado reformas estructurales de pensiones en la región, sólo Bolivia y Perú tenían una cobertura inferior (Mesa-Lago 2003). Posiblemente sólo una quinta parte de la fuerza

laboral está efectivamente cubierta en El Salvador, lo que sugiere que no ha ocurrido una extensión de la cobertura desde 1998.

3. Alta evasión y morosidad

Uno de los supuestos fundamentales del SAP era que la propiedad de la cuenta individual del asegurado/a incentivaría la afiliación y la cotización puntual, lo cual, combinado con un sistema electrónico del historial laboral de las y los asegurados, reduciría la evasión y la mora. Las dos secciones anteriores demuestran que no se ha extendido la cobertura de la fuerza laboral y que ésta continúa siendo baja, mientras que después de casi cinco años no se ha completado el historial laboral de las y los asegurados (ver sección II-A-2). Estadísticas de la Superintendencia prueban que el porcentaje de las y los afiliados que cotizan bajó de 54% en 2001 a 48% en 2002, exhibiendo una tendencia declinante a través del tiempo (SP 2000-2001, 2002). En 1999, el 65% de la fuerza laboral urbana eran asalariados/as, pero de ellos/as sólo 47% estaba en el sector público y en empresas privadas con más de 5 empleados/as o eran empleados/as profesionales y técnicos; ese porcentaje era muy similar al 48% de afiliados/as cotizantes; el restante 18% de los asalariados/as eran empleados/as en empresas con menos de 5 trabajadores/as y servidores/as domésticos que probablemente no cotizaban (CEPAL 2002a). Esto prueba que la propiedad de la cuenta individual no ha incentivado la afiliación y el pago puntual de las cotizaciones y que no se ha logrado reducir la evasión y la morosidad por las razones explicadas en la sección 1. El Intendente del SAP ha reportado 20 casos de procesos penales contra empleadoras/es morosos [4], lo cual es positivo, pero hay que conocer qué parte del 52% de las y los afiliados que no cotizan se debe a morosidad patronal.

El Intendente de SAP ha informado que las y los empleadores cometen muchos errores al someter a las AFPs las planillas con el descuento de las cotizaciones: cambios en el nombre del afiliado/a o en su número único previsional (NUP), declaración de un salario o descuento incorrectos, etc. Hay 15,000 empresas que cotizan al SAP, 13,000 utilizan planillas en papel y sólo 2,000 entregan la información por discos flexibles. En febrero de 2003 comenzó un nuevo sistema electrónico de generación y validación de las planillas previsionales, que se espera agilice el pago y detecte rápidamente los errores (deliberados o no); comenzará en las instituciones públicas y en abril se extenderá a todas las empresas. Pero este sistema es voluntario, no obligatorio. Las AFPs ofrecerán gratuitamente el "software" a las empresas y entrenarán a las y los encargados de cómo usarlo, el Banco Cuscatlán comenzará a cancelar las planillas electrónicas y se espera que otros bancos se unan más tarde (Inglés 2003b). Aunque éste es un paso importante y probablemente tendrá efectos beneficiosos en el pago de las empresas grandes, es dudoso que sea utilizado por las empresas medias y pequeñas que actualmente usan planillas de papel y no tienen el personal calificado para cambiar al sistema electrónico.

B. Recomendaciones

- 1. Realizar un estudio de la composición del 52% de las y los afiliados al SAP que no cotiza activamente, con el fin de determinar con precisión cual es el porcentaje de la PEA que está efectivamente cubierto por el sistema de pensiones.*
- 2. Ejecutar el mandato de la LSAP efectuando de inmediato un estudio de las condiciones y peculiaridades de las y los servidores domésticos y trabajadores agrícolas asalariados, con el fin de dictar el reglamento especial que*

incorpore obligatoriamente dichos trabajadores/as al SAP. Aclarar la LSAP en cuanto a si las y los trabajadores independientes tienen cobertura voluntaria u obligatoria; en todo caso, la gran mayoría de estos trabajadores/as no podrá ser incorporado bajo las condiciones actuales de la LSAP, debido a que no perciben el salario mínimo requerido para ello, y necesitarían también un régimen especial de cotizaciones y pensiones asequibles.

Por último, realizar un estudio de las y los campesinos y miembros de cooperativas, a fin de diseñar un plan de incorporación teniendo en cuenta sus condiciones de labor y nivel socio-económico. Todas y todos los trabajadores que carecen de patrono y perciben un bajo ingreso serán muy difíciles de cubrir sin un subsidio fiscal que al menos parcialmente sustituya la cotización patronal. En este sentido debe estudiarse la experiencia de Costa Rica, ya que su reforma de 2000 extendió el subsidio fiscal que antes se otorgaba a las y los trabajadores independientes de bajo ingreso como incentivo para su incorporación al programa de salud (con excelentes resultados) y ahora se aplica también al programa de pensiones. Pero dichos subsidios no podrían financiarse sin un aumento de la carga tributaria y el gasto social (ver sección II-B-3).

- 3. Realizar de inmediato una encuesta que determine las causas de que el 52% de las y los afiliados no cotice, con el fin de determinar qué parte es debida a trabajadores que han emigrado o salido de la fuerza laboral y qué parte se debe a evasión y morosidad. Asesorar y ayudar a las empresas medianas y pequeñas para que utilicen el nuevo sistema electrónico de pago de cotizaciones. Lanzar una campaña masiva para combatir la evasión y la morosidad y aplicar sanciones fuertes a las y los violadores con adecuada publicidad en los medios de comunicación.*

II. COSTO FISCAL ALTO Y CRECIENTE

Supuestos

El costo fiscal de la reforma del SAP será inferior al de una reforma basada en el sistema mixto. El SAP tendrá un impacto positivo en el ahorro nacional. El Estado será responsable de brindar la seguridad económica para enfrentar los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

Análisis 1998

El costo acumulativo fiscal de la reforma (SAP) proyectado para 60 años por una firma chilena consultora y revisado por el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Pensiones era aproximadamente de US\$20,000 millones y nunca se pudo obtener los cálculos de base para evaluar dichas proyecciones. El estudio actuarial patrocinado por la FES probó que el propuesto sistema mixto tenía costos fiscales muy inferiores a los del SAP. Estudios sobre Chile han demostrado que el costo fiscal de la reforma en los primeros 16 años fue superior a la acumulación anual del fondo de pensiones, resultando en un impacto negativo en el ahorro nacional. La LSAP establece un Fondo de Amortización financiado con un porcentaje del Presupuesto que aumentará de 0.5% a 1.5%, pero el gobierno ignora cuál será el costo fiscal real y el ingreso presupuestario. La LSAP no determina cómo se financiará el déficit si dicho Fondo es insuficiente, existe la posibilidad que el Ministerio de Hacienda no entregue los recursos debidos al Fondo y la LSAP no establece sanciones por dicho incumplimiento.

A. Problemas

El costo fiscal de la reforma durante la transición de unos 60 a 70 años incluye tres componentes, todos los cuales son de responsabilidad del Estado: (1) el déficit por pensiones en curso

de pago, (2) los certificados de traspaso, y (3) la pensión mínima. Aquí también se analiza el costo fiscal total, el Fondo de Amortización y el impacto de la reforma en el ahorro nacional.

1. Déficit por pensiones en curso de pago

Este déficit resulta porque el Sistema de Pensiones Público (SPP), integrado por el ISSS y el INPEP, se quedó con todas las pensiones en curso de pago, así como las que se han ido generando por los pocos asegurados/as que se quedaron en el SPP, pero virtualmente todas y todos los asegurados se pasaron para el sistema privado (SAP), perdiendo entonces el SPP las cotizaciones de los que se traspasaron. A fines de 2002 había sólo 52,827 cotizantes en el SSP pero 109,589 pensionados.

A pesar de que el sistema privado de El Salvador lleva menos de cinco años en operación, a fines de 2002 sólo el 5% del total de asegurados/as quedaba en el SPP, mientras que el 95% estaba en el SAP (SP 2002). En Chile, después de 21 años de la reforma, hay 97% asegurados/as en el sistema privado, y en Perú, después de diez años, hay 95%.

La principal razón del rapidísimo traspaso al SAP fue que en Chile y Perú se dio la opción a todas y todos los asegurados a quedarse o trasladarse, mientras que en El Salvador (por causa del número muy pequeño de asegurados/as y la necesidad de tener el mayor número posible en el SAP) se obligó a todas y todos los jóvenes a pasarse y estos constituían la inmensa mayoría de los asegurados/as, sólo un pequeño porcentaje tuvo la opción de escoger. Además, en El Salvador, las y los asegurados que no solicitaron por escrito su deseo de quedarse en el SPP, fueron afiliados automáticamente al SAP. De manera que la libertad de escoger entre quedarse o mudarse en El Salvador ha sido la más restringida entre los nueve países

que han implantado reformas estructurales de pensiones, salvo Bolivia y México, donde todos los asegurados/as fueron obligados a mudarse (Mesa-Lago 2003). Este masivo y acelerado traspaso, por tanto, agravó el déficit.

A fines de 1996 las reservas combinadas de los programas de pensiones del ISSS e INPEP eran de \$347 millones (33% en ISSS y 67% en INPEP), equivalentes al 4.5% del PIB de ese año. Pero el costo de las pensiones en curso de pago, más las que generarían los asegurados que se quedaron en el sistema público, sería muchas veces mayor que dichas reservas combinadas y se proyectó que se agotarían en 2009 y comenzaría el déficit en 2010 (Durán 1998). En realidad, las reservas del ISSS se terminaron en 2001, mientras que las reservas del INPEP se agotaron en 2002 (en este último había más reservas y menos pensionados/as que en el primero). Este agotamiento ocurrió siete años antes de lo previsto porque el número de los que se traspasó fue casi el doble de lo que se había proyectado inicialmente. Al agotarse las reservas, las cotizaciones de las y los asegurados que quedaron en el SPP sólo pueden financiar una parte muy pequeña de las pensiones en curso de pago (de las y los actuales jubilados y pensionados, así como las futuras pensiones de sobrevivientes). De acuerdo con la LSAP, el Estado debe pagar el déficit resultante, el cual crecerá hasta alcanzar un punto máximo ("cresta"), luego gradualmente disminuirá y desaparecerá en unos 65 años (ver sección 4).

2. Certificados de Traspaso

De acuerdo con la LSAP, el valor de todas las cotizaciones aportadas al ISSS e INPEP por los asegurados/as que se trasladaron al SAP, debió ser estimado (con base al historial laboral de cada asegurado/a) y su monto ajustado anualmente a la inflación. Basado en ese valor debieron expedirse Certificados de Traspaso (CT) y depositarse dicho documento

en las cuentas individuales de todas y todos los asegurados y los CT continuar ganando un interés anual igual a la inflación a fin de preservar su valor. El CT debe hacerse efectivo y otorgarse dentro de un plazo de 60 días desde que se solicite el retiro y, si se atrasa, debe pagarse la tasa de rendimiento del fondo más tres puntos adicionales. El CT constituirá la principal fuente de financiamiento de la pensión para los pensionados/as en un largo período, hasta que los asegurados/as contribuyan lo suficiente en su cuenta individual y ésta tenga un rendimiento adecuado para financiar el grueso de la pensión.

Algunas disposiciones de la LSAP no se han cumplido o se han modificado o han sufrido atrasos: (a) los CT no se calcularon para todos los asegurados/as, sino que se calculan al tiempo del retiro; (b) una modificación de la LSAP por decreto del 13 de diciembre de 2001 autorizó el pago diferido del CT en quince cuotas anuales a partir del momento de retiro con una tasa de interés igual a la tasa de interés básica pasiva, y (c) el tiempo de proceso de los CT era de 18 a 20 meses desde que se solicita el retiro, pero se ha reducido recientemente a 4 meses, una vez completados todos los requisitos para el retiro, el CT se otorga dentro del mes [4].

Hay dos razones para explicar la demora de casi cinco años en el cálculo y la emisión de los CT. La primera es que si se hubiesen contabilizado y emitido todos los CT, la deuda previsional se habría hecho transparente y el Estado hubiese tenido que pagar un interés mayor. La segunda razón es el atraso considerable en los historiales laborales, que inicialmente se dijo serían calculados rápidamente con un sistema electrónico. El ISSS y el INPEP debieron hacer este trabajo con sus propios recursos, pero recuérdese que las reservas de ambos se agotaron en 3 y 4 años respectivamente, así que esta tarea no era financieramente factible. En 2002, después de cuatro años, se diseñó el sistema para estimar los historiales laborales en una oficina con un gerente nombrado en

noviembre de dicho año y una comisión integrada por representantes del ISSS, INPEP, la SP y el Ministerio de Hacienda. Se están consolidando los datos del ISSS e INPEP, ayudados por una consultora norteamericana y ya se realizó un plan piloto para normalizar el flujo de dichos historiales (como se ha dicho, se reporta que el tiempo de procesamiento se ha reducido a 4 meses). Préstamos del Banco Mundial y de AID han permitido procesar 85% de los historiales, pero si bien una parte de ellos ya está completa, otra parte está incompleta y otra parte no se ha procesado aún (algunos archivos se destruyeron). En dos entrevistas sostenidas por el consultor éste no pudo obtener una fecha clara sobre cuándo todos los CT serán calculados y emitidos, parece ser que entre 2003 y 2004 [3, 4].

3. Pensión mínima

De acuerdo con la LSAP, el Estado debe financiar una pensión mínima al asegurado/a (ya se hubiese trasladado del SPP al SAP o afiliado a este último al entrar al mercado de trabajo) cuando se agote el saldo en su cuenta individual y siempre que: a) hubiese escogido una renta programada, b) tenga 25 años de cotización previa (combinadas con la edad de retiro por vejez) ó 30 años independientemente de la edad, y c) no perciba ingresos (incluyendo la pensión) iguales o superiores al salario mínimo. Estas condiciones son de las más duras entre los países que han pasado una reforma estructural de pensiones en la región. Las condiciones de Chile (cuyo modelo siguió El Salvador) son mucho más generosas: el Estado garantiza la pensión mínima a todo asegurado que no haya acumulado un fondo suficiente en su cuenta individual para financiar dicha pensión y tenga 20 años de cotizaciones. Las restricciones introducidas en la LSAP reducen notablemente el número de asegurados/as elegibles para la pensión mínima, por tanto, disminuyen el costo fiscal por ese beneficio.

4. Costo fiscal total, Fondo de Amortización e impacto en el ahorro nacional

El estudio del costo fiscal de la transición de la reforma de pensiones realizado por la consultora chilena en 1996, así como las revisiones hechas por el Ministerio de Hacienda y la SP en 1997, nunca fueron publicados, pero se dio un costo total aproximado de \$20,000 millones proyectado a 60 años (CIEDESS 1996). Debido a los errores que se encontraron en dichos cálculos, se juzgó que el costo sería inferior (Durán 1998). La SP ha proyectado dicho costo para 2002-2070 en \$9,410 millones, menos de la mitad que lo estimado en 1996-1997 (ver cuadro 1). Por otra parte, el sistema mixto propuesto en el estudio del FES arrojó un balance positivo en los primeros 15 años, debido a que todos los asegurados/as continuarían en el primer pilar (público), cotizando al mismo, por lo que no ocurriría un déficit por pensiones en curso de pago en dicho periodo y no sería necesario pagar CT y garantizar una pensión mínima (Durán 1998). No obstante, el sistema mixto propuesto generaría costos fiscales a más largo plazo.

Cuadro 1

Proyección por la SP del Déficit Actuarial (Costo Fiscal) en 2002-2070
(con base a valores de 1998 y tasa de descuento del 4%)

Componentes	Millones de dólares	Distribución (%) del déficit
Ingresos ("aportes y rendimiento")	233	
Egresos	-9,643	
Pensiones SPP	-5,413	56.2
Certificados de traspaso	-2,987	31.0
Pensión mínima	-1,021	10.5
Gastos administrativos	-222	2.3
TOTAL (Déficit)	-9,410	100.0

Fuente: SP 2003, porcentajes del consultor.

La SP entregó al consultor proyecciones de déficit actuarial (costo fiscal total) de la reforma previsional de 2002 a 2070 cuando se espera que desaparecerá. De acuerdo con estas proyecciones, los ingresos por "aportes y rentabilidad" totalizan \$233 millones y terminarán en 2013; las reservas de ISSS e INPEP se agotaron en 2002, de manera que estos aportes deben ser las sumas asignadas en el Presupuesto Nacional (ver sección siguiente). Los egresos totalizan \$9,640 millones e incluyen los tres componentes explicados del costo fiscal, más los gastos administrativos. El déficit actuarial (costo fiscal total), que ocurre porque los egresos son muchísimo mayores que los ingresos, se proyecta en \$9,410 millones (equivalente al 67% del PIB de 2002), su cresta ocurrirá alrededor de 2019, luego disminuirá y desaparecerá en 2072. El déficit por el pago de pensiones del SPP constituirá el 56% del costo fiscal total, crecerá hasta alcanzar una cresta en 2013, luego gradualmente disminuirá y desaparecerá en 2070.

Los CT tomarán 31% del costo fiscal, el cual es demorado hasta que se retiren las y los asegurados que se traspasaron y, como el 63% de éstos tienen entre 20 y 34 años de edad, la cresta en este componente ocurrirá en 2023, luego descenderá gradualmente y desaparecerá alrededor de 2040. La pensión mínima absorberá sólo 10.5% del costo fiscal (ver las razones en la sección V-A-1), también demorará como los CT, su cresta ocurrirá en 2050 y nunca debería terminar puesto que los nuevos asegurados/as tienen derecho a la misma; no obstante, la SP proyecta que dicho costo desaparecerá en 2070 (SP 2002, 2003).

El consultor no tiene los cálculos de base de las proyecciones del déficit actuarial de la Superintendencia pero, como ya se ha apuntado, el mismo es una mitad del que se proyectó originalmente. Tampoco sabe si la proyección de la SP ha sido ajustada con lo ocurrido en 1998-2002. Por todo ello y debido a la importancia de este problema, debería de hacerse una

proyección del déficit actuarial del sistema por un organismo internacional especializado.

La LSAP (arts. 220 y 224) ordenó constituir un fondo de amortización para el pago de los tres costos fiscales, financiado con 0.5% del presupuesto nacional de 1998 a 2000, aumentado a 1% de 2001 a 2010 y a 1.5% de 2011 en adelante. El mandato legal no se ha cumplido ya que el fondo de amortización no se creó como institución con su directiva, ni los recursos asignados en el presupuesto han sido depositados en dicho fondo, ni los correspondientes a los CT transferidos a las AFPs. En respuesta a una indagación de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, el anterior Vice-Ministro de Hacienda informó que los recursos están siendo depositados y administrados en un Fondo Ajeno en Custodia en la Dirección General de Tesorería, debido a que no son recursos propiedad de Estado y de acuerdo con la Ley de Administración Financiera del Estado. Desde 2001, el porcentaje asignado en el Presupuesto ha sido insuficiente para cubrir el déficit. El Ministerio de Hacienda asigna los recursos con autorización de la Dirección General de Tesorería según lo permita el presupuesto de caja o efectivo [6]. La Ley no determina cómo se financiará el déficit si el fondo en custodia es insuficiente y, en el caso de que el Ministerio de Hacienda no cubriese el déficit resultante, no establece sanciones por dicho incumplimiento.

La primera columna del cuadro 2 muestra las sumas asignadas al Fondo Ajeno en Custodia, procedentes del 0.5% y 1% del Presupuesto; la segunda columna exhibe la suma adicional requerida que comienza en 2001 al agotarse la reserva del ISSS, aumenta en 2002 al agotarse la reserva del INPEP y continúa subiendo en 2003, y la tercera columna indica el total requerido (columnas 1 más 2) para financiar el costo fiscal total (en 2002 fue estimado por la SP en \$145 millones, mientras que el cuadro estima \$162 millones). Las dos últimas columnas,

muestran el porcentaje que actualmente se descuenta del presupuesto según la LSAP y el porcentaje que sería necesario para cubrir el costo fiscal total.

Cuadro 2

*Ingresos del presupuesto, costo fiscal y porcentaje necesario para cubrir el costo fiscal total: 1998-2003
(millones de dólares y porcentajes)*

Años	Suma en Fondo Ajeno en Custodia	Suma adicional requerida	Costo fiscal total ^a	% del Presupuesto Basado en LSAP Actual requerido	
1998	8.6	0	8.6	0.50	0.50
1999	9.7	0	9.7	0.50	0.50
2000	10.3	0	10.3	0.50	0.50
2001	22.2	57.5	79.7	1.00	3.59
2002	25.1	136.4	161.5	1.00	6.45
2003	25.0	173.6	198.6	1.00	7.94

^a Incluye transferencia de recursos al ISSS e INPEP para el pago de pensiones en curso de pago, así como pago de Certificados de Traspaso y pensión mínima. Además, el Gobierno asignó \$14.4 millones en 2002 para el pago de pensiones a asegurados de INPEP con 30 años de servicio y diez años de cotización, igual al 100% del salario básico regulador

Fuentes: Ministerio de Hacienda 1998 a 2001. Asamblea Legislativa 2002 y 2003: [6].

De acuerdo con la última columna del cuadro 2, habría que aumentar el porcentaje del presupuesto asignado al Fondo Ajeno en Custodia de 1% a 8% para cubrir el déficit en 2003. Sin embargo, dicho porcentaje crecerá cuando comiencen a retirarse por vejez las y los actuales asegurados en SAP y cobren los CT y pensión mínima. La proyección de la SP indica que la cresta del déficit actuarial o costo fiscal ocurrirá en 2018 y ascenderá a \$578 millones, tres veces el déficit de 2003 (SP 2003). De manera que el porcentaje de 8% del presupuesto actualmente requerido para cubrir dicho déficit tendría que aumentarse al 4%, al menos que el presupuesto crezca también

tres veces. Esto ratifica la necesidad de hacer una proyección del costo fiscal total por un organismo internacional especializado y de determinar cómo se financiará.

La acumulación de capital en el fondo del SAP a fines de 2002 era de \$1,054 millones y representaba el 7.5% del PIB de ese año (SP 2002), comparado con \$347 millones en el SPP en 1996 y 4.5% del PIB. Esto puede llevar a la conclusión de que la reforma ha tenido un fuerte impacto positivo en el ahorro nacional. Pero este cálculo debe basarse en el capital añadido en un año y restarle el costo fiscal de dicho año, para determinar el impacto neto en el ahorro nacional. El incremento del capital del SAP entre 2001 y 2002 fue de \$306 millones (SP 2002) y en 2002 el costo fiscal fue de \$161 millones (cuadro 1), o sea que según esas cifras hubo un excedente de \$145 millones equivalente al 1% del PIB. Aún si se acepta que los cálculos disponibles del costo fiscal son precisos, dicho costo se incrementará y acelerará y, si no ocurre un aumento superior de la acumulación de capital en el SAP, el impacto en el ahorro nacional será negativo. Esta hipótesis se confirma con la experiencia chilena donde el resultado neto de la reforma en el ahorro nacional fue negativo en los primeros 16 años: el costo fiscal excedió la acumulación de capital anual y promedió anualmente entre -2.7% y -3% del PIB (Arenas de Mesa 1999; Acuña e Iglesias 2001).

B. Recomendaciones

- 1. Estimar el costo fiscal de la reforma previsional, teniendo en cuenta los resultados de los primeros cinco años de la misma, proyectando dichos costos en un periodo de 70 años y desagregándolos por sus tres componentes: déficit de pensiones en SPP, CT y pensión mínima garantizada; dichos estimados deben ser hechos (al menos verificados) por un organismo internacional especializado como la OIT*

y publicados. Una vez estimados los costos, el Gobierno deberá planear cómo financiarlos.

2. *Crear inmediatamente el Fondo de Amortización de acuerdo con el mandato de la LSAP, nombrar su directiva y asignarle los recursos necesarios del presupuesto nacional para cubrir integralmente los costos fiscales ya estimados. Establecer sanciones legales por el incumplimiento de dichas obligaciones.*
3. *Aumentar la carga tributaria que actualmente es de 10.3% del PIB, la más baja de Centroamérica (dicha carga se reduce al 9% después de devoluciones [7]), con el fin de generar recursos para financiar el costo fiscal de la transición. En 1999, El Salvador tenía el menor gasto social (salud, educación, seguridad social, vivienda, asistencia social) como porcentaje del gasto público total en América Latina (CEPAL 2002a). Si no se aumenta la carga tributaria (así como el gasto social en seguridad social), el Estado continuará financiando el costo fiscal con la inversión del fondo de pensiones en títulos públicos de deuda (ver sección IV-A-1). Con el fin de evitar efectos regresivos que resultarían del aumento del IVA a la población, debería de reestructurarse el sistema tributario con cobro efectivo de un impuesto progresivo sobre la renta.*
4. *Completar los historiales laborales en 2003, estimar el valor de los CT y depositar dicho documento en la cuenta individual de todas y todos los trabajadores que se trasladaron del SPP al SAP. Se ha sugerido que cuando no hay datos en el historial laboral del sector público se acepte una declaración jurada (Comisión 2002), pero este procedimiento debe usarse sólo en casos excepcionales y con extrema cautela para evitar fraudes y abusos que costarían mucho al sistema. Debe estudiarse la derogación del decreto de 2001 que modificó la LSAP y*

autorizó diferir el pago de los CT en 15 años. Una vez instalado el sistema electrónico, el CT debe ser depositado en la cuenta individual del asegurado en un plazo no mayor de un mes, en caso contrario debe abonarse la tasa de rendimiento del fondo más tres puntos adicionales.

III. FALTA DE COMPETENCIA Y ALTOS COSTOS DE GESTIÓN

Supuestos

La ampliación de la cobertura poblacional fomentará la entrada de más administradoras (AFPs) en el mercado, propiciará la competencia entre ellas y evitará la concentración. Lo anterior, combinado con la libertad de elección de las y los asegurados (que escogerán las mejores AFPs), promoverá la reducción de los costos de administración. Se logrará que las y los trabajadores sean supervisoras/res de su previsión social.

Análisis 1988

Debido al pequeño número de asegurados/as en El Salvador (similar al de Bolivia donde hay sólo dos AFPs) y la imposibilidad de una extensión considerable de la cobertura, a largo plazo quedarán sólo dos AFPs lo que resultará en un duopolio y la concentración de asegurados/as será de un 100%, igual que en Bolivia y superior a la del resto de los países de la región. No existirá competencia real, la libertad de elección tendrá fuertes limitantes debido a la escasa información, la baja escolaridad de las y los asegurados que les impedirá hacer una selección adecuada y el fuerte papel de la publicidad y las y los vendedores. Por todo ello el costo administrativo no se reducirá. Las y los trabajadores carecen de mecanismo legal para supervisar el SAP.

A. Problemas

1. Duopolio de AFPs

La competencia entre las administradoras es el fundamento esencial de todo sistema privado como el SAP, pues debe promover la eficiencia y reducir el costo administrativo. Se

supone que las AFPs compitan por las y los asegurados y que estos tengan la información y calificación necesarias para seleccionar las mejores, o sea, las que cobren la comisión más baja y paguen el rendimiento más alto, porque ello resultará en una mayor acumulación en la cuenta individual y una mejor pensión. Pero la competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados/as: a mayor el número de asegurados/as más administradoras y a menor el número de asegurados/as menos administradoras. Por ejemplo, México tiene más de 12 millones de cotizantes activos y 11 administradoras pero Bolivia tiene sólo 317,000 cotizantes y dos administradoras (Mesa-Lago 2003).

El Salvador tiene 474,000 cotizantes (SP 2002) y el estudio de FES predijo que las cinco AFPs iniciales se reducirían a dos y que debido a la no extensión de la cobertura poblacional sería muy difícil aumentar su número (Mesa-Lago 1998). En la mitad de los países que han implantado reformas estructurales, hay administradoras "múltiples", o sea, privadas, públicas y mixtas, y en Uruguay la administradora con el mayor número de asegurados/as es la del Banco de la República. Más aún, en tres países con un mercado relativamente pequeño de asegurados/as el número de administradoras es proporcionalmente mayor que en otros con mercados similares, debido a que funcionan administradoras múltiples. Esta recomendación que hizo el consultor en 1998 no se incorporó en la LSAP.

A principios de enero de 2003 quedaban tres AFPs en El Salvador: Crecer, Confía y Profuturo; la última está quebrada, en noviembre de 2002 la Corte había decidido su disolución y pronto será disuelta definitivamente y sus afiliados traspasados a las otras dos AFPs [4]. El Salvador se quedará con sólo dos AFPs, o sea, un duopolio como en Bolivia. El grado de concentración de los asegurados en dichas dos AFPs será el 100%, el porcentaje más alto (junto con el de Bolivia) entre los

nueve países que han implantado reformas estructurales de pensiones (Mesa-Lago 2003). Cuatro de las cinco AFPs iniciales tenían capital de bancos nacionales y extranjeros y Confía era del City Group New York. Máxima pertenecía a Argentaria y ésta se asoció con el Banco de Bilbao y Vizcaya (BBVA), el cual a su vez compró Porvenir y Previsión, y las tres referidas AFPs se fusionaron en Crecer. Al desaparecer Profuturo, basada en capital nacional, las dos AFPs restantes están controladas en 85% por bancos extranjeros: BBVA en Crecer y City Group New York en Confía.

El ex-Intendente de SAP planteó en un foro de la FES que la falta de competencia no es exclusiva del SAP en El Salvador, ya que esto ocurre en otros negocios en los que incluso hay un monopolio [8]. Sin embargo, hay una diferencia importante, ya que el sistema privado de pensiones fue establecido con el argumento de que el monopolio del antiguo sistema público debía ser eliminado por SAP, en el cual habría competencia y ésta reduciría los costos administrativos, pero estas premisas no se han cumplido en la realidad.

2. Limitaciones a la libertad de elección

El duopolio existente es la mayor limitante a la libertad de elección de los asegurados. De acuerdo con la LSAP, los afiliados tienen derecho a elegir libremente su AFP y pueden cambiarse cuando hayan hecho seis cotizaciones mensuales en ella. Esta limitación no existe en Chile, pero es igual en otros tres países, mientras que en dos se permite sólo un cambio anual. En 2001 sólo un 9% de los afiliados en SAP se cambió de AFP y esa proporción cayó a 4.3% en 2002 (SP 2002), un porcentaje bajo comparado con los de Chile (Mesa-Lago 2003).

Las AFPs gastan sumas importantes en publicidad pero no en informar a las y los asegurados sobre los indicadores para hacer una mejor selección, tampoco la SP ha hecho una labor

educadora en este sentido. Por último, la fuerza laboral salvadoreña tiene el menor número de años de escolaridad entre los nueve países con reformas estructurales de pensiones en vigor (CEPAL 2002a), lo cual es un obstáculo para obtener la información y hacer decisiones adecuadas sobre cuál es la mejor AFP.

Se sostiene que "el nivel de la libertad de elección de afiliación es muy bajo, debido a la alta influencia de las y los empleadores y una rigidez en la posibilidad de traspasarse de AFP", dando los siguientes ejemplos: (a) los patronos inducen a sus empleados/as a afiliarse a determinada AFP; (b) antes de la fusión y control extranjero de las AFPs, si una empresa solicitaba un préstamo a un banco, éste le pedía que afiliase a sus trabajadores/as a la AFP conectada con dicho banco, y (c) 14,000 asegurados de la Cooperativa de la Policía Nacional decidieron traspasarse de las otras dos AFPs a Profuturo, pero no se autorizó dicho traspaso debido a que no reunían el mínimo de 6 cotizaciones mensuales, aunque –según la fuente– muchos las tenían (Perdomo 2002; [5]). El consultor no pudo verificar estas alegaciones y ejemplos, pero los presenta aquí para su discusión.

3. Altos costos de gestión

El duopolio existente y las limitaciones a la libertad de elección impiden que funcione adecuadamente la competencia en El Salvador y, por tanto, que se hayan reducido substancialmente los costos de gestión. Las tres primeras columnas del Cuadro 3 muestran la comisión total cobrada por las dos AFPs, desagregada entre comisión neta, para administrar la cuenta individual del seguro de vejez, y prima que pasan las AFPs a la compañía de seguros para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivientes. La comisión total promedió 2.98% (3% Confía y 2.95% Crecer) ligeramente inferior al máximo legal actual de 3%; el tope original fue de 3.5% en 1998. Pero lo más notable

es el alto costo de la prima que promedió 1.28% comparada con la comisión neta que promedió 1.7%; mientras que la primera es una de las más altas entre los nueve países latinoamericanos, la segunda es una de las más bajas. Las tres últimas columnas del Cuadro muestran el porcentaje depositado en la cuenta individual, el descuento total y el porcentaje de dicho descuento que va a gastos administrativos (23%), el cual es más alto que el de Bolivia, Chile y Uruguay, pero menor que el de otros cuatro países (Mesa-Lago 2003).

Cuadro 3

*Comisión Neta, Prima y Costo Administrativo de las AFPs 2003
(en porcentajes del salario)*

AFPs	Comisión Neta AFP	Prima Seguro	Comisión Total^a	Deposito Cuenta^b	Descuento Total	Costo de Gestion
Confía	1.67	1.33	3.00	10.00	13.00	23.07
Crece	1.72	1.23	2.95	10.00	12.95	22.78
Promedio	1.70	1.28	2.98	10.00	12.98	22.96

^a Pagado sólo por el trabajador/a.

^b Cotización pagada 6.75% por el patrono/a y 3.25% por el trabajador/a (más 3% de comisión total para un total de 6.25%).

Fuente: LSAP, [4] y cálculos del consultor

Una pregunta importante es por qué es tan alta la prima. Antes de las fusiones, las AFPs con capital nacional tenían sus compañías de seguros afiliadas; los dos bancos extranjeros también crearon ramas de compañías de seguro extranjeras. Después se hizo un cambio en la Ley y las compañías de seguro tienen que ser aseguradoras de personas (vida); las dos AFPs que quedan establecieron compañías de seguros de vida salvadoreñas. Aunque hay otras compañías de este tipo y se hace una licitación anual, se aduce que usualmente se otorga de hecho el contrato a la compañía relacionada con la AFP, y que la coalición entre AFP y compañía de seguro de vida

obstruye la competencia y causa una alta prima [5]. Este tema debería ser objeto de debate público.

4. Falta de supervisión de las y los trabajadores

Tanto en el ISSS como en el INPEP, las y los trabajadores (así como también las y los patronos) tenían representación en la Junta Directiva, lo cual es justo ya que dichos seguros eran financiados por ambos sectores. Un supuesto del SAP era que las y los trabajadores serían supervisores de su previsión social. Sin embargo, la SP no tiene consejo directivo al estilo de las Superintendencias de Valores y del Sistema Financiero; la SP tiene representación de la Asociación de Economistas, bancos, etc. [5], pero no tiene representación laboral ni patronal y no existe ningún mecanismo en que ambos sectores puedan supervisar el SAP el cual es administrado por el sector privado. De manera que la reforma de 1996 en realidad eliminó la supervisión de dichos sectores y, cinco años después, los problemas del SAP aconsejan que se restablezca dicha representación.

B. Recomendaciones

- 1. Reformar la LSAP para permitir el establecimiento de AFPs públicas y mixtas, a fin de facilitar la entrada de nuevas AFPs que compitan con las dos en existencia. También se ha recomendado este cambio a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, argumentando que debería crearse una aseguradora pública estatal (no por el ISSS o el INPEP, sino una entidad autónoma nueva) y otra propiedad de los trabajadores que podrían también contar con capital de empresas nacionales (Perdomo 2002). Es importante, no obstante, que las normas sean iguales para todas las AFPs y que no se otorgue ninguna ventaja a la AFP estatal o laboral.*

2. *Eliminar todo impedimento a la libertad de elección de las y los asegurados entre las AFPs. No debe haber influencia de los patronos en la decisión del trabajador/a y la SP debe velar por el estricto cumplimiento de dicha libertad. Parte de los gastos de publicidad de las AFPs debe dedicarse a proveer información básica, homologada y sencilla a las y los asegurados (comisión total, neta y prima, así como rendimiento real) que permita a éstos hacer comparaciones y tomar una decisión racional de la más ventajosa. La SP debe jugar un papel fundamental en educar a las y los asegurados sobre sus libertades y la forma de hacer una mejor elección.*
3. *Controlar por la SP cualquier posible coalición entre las AFPs y las compañías de seguros personales y cautelar que las licitaciones anuales se hagan con absoluta transparencia y que se escoja la compañía más competitiva. Esto es esencial para reducir el costo de la prima que es una de las más altas de la región. También debería estudiarse la posibilidad de sustituir todo o parte de la comisión neta como porcentaje del salario, por un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión, como funciona en Costa Rica y ha sido establecido en la ley de reforma previsional de la República Dominicana.*
4. *Cumplir con la promesa de que las y los trabajadores y patronos tengan un mecanismo para supervisar el funcionamiento de las AFPs, ya sea mediante representación en un Consejo Directivo de la SP o a través de una entidad autónoma como una Comisión de Vigilancia o Auditoría Social.*

IV. NO DIVERSIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES Y CAIDA EN EL RENDIMIENTO

Supuestos

El SAP promoverá nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, generará recursos para el financiamiento de actividades productivas, asegurará altas tasas de rendimiento de la inversión y tendrá un efecto directo en el desarrollo del mercado de valores.

Análisis 1998

Debido al pobre desarrollo del mercado de valores así como de poquitos instrumentos alternativos de inversión en El Salvador, es probable que hasta un 90% de la inversión se concentre en instrumentos públicos de deuda, de ahí que se generarán escasos recursos para actividades productivas y la posibilidad de diversificar la cartera de inversiones será virtualmente nula. Por la referida concentración, el Gobierno tendrá gran poder para determinar el rendimiento de la inversión.

A. Problemas

1. Alta concentración de la cartera en títulos públicos de deuda y falta de instrumentos alternativos de inversión

En 1992, la consultora chilena Socimer contratada por el Gobierno salvadoreño recomendó que antes de realizar la reforma previsional era necesario regular el mercado de valores, crear una Superintendencia de Valores, consolidar la Bolsa y generar confianza pública en la misma. En 1994 se promulgó la Ley del Mercado de Valores, la cual fue reformada en 1995 y 1997 y, a fines de

1996, se creó la Superintendencia de Valores, sólo dos meses antes de que se aprobase la LSAP. Un experto contratado por el Gobierno en 1996 concluyó que los instrumentos financieros en el mercado de valores eran incipientes, el mercado accionario estaba "en pañales", los reportos eran muy volátiles y los bonos de reconversión del aparato reproductivo requerían un mercado de valores desarrollado; el experto contrastó dicha situación con la de Chile donde la Bolsa llevaba 90 años de funcionamiento cuando se implantó la reforma previsional.

En 1996-1997 ocurrieron varios escándalos financieros que provocaron que muchos inversionistas salvadoreños sacaran sus fondos y que disminuyera la confianza en la Bolsa. Por último, a fines de 1997, el Superintendente de Valores informó al consultor que el mercado primario se concentraba en negociaciones entre bancos y financieras, prácticamente sin participación de empresas privadas, mientras que el mercado secundario era casi inexistente. En resumen, cuando se aprobó la reforma previsional, las instituciones clave acababan de ser creadas, no había un mercado de valores desarrollado, ni tampoco instrumentos financieros para la inversión de la cartera del fondo de SAP (para fuentes y detalles ver Mesa-Lago 1998).

A fines de 2002 la cartera valorizada del fondo de pensiones invertido ascendía a \$1,601 millones, equivalente a 7% del PIB y 75% de la inversión interna bruta, además había \$67 millones en depósitos en cuenta corriente (SP 2002). El cuadro 4 muestra la distribución porcentual de la cartera por instrumento a fines de 2002: 84.7% estaba en títulos públicos de deuda, 14.4% en papeles de deuda de bancos y financieras nacionales y menos de un 1% en acciones (sólo dos: Telefónica y MTC). La LSAP permitió invertir entre 80% y 100% en títulos de deuda y hasta 85% en

títulos públicos, mientras que en 1998 un experto recomendó topes de 65% en instrumentos de deuda.

La concentración en títulos públicos y de deuda en El Salvador es la tercera más alta entre los nueve países latinoamericanos que han implantado reformas estructurales de pensiones (después de Costa Rica y ligeramente por debajo de México). Además, la inversión en acciones es una de las más bajas, no hay inversión en fondos mutuos y la LSAP prohíbe la inversión en instrumentos extranjeros (Mesa-Lago 2003). La SP ha proyectado que, al ritmo de crecimiento de los últimos cuatro años, la cartera se quintuplicará en ocho años (Comisión Especial 2002). A menos que se cambie la situación actual, la inversión continuará altamente concentrada en títulos públicos y papeles de deuda, financiando actividades estatales, no generará recursos para el financiamiento de actividades productivas, ni contribuirá al desarrollo del mercado de valores, como se suponía que ocurriría.

Cuadro 4

*Distribución de la cartera de inversiones del SAP por instrumento:
31 diciembre de 2002*

Instrumentos	Millones Dólares	Porcentaj e
<i>Instituciones públicas</i>	898.4	84.65
<i>Dirección General de Tesorería (DGT)</i>	535.9	50.50
<i>Fondo Social Vivienda (FSV)</i>	272.7	25.70
<i>Otros (BCR, FEC. CT)</i>	89.8	8.45
<i>Bancos y Financieras (papeles de deuda)</i>	152.7	14.39
<i>Sociedades Nacionales (acciones)</i>	10.2	0.96
TOTAL	^a 1,061.3	100.00

^a Además había \$66.6 millones en depósitos en cuenta corriente.

Fuente: SP 2003.

Una de las razones de esta situación son las fuertes barreras de entrada de títulos privados y municipales al mercado de valores. La Ley del Mercado de Valores exige que para registrar un título en la Bolsa, el mismo sea evaluado por dos calificadoras de riesgos que cargan \$20,000 cada una por dicha evaluación (Comisión Especial 2002: [4]). En otros países sólo se requiere una evaluación. El Intendente de SAP considera que actualmente son necesarias las dos evaluaciones como medida de precaución, para evitar un acuerdo entre el emisor y una calificadora, y que cuando la seriedad aumente podría reducirse a una calificadora [4]. Otras razones son el carácter de empresa familiar que no emite acciones, típica en el país, y el interés de los bancos y financieras en captar parte del fondo para depósitos y otras actividades, en vez de la emisión de títulos. En más de seis años de funcionamiento de la Superintendencia de Valores y más de cinco de la Superintendencia de Pensiones, éstas no han logrado generar nuevos instrumentos de inversión y diversificar la cartera.

2. Control estatal del rendimiento de la inversión y caída de ésta

La excesiva concentración de la inversión del SAP en títulos públicos de deuda ha otorgado al Estado un fuerte poder para usar estos recursos y determinar su rendimiento. El consultor previó en 1998 que el Gobierno tendría una disyuntiva: a) usar los recursos pagando un interés igual al del mercado o incluso inferior con el fin de sufragar el alto costo fiscal de la reforma previsional, pero esto resultaría en un bajo rendimiento de la inversión y pensiones magras, o b) pagar intereses altos para aumentar el rendimiento del fondo y el nivel de las pensiones, pero a un alto costo fiscal que no podría mantenerse a largo plazo (Mesa-Lago 1998).

Hasta fines de 2001, el rendimiento real promedio del fondo en El Salvador, desde su inicio (acumulado) era el segundo más

alto entre nueve países latinoamericanos (Mesa-Lago 2003) y ello se debió a que el Gobierno siguió la segunda alternativa. Hasta fines de 2000, el rendimiento en Argentina era el más alto por igual razón: el 67% de la inversión en títulos públicos de deuda y el pago de alto interés estatal pero, cuando golpeó la crisis, el Gobierno presionó para que se aumentase la inversión en títulos públicos, luego convirtió en pesos los instrumentos que estaban en dólares, redujo los intereses y devaluó el peso, por lo que el valor del fondo cayó en 65% (OIT 2002).

El cuadro 5 muestra dos cálculos diversos del rendimiento real (ajustado a la inflación) promedio de todos los fondos de pensiones en 1999-2002: desde el inicio del sistema (acumulado) o anual. El acumulado exhibió una tendencia declinante pero aún se mantuvo muy alto: 14% en 1999, 13.3% en 2000, 12.6% en 2001 y 10.9% en 2002. Sin embargo, el alto rendimiento de los años iniciales determinó el aún alto rendimiento de 2002. Pero cuando se calcula anualmente el rendimiento real, éste cayó de 14% en 1999 a 2.41% en 2002; en noviembre de dicho año el rendimiento real era 1.67% (SP 2002). La prensa reportó el rendimiento nominal (4.5%, sin ajustarlo a la inflación) en noviembre de 2002, en vez del rendimiento real (1.67%, ajustado a la inflación), aunque la página web de la Superintendencia incluye ambos (véase Inglés 2003a).

Cuadro 5

Rendimiento Real Promedio del Fondo, desde su Inicio y Anual: 1999-2002 (en porcentajes)

Años^a	Desde su Inicio	Anual
1999	14.06	14.01
2000	13.30	7.92
2001	12.62	6.75
2002	10.86	2.41

^a Al 31 de diciembre, salvo desde su inicio 2002, que es al 30 de noviembre
Fuente. SP 2002, 2003

Los directivos de las dos AFP explican la caída en el rendimiento real anual por las razones siguientes: las compras esencialmente dirigidas hacia títulos del Estado, el descenso en el rendimiento de los títulos valores comprados en el mercado local, la falta de diversificación que hubiese evitado ese descenso tan fuerte, la carencia de opciones de títulos que hay en el mercado para las AFP, los bajísimos rendimientos en los depósitos en cuenta corriente de los bancos (que crecen por falta de alternativas de inversión) y la prohibición para invertir en instrumentos extranjeros (Inglés 2003a). No especificaron que la dolarización y la caída en los intereses en los títulos públicos fueron razones importantes de la caída en el rendimiento. La dolarización determinó una caída de las tasas de interés de 14% al 4% nominal, y hay un mercado cautivo por exceso de liquidez, el emisor controla el mercado y fija tasas bajas [4]. Como en el caso de las administradoras argentinas, cuando los intereses eran altos, las AFPs salvadoreñas estaban satisfechas, pues no tenían que buscar otros títulos, presionar a las Superintendencias de Valores y Pensiones para que generaran nuevos instrumentos o pedir que se permitiese la inversión en títulos extranjeros, pero al desplomarse los intereses ahora plantean los problemas que han existido desde el comienzo del sistema en 1998.

B. Recomendaciones

- 1. Las Superintendencias de Valores y Pensiones, así como el Banco Central, deben jugar un papel más dinámico en generar nuevos instrumentos de inversión y diversificar la cartera. En este sentido deben seguir el ejemplo de Chile donde la Superintendencia ha sido autónoma y ha impulsado la diversificación de la cartera desde principios de los 80 (sólo un 35% está invertido en títulos públicos), en vez del ejemplo de Argentina, donde la Superintendencia*

no ha sido realmente autónoma y colaboró con el gobierno en aumentar los topes de la inversión en títulos públicos de deuda, contribuyendo al desplome del valor del fondo (OIT 2002). Se informa que la SP está trabajando en la titularización o securitización, creación de fondos de inversión [4], lo cual es positivo, pero hay que buscar otras alternativas. En cuanto sea posible, debe reformarse la LSAP para reducir el tope de inversión en títulos públicos e instrumentos de deuda.

- 2. Debe estudiarse la posibilidad de que se requiera una sola calificadora de riesgo para evaluar el registro de un título en la Bolsa y, especialmente, controlar el cargo que se está haciendo (esta medida es recomendada por la Comisión Especial 2002; Perdomo 2002). Las Superintendencias de Valores y Pensiones tienen poder suficiente para supervisar dicha evaluación y prevenir una coalición entre AFPs y una calificadora de riesgo.*
- 3. Las AFPs, la Intendencia de Pensiones y la Comisión Especial apoyan una reforma de la LSAP para permitir la inversión en instrumentos extranjeros. En opinión del consultor esto debe hacerse, pero con extrema cautela, debido a la situación actual de los mercados de capitales internacionales. Por ello debe establecerse un tope bajo al comienzo, diversificar dicha inversión, observar sus resultados y, si son positivos, gradualmente aumentar el tope. Esto, sin embargo, no es una solución del problema, que requiere la generación de instrumentos alternativos de inversión nacionales.*
- 4. Algunos entrevistados manifestaron que una alternativa podría ser la inversión en vivienda, pero la experiencia generalizada de la región en este tipo de inversión ha sido muy negativa, tanto mediante la construcción de viviendas como la concesión de préstamos hipotecarios para su edificación. Por el contrario, la inversión en cédulas o*

bonos hipotecarios emitidos por un banco o institución especializada, seria y bien supervisada, y transados en el mercado de valores ha tenido buenos resultados. En el poco tiempo que estuvo el consultor en El Salvador no le fue posible evaluar si el Fondo Social para la Vivienda cumple con dichos requisitos; actualmente más del 25% de la inversión del fondo está en el FSV (Cuadro 4), algunos entrevistados opinaron que esta institución es autónoma y funciona bien, otros objetaron que concede préstamos a tasas inferiores a las de mercado [2], de ahí que es necesaria una evaluación seria de su solidez y viabilidad.

V. RIESGOS DE UN NIVEL BAJO DE PENSIÓN Y CUESTIONES DE EQUITAD

Supuestos

El SAP permitirá el acceso a pensiones dignas y seguras en el futuro (mejores a las del sistema público). La eliminación de prestaciones privilegiadas unidas a la pensión mínima garantizada harán al sistema más justo, mejorarán la equidad y propiciarán la redistribución de recursos.

Análisis 1998

Diferencias notables en las leyes y las condiciones macro económicas entre El Salvador y Chile indican que el nivel de las pensiones salvadoreñas será proporcionalmente menor que el de las chilenas. La pensión mínima no tiene un parámetro mínimo garantizado y queda al arbitrio del Gobierno y los recursos fiscales disponibles. Las fuerzas armadas mantendrán su sistema privilegiado con fuertes subsidios fiscales. La reforma demandará enormes recursos fiscales para apuntalar el sistema de pensiones que cubrirá una minoría exigua de la población, restando recursos para la lucha contra la pobreza; además, las mujeres serán discriminadas, pues recibirán una pensión inferior a la de los hombres. Por todo ello el sistema no mejorará la equidad y tendrá un impacto regresivo en la distribución.

A. Problemas

1. Riesgos de un nivel bajo de pensión

Un supuesto de las reformas estructurales de pensiones en la región (incluyendo la salvadoreña) es que la pensión del sistema privado será superior a la del sistema público. Esto, sin embargo, no es fácil de comprobar debido a la falta de series estadísticas al día y comparables entre los dos sistemas. Con cifras de 2001-2002, el consultor comparó las pensiones promedio privadas y públicas en Chile, el país con más larga data en la reforma, y obtuvo los resultados siguientes: la pensión de vejez (que constituye 63% de todas las pensiones) era 24% menor en la privada que en la pública, mientras que las pensiones de invalidez y sobrevivientes (que constituyen 37% del total) eran 110% mayores en la privada, y el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas. En Colombia, la mitad de las y los asegurados ha permanecido en el sistema público porque éste paga pensiones superiores, en igualdad de condiciones, a las del sistema privado (Mesa-Lago 2003).

En 1998 el consultor comparó seis factores entre los sistemas de Chile y El Salvador que determinarían el nivel de las pensiones del SAP (Mesa-Lago 1998); es conveniente actualizar dicha comparación basada en lo ocurrido en los últimos cinco años:

- a) La edad de retiro en Chile es 5 años mayor que en El Salvador, para ambos sexos, por lo que la y el asegurado cotiza 5 años más y tiene 5 años menos como pensionado, pero la esperanza de vida al tiempo de retiro es algo menor en El Salvador, lo que reduce algo la diferencia pero no la elimina.*

- b) *La densidad de cotización en Chile es mayor que en El Salvador debido a la composición de la fuerza de trabajo.*
- c) *El certificado de traspaso ("bono de reconocimiento") en Chile se emitió prontamente para todas y todos los asegurados y se depositó en la cuenta individual, su valor se ajustó al índice de precios al consumidor (IPC) del mes anterior a su incorporación al sistema y ganó un 4% de interés anual, mientras que en El Salvador los CT sólo se emiten al tiempo de retiro del asegurado/a, se ajustan al IPC del año anterior a la incorporación al sistema y no ganan interés anual; además, la fórmula de cálculo del CT salvadoreño resulta en una pensión menor que el bono chileno especialmente para la mujer.*
- d) *Las pensiones se ajustan en Chile basadas en una unidad monetaria constante (Unidad de Fomento) mientras que en El Salvador no existe ese mecanismo, salvo que se opte por una renta vitalicia, y*
- e) *La pensión mínima en Chile se garantiza por el Estado a todos las y los asegurados que tengan 20 años de cotización y cuya cuenta individual sea insuficiente para financiar dicho beneficio, mientras que en El Salvador dicha pensión se abona por el Estado sólo cuando la o el asegurado tenga 25 años de cotización, se haya acogido a una renta programada y no perciba ingresos iguales o superiores al salario mínimo. La conclusión en 2003 ratifica la de 1998: aún controlando por diferencias en el salario, el nivel de la pensión salvadoreña será inferior al de la chilena. Se alega además que en El Salvador se utilizan tablas de mortalidad general chilenas (ni siquiera las del grupo asegurado) para el cálculo de la pensión y que esto debe corregirse, aunque al consultor no le quedó claro cuál sería el impacto preciso de este problema en el nivel de la pensión (Comisión Especial 2002).*

Los problemas explicados en las secciones anteriores, particularmente el alto porcentaje de los afiliados que no cotiza, el atraso en el cálculo y la emisión de los CT y su pago diferido en 15 años, la excesiva concentración de la inversión en títulos públicos de deuda y la caída en el rendimiento real constituyen factores adicionales al riesgo de que el nivel de la pensión futura no sea como se supuso al inicio del sistema. A fines de 2002, el patrimonio del fondo por afiliado al SAP promedió \$1,054 (SP 2002), una suma muy baja para garantizar pensiones adecuadas, aunque el sistema está aún en sus comienzos. La pensión mínima de vejez en 2002 era de \$94 y la de invalidez parcial de \$64, pero la línea de pobreza en el año más reciente disponible (1999) era de \$67 en el sector urbano (CEPAL 2002a; [6]).

Grupos que se pasaron del SPP al SAP están reconsiderando su decisión. Los maestros que se traspasaron a las AFPs se están jubilando con pensiones mensuales de \$150 a \$164, 50% a 60% menos de lo que hubiesen recibido en el INPEP, por lo que están solicitando regresar al SPP (Comisión Especial 2002), aunque ello se debe en gran medida a que el valor de sus CT era relativamente bajo y no tuvieron tiempo de acumular fondos suficientes en sus cuentas individuales. Un grupo de militares se pasó del IPSFA a las AFPs, pero luego solicitaron regresar, se les otorgó un mes y se volvieron todos [2].

Por otra parte, no se han revalorizado las pensiones del SPP. Las leyes del ISSS y el INPEP establecían la revalorización de las pensiones (anual y cuatrimestral respectivamente) con base al IPC o los salarios en el ISSS pero discrecionalmente en el INPEP. De acuerdo con la LSAP, las pensiones del SPP se revalorizarán anualmente en el porcentaje que el Ministerio de Hacienda determine, tomando en cuenta la variación relativa del salario cotizable del sistema y "los recursos disponibles del Gobierno Central". Esta última disposición (artículo 145 de la

LSAP) otorgó un gran poder discrecional al Gobierno para revalorizar las pensiones. La última revalorización fue hecha en 1998, cuando se aumentaron las pensiones en 6%, desde entonces (1999 a 2003) la Ley de Presupuesto anual ha incluido un artículo que mantiene las pensiones al mismo nivel que el año anterior, de ahí que ha ocurrido un deterioro de su valor real [6].

2. Equidad y distribución

El supuesto que la eliminación de prestaciones privilegiadas unidas a la pensión mínima garantizada harían el sistema más justo, mejorarían la equidad y propiciarían la redistribución de recursos es debatible. Ciertamente hubo una normalización positiva de las condiciones de acceso en ISSS e INPEP, pero las fuerzas armadas mantuvieron su sistema que goza de las condiciones más generosas y los mayores subsidios fiscales. También se han examinado las fallas de la pensión mínima garantizada en el SAP.

Otra faceta importante en la equidad es la discriminación por género en las pensiones del SAP. Las pensiones de las mujeres son más bajas que las de los hombres por tres razones: (a) el salario de la mujer es generalmente inferior al del hombre en la misma ocupación; (b) la edad de retiro de la mujer es cinco años menor a la del hombre y también las mujeres acumulan menos cotizaciones debido a que dejan sus empleos para criar a las y los hijos, y (c) la esperanza de vida de la mujer es mayor que la del hombre. El sistema público era relativamente más neutro en cuanto al género porque si bien la mujer tiene una esperanza de vida mayor, la fórmula para calcular el beneficio usaba tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, transfiriendo así subsidios del hombre a la mujer; no obstante por cuanto la mujer se retiraba más temprano, con menos años de cotización, su pensión era inferior. El SAP aplica tablas de mortalidad diversas por género, la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el

promedio de esperanza de vida; por lo tanto, las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres y más aún si ellas se retiran cinco años antes.

Por último está el impacto de la reforma en la redistribución del ingreso. La reforma demandará considerables recursos fiscales durante la transición para financiar pensiones que cubrirán una minoría de la población, restando recursos fiscales necesarios para incorporar a la mayoría que está en los sectores informal y rural, así como para proteger a las y los ancianos desvalidos que carezcan de asistencia, los que también constituirán una mayoría de la población. Por cuanto el sistema tributario actual se basa fundamentalmente en impuestos al consumo, la población no cubierta y desprotegida contribuirá al financiamiento de las pensiones de la minoría cubierta por el SAP. Es probable, por tanto, que el sistema no haya mejorado la equidad y que tenga un impacto regresivo en la distribución, aunque se necesitan estudios sobre dichos impactos.

B. Recomendaciones

- 1. Previo estudio actuarial, reformar la LSAP para que la pensión mínima garantizada tenga un nivel adecuado (superior a la línea de pobreza), se conceda cualquiera que sea el tipo de pensión que se reciba y no esté supeditada a tener un salario inferior al mínimo. Revalorizar las pensiones anualmente con base a la variación relativa del salario promedio cotizante al sistema (Comisión Especial 2002).*
- 2. Revisar las tablas de mortalidad que se usan actualmente y, de ser cierto que se utilizan tablas de mortalidad general chilenas, sustituirlas por tablas de mortalidad salvadoreñas del sector de la población asegurada en el SAP. Realizar*

nuevos cálculos de las pensiones con base a las nuevas tablas.

- 3. Efectuar los cambios en los CT que se recomiendan en la sección II-B-4.*
- 4. Considerar nuevas formas de pensiones que se están estudiando en la SP, por ejemplo: una anualidad no vitalicia que pague una pensión más alta pero hasta cierta edad y con una prima de seguro que garantice el pago después de dicha edad [4].*
- 5. Implementar las recomendaciones que se hacen en la sección I-B sobre extensión de la cobertura, con el fin de transformar el probable impacto regresivo del SAP y estudiar medidas para reducir la discriminación por género en dicho sistema. Efectuar un estudio sobre el impacto de la reforma en la distribución del ingreso.*



VI. ¿PUEDE CAMBIARSE A UN SISTEMA MIXTO?

Es posible ahora cambiar del SAP a un sistema mixto. Un informe presentado a dicha Comisión ha propuesto un "modelo mixto-participativo" el cual no es realmente un sistema mixto, sino el actual SAP pero con la adición de una AFP pública y otra organizada por trabajadores/as y capital nacional (Perdomo 2002).

El sistema mixto que propuso el equipo de la FES en 1994-1998 consistía en dos pilares: (1) un pilar público basado en la capitalización parcial colectiva (CPC), de beneficio definido, el cual integraría los programas de pensiones del ISSS e INPEP, reformándolos profundamente, pagaría una pensión básica y tendría administración pública autónoma, y (2) un pilar de capitalización plena e individual (CPI), de contribución definida, el cual pagaría una pensión complementaria y sería administrado por instituciones múltiples, o sea, privadas, públicas y mixtas.

La implantación de dicho sistema, seis años después de la reforma de 1996, o sea, la transformación del sistema privado (SAP) en un sistema mixto, enfrenta fuertes obstáculos:

- 1) En 1996 el ISSS y el INPEP tenían reservas equivalentes al 4.5% del PIB pero dichas reservas desaparecieron por completo en 2002, de ahí que para establecer un primer pilar público, el Estado tendría que "refondear" (crear reservas) en el SPP, lo cual es extremadamente difícil por los altos costos fiscales que ya enfrenta el Estado.*

- 2) Si el Gobierno no "refondease" el SPP, serían necesarias cotizaciones mayores a las actuales.
- 3) Habría que dar una opción a todas y todos los asegurados que están actualmente en el SAP de quedarse en éste o pasarse al sistema mixto y esto tendría repercusiones en cuanto a los CT; y
- 4) El volumen de fondos que manejarían las AFPs se reduciría, lo cual agravaría los problemas actuales de competencia, costos administrativos e inversión rentable del fondo.

Los problemas anteriores parecen ser más formidables que una reforma del SAP siguiendo las recomendaciones de este informe. No obstante, el consultor sugiere hacer un estudio con la OIT para determinar las posibilidades financiero-actuariales de la conversión a un sistema mixto. Este tema debe ser tratado con seriedad e imparcialidad, evitando tergiversaciones por razones ideológicas o políticas. Durante la visita del consultor un periodista le hizo una entrevista, la cual se centró en el tema del costo fiscal de la transición del actual sistema SAP; sin embargo, el artículo ignoró por completo este tema fundamental y resaltó que el cambio al sistema mixto resultaría en un incremento del costo fiscal (Marroquín 2003).

Los serios problemas que enfrenta el SAP obligan a una reforma previsional, precedida de un debate serio, documentado y respetuoso de las diversas posiciones, con el objetivo final de maximizar el consenso sobre los cambios necesarios. Este debate que no se realizó en 1996 y se oscureció en 1998, no puede postergarse más. El consultor abraza la esperanza que este informe contribuya a dicho debate y a la formación del consenso para la reforma previsional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Rodrigo y Augusto Iglesias, Chile's Pension Reform after 20 years, Banco Mundial. Documento de Trabajo 0129. Washington D.C., diciembre 2001.
- Anaya, Oscar Edmundo, Principales tendencias en el funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, Documento de Trabajo, 2001.
- Arenas de Mesa, Alberto, Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037. Santiago, Trabajo presentado al Seminario Responsabilidades Fiscales en Sistema de Pensiones, Ministerio de Hacienda de Chile y CEPAL, septiembre 1999.
- Asamblea Legislativa, Ley de Presupuesto General del Estado. San Salvador, 2002 y 2003.
- CIEDESS, Diseño de Modelos de Cálculo del Impacto Financiero-Actuarial para Diferentes Escenarios de Reforma al Sistema de Pensiones y Anexos (Segunda Versión), Santiago de Chile, en colaboración con los integrantes de la Comisión Técnica para la Reforma Previsional de El Salvador, mayo 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama Social de América Latina 2001-2002, Santiago, noviembre 2002a.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago, diciembre 2002b.

Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que Estudia la Reforma a la Ley de Pensiones y la Presentación de Soluciones, Dictamen Parcial, San Salvador, 25 noviembre 2002.

Durán Valverde, Fabio, "Estimación de los Costos Fiscales de la Reforma de Pensiones Vigente" en Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas, C. Mesa-Lago y F. Durán, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 1998.

Inglés Arias, Dorys, Cae la rentabilidad pensional, El Diario de Hoy, San Salvador, 22 de enero 2003a.

Inglés Arias, Dorys, Planillas de pensiones se vuelven electrónicas, El Diario de Hoy, San Salvador, 23 de enero 2003a, p. 42.

Marroquín, Luis Andrés, Gasto fiscal alto si reforman las pensiones, La Prensa Gráfica, 30 de enero 2003, p. 44.

Mesa-Lago, Carmelo, Comentarios al Anteproyecto de Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 18 de diciembre 1996.

Mesa-Lago, Carmelo, "Evaluación de la Reforma de Pensiones Vigente" en Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas, C. Mesa-Lago y Fabio Durán Valverde, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 1998.

Mesa-Lago, Carmelo, Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93, 2000.

Mesa-Lago, Carmelo, "Introducción a la Reforma de Pensiones en América Latina: Modelos y Características, Mitos y Desempeño, y Lecciones", en La Reforma de las Pensiones en América Latina: El Reto Argentino, Katja Hujo, C. Mesa-Lago y Manfred Nitsch, compiladores, Caracas, Nueva Sociedad, en prensa 2003.

Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova Macías y Carlos Mauricio López, El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social, San Salvador, CINDE-FundaUngo-Fundación Friedrich Ebert, 1994.

Ministerio de Hacienda, Informe de la Gestión Financiera del Estado, San Salvador, 1998, 1999, 2000 y 2001.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para Enfrentar la Crisis, Buenos Aires, 2002.

Perdomo, José Ricardo, Propuesta de Reformas al Sistema de Ahorro para Pensiones SAP en El Salvador, San Salvador, Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas Farabundo Martí, julio 2002.

Superintendencia de Pensiones (SP), Revista de Estadísticas Previsionales, San Salvador, 2000-2002.

Superintendencia de Pensiones (SP), Informe Estadístico Gerencial, San Salvador, noviembre 2002.

Superintendencia de Pensiones (SP), Sistema de Ahorro para Pensiones, San Salvador, febrero 2003.

ENTREVISTAS E INTERVENCIONES EN FOROS

Todas en San Salvador (notas del autor), identificadas en el texto por su número entre corchetes, por ejemplo [1].

1. *Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que Estudia la Reforma a la Ley de Pensiones y la Presentación de Soluciones: Alejandro Dagoberto Marroquin Presidente (PCN), Juan Miguel Bolaños (ARENA), Calixto Mejía (FMLN) y tres asesores, 27 de enero.2003.*
2. *MBA Oscar Edmundo Anaya, Director Financiero de la Universidad Francisco Gavidia, 27 de enero.2003*
3. *Lic. E. Mauricio Ramos, Director General del ISSS, 28 de enero.2003.*
4. *Lic. Francisco Sorto Rivas, Intendente de SAP. Superintendencia de Pensiones, 30 de enero; también correspondencia de 26-27 febrero.2003.*
5. *Ing. José Ricardo Perdomo, Ex Presidente de la AFP Profuturo, 31 de enero.2003.*
6. *Lic. Hugo Molina Rodríguez, Diputado Suplente y Analista de la Fracción Legislativa del FMLN, 1 de febrero; también correspondencia de 21-26 de febrero.2003.*
7. *Dr. Héctor Dada, ex Canciller de El Salvador, en encuentro celebrado en FES, 29 de enero.2003.*
8. *Lic. Rafael Lemus (ex Intendente de SAP, FUSADES), intervención en el Foro para la Democracia Social "Las Privatizaciones en Centroamérica ¿Solución o Problema", San Salvador, FES / FUNDE, 31 de enero.2003.*

ABREVIATURAS

<i>AFP</i>	<i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i>
<i>CT</i>	<i>Certificados de Traspaso</i>
<i>INPEP</i>	<i>Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos</i>
<i>ISSS</i>	<i>Instituto Salvadoreño del Seguro Social</i>
<i>LSAP</i>	<i>Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones</i>
<i>SAP</i>	<i>Sistema de Ahorro para Pensiones</i>
<i>SP</i>	<i>Superintendencia de Pensiones</i>
<i>SPP</i>	<i>Sistema Público de Pensiones</i>



www.fes.org.sv