

Sistema de pensiones y reformas, ¿para quién?

La crisis fiscal que actualmente atraviesa El Salvador ha despertado mucho interés en diferentes sectores del país, desde funcionarios públicos, pasando por la empresa privada, la ciudadanía en general, hasta los medios de comunicación. Este interés es justificado, pues el adecuado manejo de las finanzas públicas constituye una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para mejorar la calidad de vida de la población y para transferir recursos en línea con su estrategia de desarrollo social y económico.

La crisis fiscal actual es, ante todo, un problema de crecimiento acelerado de la deuda, es decir, el nivel de la deuda para el caso de El Salvador no es un problema en sí mismo; el problema es que la deuda ha crecido a un ritmo muy acelerado y eso compromete los recursos que el Estado podría dedicar a otros rubros, como salud, educación, dinamización económica, etcétera.

Para entender de mejor manera lo señalado en el párrafo anterior, resulta útil la medición de la deuda con respecto al producto interno bruto (PIB), es decir, el valor de los bienes y servicios finales que se genera en una economía, en un año determinado. Se utiliza esta medida porque el PIB es una aproximación macroeconómica del ingreso de un país; mientras mayor sea el ingreso, se esperaría que mayor sea su recaudación tributaria y, por tanto, el Estado tendría una mayor capacidad para hacer frente a sus distintas obligaciones y al mismo servicio de la deuda.

Con esto en mente, la deuda pública, en el año 2009, representaba el 53.1 % del PIB; para el 2016, ya representaba el 64.7 %, es decir, el crecimiento fue de más de 10 puntos porcentuales en tan solo siete años¹. Al desagregar esta deuda pública entre el sector público no financiero y el sector público financiero es posible notar que la deuda del primero apenas incrementó, pasando de 45.2 % a 47.1 % del PIB; mientras que el segundo incrementó de 7.9 % a 17.6 %, siendo este desagregado la principal causa del crecimiento acelerado de la deuda. El sector público financiero contempla un tipo especial de deuda: la deuda del sistema de pensiones.

1 El crecimiento acelerado de la deuda compromete el gasto público en otros rubros. Para el 2014, por ejemplo, el pago de servicio de la deuda representó aproximadamente el 25 % del gasto público total. Ver informe de "Análisis socioeconómico de El Salvador: enero-agosto 2016", del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), página 91.

A partir de este hecho, la reforma al sistema previsional ha ganado espacio en los medios de comunicación y en la agenda pública; poco ha importado que el sistema tenga una pésima cobertura: actualmente, solo una de cada cuatro personas de la población económicamente activa (PEA)² cotiza al sistema de pensiones. Estos niveles de cotización han sido históricos: en el año 1998 (año de la privatización y cambio de régimen), únicamente cotizaba el 27.2 % de la PEA; para el 2015, únicamente lo hacían el 23.9 %³.

Además, no todas las personas que cotizan logran acceder a su pensión cuando cumplen la edad necesaria para retirarse. Esto se da porque no se cumple el requisito mínimo de 25 años cotizando al momento del retiro. A manera de ejemplo, para el año 2012 el 62 % de solicitudes de pensión terminaron en devolución de saldo por no cumplir con este requisito⁴. Estas personas pierden automáticamente el acceso al Seguro Social y a la pensión mínima una vez se termina su saldo.

En suma, la reforma de pensiones que se discute actualmente en El Salvador responde únicamente a las presiones sobre la Hacienda Pública que el modelo actual provoca y a los intereses de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); poco o nada importa que cotizar y obtener una pensión sea un privilegio exclusivo para un sector muy pequeño de la población y, por tanto, no es posible esperar que en este contexto surja una propuesta que dé solución a estos problemas. Ni cuando se hizo la reforma en 1996 (que entró en vigencia en 1998) ni en las discusiones actuales aparece seriamente contemplado el problema de cobertura y del acceso a una pensión digna, que debería de ser el fin último de todo sistema previsional. ¿Qué motivó entonces la reforma de 1998? ¿Qué provocó que este sistema se volviera insostenible financieramente? ¿Cuáles son algunos de los cambios que se proponen en la actualidad?

1. La reforma de pensiones de 1998

En primer lugar, es importante comprender que la reforma de pensiones de 1998 no es un hecho aislado del modelo de desarrollo implementado durante la década de los noventa. A pesar que se le han dado diferentes nombres a este modelo, es imposible negar que se encuentra fundamentado en el paradigma neoliberal que desde los ochenta se imponía alrededor del mundo. La idea básica del modelo era la privatización de la actividad económica, delegando al Estado únicamente aquellas actividades en las que el sector privado no estuviera interesado y un papel subsidiario con los sectores sociales más excluidos.

Dentro de esta lógica, se privatizó la banca; se liberalizaron precios de mercancías y salarios; se eliminaron gradualmente las barreras arancelarias y se firmaron tratados de libre comercio, entre los que destaca el de Estados

- 2 La PEA es la parte de la población que se encuentra en edad de trabajar (mayor de 16 años) y se encuentra trabajando o busca activamente una actividad remunerada.
- 3 Datos obtenidos de presentación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo: "El sistema de pensiones en El Salvador", en el 2017, para Grupo de Reflexión de la UCA.
- 4 *Idem*.

Unidos y la Unión Europea; los ingresos fiscales pasaron a enfocarse en los impuestos indirectos; etc.

Más allá del aporte o no de estas medidas al desarrollo del país, resulta de interés señalar que contribuyeron a dar un giro a la élite cafetalera que, en gran medida, pasaría a la banca después de la privatización⁵. Es decir, el modelo pudo haber fracasado en muchos aspectos, pero para la élite fue muy importante para dar un giro en su principal actividad económica.

Esto es clave para entender el cambio de régimen del sistema de pensiones. Nuevamente, el cambio de régimen no respondió a mejorar las pensiones de los trabajadores y las trabajadoras, tampoco a incrementar la cobertura, y tampoco, aunque se utilizó como excusa, a darle sostenibilidad al sistema de reparto que imperaba antes de 1998. Entonces, ¿qué lo motivó? Precisamente, la consolidación de la élite económica en el sector financiero. Para el 2010, existían al menos cuatro conglomerados financieros importantes que incluían bancos, aseguradoras, receptoras de remesas y dos de estos conglomerados incluían las AFP: AFP Confía, ligada al conglomerado del Banco Cuscatlán, y AFP Crecer ligada al Banco Agrícola⁶.

En este punto, conviene aclarar que el cambio no fue únicamente administrativo: pasar de lo público a lo privado; también fue un cambio en el funcionamiento estructural del sistema: pasar de un modelo de reparto a un sistema de capitalización individual. De igual manera, es importante señalar que ninguno de los dos sistemas es bueno o malo por sí mismo.

En el sistema de reparto, los fondos que cotizan las personas que se encuentran trabajando activamente se canalizan para el pago de pensiones de las personas que se encuentran en edad de retiro y que cumplieron con los años necesarios de cotización. De tal manera, las personas que se encuentran en el sistema no tienen un fondo propio, sino que dependen de las personas que se encuentran cotizando. Esta es una de las principales críticas que se realizó a este sistema para justificar el cambio de régimen y la privatización del mismo.

Sin embargo, varios análisis⁷ han señalado que, en ese momento, hubiesen bastado cambios paramétricos para darle sostenibilidad al sistema. Los cambios paramétricos se refieren a aquellos que únicamente cambian algunas variables del sistema, pero no modifican la estructura. Por ejemplo, la tasa de cotización. En el sistema de reparto era apenas de 3.0 % del salario del trabajador (un punto porcentual aportado por el trabajador y dos puntos porcentuales por el patrono); con el cambio de sistema, se incrementó a 13 % (6.25 puntos porcentuales el trabajador y 6.75 el patrono). Además, se modificó la cantidad de años mínimos de cotización, entre otros.

5 Ver "Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas", del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi).

6 Juan Héctor Vidal, *De la ilusión al desencanto: reforma económica de El Salvador 1989-2009*, Universidad Tecnológica de El Salvador, 2010, p. 236.

7 Por ejemplo, ver "Análisis socioeconómico de El Salvador: enero-agosto 2016", del Departamento de Economía de la UCA. Página 107.

Por otro lado, en el sistema de capitalización individual, como su nombre lo indica, cada cotizante ahorra en una cuenta personal que es administrada por una AFP que invierte estos fondos en activos que generan rentabilidad y que cumplen con ciertos requisitos (no poseer mucho riesgo, por ejemplo). Cuando la persona llega a la edad de retiro y, si ha cumplido con los años mínimos de cotización, se distribuye lo que ha acumulado a lo largo del tiempo de acuerdo a la esperanza de vida de la persona. Si se supera la esperanza de vida y se terminan los fondos, el Estado se encarga de cubrir una pensión mínima.

Es importante señalar que ninguna de estas medidas se hizo con el fin de mejorar la calidad de vida de los pensionados

A cambio de la administración, las AFP cobran una comisión que proviene de la misma cotización de los trabajadores. Actualmente, la comisión de las dos AFP es de 1.03 % del salario del trabajador, además se cobra 1.17 % del salario para seguro por invalidez y sobrevivencia. Es importante mencionar que las empresas a las que se adjudica el seguro suelen estar ligadas a los conglomerados financieros a los que pertenecen las AFP, por lo que estas empresas se benefician del 2.2 % que se recibe de comisión y seguro; esto equivale al 17 % del total de cotización de una persona⁸.

En teoría, un sistema de capitalización individual no puede generar deuda porque cada persona recibe lo que ha ahorrado. El problema se originó porque el cambio de sistema implica un costo de transición, es decir, a las personas que habían cotizado al sistema de reparto, ahora que ya no hay trabajadores activos cotizando a este sistema, no es posible seguir pagándoles. Además, a este costo se añadió el generado por el decreto 1217 (en el año 2003) y el decreto 100 (en el año 2006), que básicamente igualaron los beneficios del sistema de capitalización individual con el de reparto (este último era demasiado generoso con respecto a las capacidades reales del sistema).

Es importante señalar que ninguna de estas medidas se hizo con el fin de mejorar la calidad de vida de los pensionados, se hizo para evitar el costo político del malestar de las personas que notaran que el beneficio del sistema de reparto era mucho mayor que el de capitalización individual.

De esta manera, de acuerdo al Gobierno de El Salvador, cerca del 42 % del déficit actuarial del 2013 (por tomar un ejemplo) se debió a la reforma de 1998, y el 58 % se debió a los beneficios del sistema de capitalización individual asumidos por el Estado a partir de los decretos 127 y 100⁹.

- 8 En abril del 2015, la Superintendencia de Competencia de El Salvador sancionó a diferentes aseguradoras por prácticas anticompetitivas ligadas a licitaciones de los seguros de invalidez y sobrevivencia de las AFP. Ver <http://sc.gob.sv/site/pages.php?id=1388>
- 9 Datos obtenidos de presentación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo: "El Sistema de Pensiones en El Salvador", en el 2017 para Grupo de Reflexión de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Una vez se agotó la reserva del sistema de reparto entre el año 2000 y 2002, el Estado tuvo que asumir a través de deuda estos costos. Inicialmente, del 2001 al 2006, este proceso se dio a través del fisco; sin embargo, esto requería de cierta correlación en la Asamblea Legislativa que cada vez era más difícil obtener. Por tanto, desde el 2006 hasta la actualidad, se utiliza el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)¹⁰. Esto implica que las AFP se ven obligadas a comprar, con los fondos de las cuentas individuales de los cotizantes, Certificados de Inversión Previsional (CIP)¹¹ que le permiten al Estado hacer frente a la deuda señalada anteriormente. Sin embargo, el Estado sigue acumulando más deuda. Además, se compromete la calidad de las pensiones de los cotizantes porque la rentabilidad que ofrecen los CIP se encuentra amarrada a una tasa de interés de referencia internacional, la cual se desplomó con la crisis global del 2008.

Los impulsores del cambio de sistema al de capitalización individual señalaban que la reforma era necesaria para (1) darle sostenibilidad financiera al sistema y (2) para asegurar un retiro digno de la clase trabajadora¹². La realidad ha demostrado que se provocó exactamente lo contrario, esto pone en tela de juicio las verdaderas motivaciones para la reforma, pues lo que realmente se logró fue consolidar conglomerados financieros en manos privadas que actualmente se desentienden del problema de su responsabilidad sobre la deuda pública. Sin embargo, la inviabilidad del sistema previsional ha provocado que tanto el sector privado como el Gobierno presenten propuestas para reformar el funcionamiento actual. Nuevamente, las propuestas dejan de lado el interés de la gran mayoría de salvadoreños y salvadoreñas, y se centran en los intereses de las instituciones que las presentan.

Nuevamente, las propuestas dejan de lado el interés de la gran mayoría de salvadoreños y se centran en los intereses de las instituciones que las presentan.

2. Propuestas de reformas previsionales en la actualidad

A pesar de que hay diferentes propuestas de reforma al sistema previsional, son dos las que han tenido una mayor cobertura mediática: la de Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) y la segunda propuesta del Gobierno. No se pretende analizar con detalle cada uno de las propuestas, solamente evidenciar que, nuevamente, no existe un interés real, en ninguna de las dos propuestas, de mejorar el impacto que el sistema previsional tiene sobre la calidad de vida de los salvadoreños y las salvadoreñas.

La ICP representa los intereses del sector privado; está conformada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (Asafondos)

10 Carmelo Mesa-Lago, "Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)", Fundaungo.

11 Actualmente, el monto máximo que utilizar de los fondos de pensiones es del 50 %.

12 Obtenido de la presentación de Héctor Dada "Las dificultades fiscales como problema estructural", en el Seminario Interno de la UCA, 2017.

y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (Comtradefop).

La ICP ha realizado una fuerte campaña mediática en la que señala que el Gobierno tiene interés de apropiarse de los fondos de pensiones de la clase trabajadora. Incluso ha llegado a señalar en los medios que el problema de la deuda no tiene nada que ver con las pensiones; sin embargo, en la misma propuesta que la ICP ha presentado, reconoce que actualmente el sistema previsional genera fuertes presiones al fisco¹³.

Dado que la ICP representa en gran medida a las dos AFP, evidentemente defenderá los intereses de estas. De tal manera, la propuesta de la ICP consiste en aumentar la cotización del 13 % actual al 15 % del salario de las personas cotizantes, un punto porcentual vendría del patrono y un punto porcentual de los trabajadores.

El 15 % se distribuiría de la siguiente manera: (1) 8 % iría a la cuenta de ahorro individual (frente al 10.8 % que se da actualmente); (2) 2 % iría al seguro y comisión de las AFP (frente al 2.2 % en la actualidad); (3) 5 % se destinaría a la Reserva de Pensión Vitalicia (RPV). Esta reserva serviría para pagar los certificados de traspaso y pensiones una vez se termine su cuenta individual de afiliados que optaron por cambiar al sistema de capitalización individual cuando se dio la reforma; pagar pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia; y el pago de pensiones vitalicias de los afiliados que fueron obligados a optar por el sistema de capitalización individual al momento de la reforma de 1998.

Con la RPV se espera disminuir la carga fiscal del Estado. Además, para compensar la caída en el porcentaje de cotización en la cuenta individual, la ICP propone aumentar la rentabilidad de los CIP. Sin embargo, esto cargaría nuevamente al Estado.

Es importante notar que, en el fondo, la ICP propone un sistema mixto, que combina un sistema de reparto (expresado en la RPV) con un sistema de capitalización individual. Esta reforma busca que el proceso mediante el cual se dé sostenibilidad fiscal al sistema previsional no comprometa los intereses de las AFP, lo cual se refleja en lo poco que disminuye la comisión y el seguro, que es donde se muestra el interés de estas empresas.

Por su parte, el Gobierno presentó una propuesta inicialmente que solventaba el problema fiscal en el corto plazo, pero lo postergaba para el medio y el largo plazo. Dada la poca correlación política con la que contó, retiró su propuesta inicial y ha presentado una nueva que ha promovido muy poco mediáticamente.

Aunque se conoce poco de la nueva propuesta, la idea es similar a lo presentado por la ICP: la cotización incrementaría a 15 % del salario

13 Armando Álvarez, "Mitos de la crisis fiscal", Departamento de Economía, UCA.

del cotizante, se generaría un fondo colectivo que cargaría con el sistema público y con los beneficios otorgados por el decreto 1217 y 100 (sin embargo, se redefine el beneficio de los optados y se establece un techo de pensión de US\$2000 para los futuros pensionados del sistema público). Además, el fondo colectivo serviría para pagar pensiones mínimas, de invalidez y sobrevivencia.

De esta manera, la cotización del 15 % se subdividirá en 5.5 % para la cuenta individual de ahorro por afiliado, 1.5% para la comisión y seguro por invalidez y sobrevivencia, mientras que 8 % irá al fondo colectivo. A pesar de la disminución en el aporte a la cuenta individual, el Gobierno señala que la pensión incrementaría con respecto al sistema actual y con respecto a la propuesta de la ICP. Es difícil comprender cómo podría suceder esto cuando disminuye la cotización a la cuenta individual. Dado que no ha existido una estrategia comunicacional por parte del Gobierno, aquí se han presentado las interpretaciones de la iniciativa de ley¹⁴.

Finalmente, aunque ambas propuestas presentan algunas iniciativas para equiparar a los cotizantes del Seguro Social con los cotizantes del sistema previsional que podrían incrementar la cobertura, no existe una propuesta que busque generar un cambio profundo en el porcentaje de personas que cotizan con respecto a la PEA.

3. Conclusiones

El crecimiento acelerado de la deuda pública ha sido el principal impulsor del diálogo para la reforma de pensiones en la actualidad. Ni en el pasado ni en el presente de El Salvador, se ha tenido como objetivo de política pública garantizar un retiro digno para la gran mayoría de personas. Las reformas al sistema de pensiones han venido cargadas de intereses privados para generar rentabilidad de estos fondos y de intereses político-partidarios para generar réditos electorales.

El sistema previsional ha sido un sistema excluyente que no se ajusta a la realidad de El Salvador, en donde, para el 2015, únicamente el 40 % de los trabajadores —hombres y mujeres— eran asalariados permanentes y, por tanto, tenían la posibilidad de estar cotizando (no todos lo hacían)¹⁵. Además, en este sistema, las reformas que se han realizado y las que se están proponiendo siguen dejando de lado a las personas que trabajan en el sector agrícola y el doméstico.

14 Ver "Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones", presentada a la Asamblea Legislativa el 13 de julio del 2017.

15 Datos obtenidos de presentación de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo: "El Sistema de Pensiones en El Salvador", en el 2017 para Grupo de Reflexión de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Finalmente, generar un sistema previsional que sea sostenible y que garantice un retiro digno para la mayoría de personas es un enorme reto. Incluso si el objetivo fuera mejorar el retiro de los salvadoreños y las salvadoreñas, las reformas podrían fallar y tendrían que ir mejorando poco a poco. Sin embargo, lo que sí es definitivo es que, mientras las reformas se den con intereses ajenos al bienestar de las grandes mayorías —tal como ha sucedido—, el sistema de pensiones será un fracaso en garantizar un alto nivel de cobertura y un retiro digno para las personas trabajadoras.

