



Posición institucional

A un año de la reforma de pensiones: ¿qué ha pasado con la implementación?

El 28 de septiembre de 2017, tras un largo proceso de discusión, la Asamblea Legislativa, por unanimidad, aprobó el Decreto Legislativo No.787 que contiene la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). En adición, se aprobaron dos decretos, uno que reformó la Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (DL 788) y otro que se denominó, Disposiciones Transitorias para la Sustitución de los Certificados de Inversión Previsional (CIP) (DL 789), los cuales definieron las bases para reestructurar la deuda que el Estado posee con los fondos de pensiones, mejorando las condiciones financieras en favor de los afiliados y, al mismo tiempo, otorgando un alivio al gasto público en pensiones; también se modificaron las características de las nuevas emisiones de deuda a través de CIP.

Muchas organizaciones de la sociedad civil participaron de diferente manera en el debate; varias de estas entidades conformaron la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹, con el fin de elaborar una propuesta de reforma que mejorara las pensiones y fuera sostenible, la cual se llevó a cabo utilizando una metodología participativa, y posteriormente se presentó a la Asamblea Legislativa para que se estudiara junto con otras propuestas que habían elaborado otros entes, incluido el Gobierno, cuya propuesta confiscaba una parte del ahorro individual.

En una visión de conjunto de la reforma, se aprecia que fue amplia, y mantuvo la propiedad individual del ahorro para

pensiones. Se creó la cuenta de garantía solidaria (CGS) para cubrir la longevidad y pagar una parte de la deuda pública previsional; se introdujeron nuevos beneficios y se ajustaron las reglas para que paulatinamente mejore la rentabilidad del ahorro previsional. En suma, se reformó casi un tercio de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Además, se alivian los flujos financieros del Estado por obligaciones previsionales, porque se diluye en el largo plazo el pago de la deuda de pensiones.

Tras un año de aprobada la reforma, en esta Posición institucional se persigue aproximar cómo está marchando su implementación; se advierte que, si bien se registran avances, varios temas estratégicos aún están pendientes, como las nuevas posibilidades para invertir el ahorro previsional, aspectos institucionales y el ahorro previsional voluntario.

La reforma fue extensa y mantuvo la propiedad individual del ahorro de pensiones

Esta reforma modificó muchas reglas del sistema de pensiones, se reformaron parámetros esenciales y mantuvo la propiedad individual del ahorro previsional. Entre los puntos relevantes que se reformaron se destacan los siguientes:

1. La cotización aumentó de 13% a 15% del ingreso base de cotización –el empleador aporta 7.75% y el trabajador 7.25%–, su distribución paulatinamente llegará a ser la siguiente: i) 11.1% a la cuenta individual de cada afiliado

¹ Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones (COMTRADEFOP), Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).



(iniciando con 8%); ii) 2% a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) (comenzando con 5%); esta cuenta garantiza que el afiliado reciba una pensión aunque se haya agotado el monto de su ahorro y de sus fondos se pagará una parte de la deuda previsional; iii) 1.9% al pago del seguro de invalidez y sobrevivencia y comisión de AFP, a partir de 2020. La distribución se irá modificando en los años venideros con base en un artículo transitorio.

2. Se creó el Comité Actuarial, que será la instancia técnica encargada de revisar los parámetros del sistema para que sea sostenible, incluyendo pensión mínima y la edad de jubilación, según las reglas definidas en la Ley. También se modificó la integración del Comité de Riesgos, incorporándose la participación de representantes de trabajadores y empleadores.
3. Se introdujeron nuevos beneficios, tales como: acceso voluntario a servicios de salud en el ISSS para afiliados que no cumplan requisitos para obtener una pensión; Beneficio Económico Temporal (BET) como opción a la devolución de saldo, para quienes coticen menos de veinte años; Beneficio Económico Permanente (BEP) para los que coticen menos de veinte y cinco años y más de veinte; pensión estable y vitalicia para quienes coticen por veinte y cinco años o más; acceso anticipado al ahorro, con obligación de devolverlo antes de jubilarse (aplicación gradual); se rediseñaron las reglas del ahorro previsional voluntario.
4. Del lado fiscal, la reforma alivió el gasto público en pensiones, y al mismo tiempo, se autorizó un incremento gradual de la tasa de interés que paga el Estado a los fondos de pensiones por los préstamos que recibe por medio de CIP. El Estado mantiene sus compromisos previsionales, los cuales incluyen: i) pago de pensiones del ISSS e INPEP; ii) compensación por los aportes a la CGS y complemento de rentabilidad de devolución de aportes, en su caso; iii) pago de capital e interés de CIP; iv) pago de pensiones mínimas de los obligados al SAP, en caso de no ser suficiente la CGS. En tal sentido, las finanzas públicas deberán tener la capacidad para atender estas obligaciones cuando corresponda.

5. También se realizaron varias modificaciones que cambian ciertas reglas de la transición del sistema de reparto al de capitalización individual, las cuales recaen principalmente sobre diferentes grupos de afiliados que coloquialmente se conocen como optados².

Progresos en la implementación de la reforma

• Rendimiento de los ahorros

Durante el proceso de implementación de la reforma se registran avances, entre los que resaltan, la sustitución de CIP para mejorar las condiciones de las inversiones de los fondos de pensiones y dar un alivio al gasto público (el DL 789 otorgaba cinco días hábiles para efectuarlo). Las nuevas condiciones financieras del *stock* de deuda (CIP) definen un plazo de 30 años, períodos de gracia de tres y cinco años en los que se pagarían únicamente intereses, la tasa de interés que arrancó en 2.5% en 2017, irá aumentando hasta alcanzar 4.5% en 2022 y se quedará fija en los años siguientes hasta el vencimiento de estos instrumentos financieros, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Tasa de interés de los CIP sustituidos

Año	Tasa de interés
2017	2.50%
2018	2.50%
2019	3.00%
2020	3.50%
2021	4.00%
2022 en adelante	4.5% fija

Fuente: Decreto Legislativo No. 789 del 28 de septiembre de 2017

² Optados: afiliados al ISSS o INPEP que cuando inició el sistema de capitalización individual en 1997, tenían edades entre 36 y 55 años los hombres, y entre 36 y 50 años las mujeres, tuvieron la opción de afiliarse al sistema de ahorro de pensiones (SAP) o permanecer en el ISSS o INPEP.

En el caso de nuevas emisiones de CIP, el plazo es de 50 años, sin período de gracia y con una tasa de interés del 6%. Por lo tanto, el Estado debe mantener sus finanzas sanas y sostenibles para poder hacerle frente a los pagos de la deuda previsional y a otros compromisos.

El patrimonio acumulado de los fondos de pensiones alcanzó US\$10,511.6 millones hasta junio de 2018, equivalente a 42.4% del PIB y a 86.3% de los depósitos de los bancos; mostrando una evolución positiva, la recaudación anual al mes indicado alcanzó US\$846.4 millones, mostrando un incremento de 14.5% con respecto al mismo período de 2017, es un ahorro muy importante, ya que financia las pensiones de los afiliados y es una fuente de fondeo para proyectos de inversión de largo plazo en el país.

Es una masa de ahorro que crece continuamente, pero ha sido castigada con una baja rentabilidad, debido al descenso de las tasas de interés en los mercados financieros, particularmente la tasa LIBOR a 180 días, ya que por varios años fue usada como referencia para definir el retorno de los CIP. Con la aprobación de los decretos legislativos 788 y 789, cambiaron las condiciones financieras de los CIP ya emitidos y de las nuevas emisiones, como se indicó anteriormente, por esta razón la rentabilidad se beneficiará paulatinamente. A junio de 2018, la rentabilidad nominal promedio de los últimos 36 meses del Fondo Conservador era 3.87% y la real 2.93%; y, la nominal del Fondo Especial de Retiro fue de 3.72%, y la real de 2.79%; son tasas bajas tomando en cuenta que es un ahorro de largo plazo, impactando en menores pensiones.

La necesidad de aumentar la rentabilidad del ahorro previsional se plasmó en la reforma, mediante los cambios que se introdujeron en la regulación sobre el portafolio de inversiones de los fondos de pensiones y en la tasa de interés de los CIP; debe tenerse en cuenta que para acumular más ahorro y que las pensiones sean mejores, la rentabilidad debe ser más alta; sin embargo, un año después de aprobada la reforma, no ha sido posible efectuar otro tipo de inversiones, ya que la normativa técnica no se ha emitido, lo que significa que el portafolio no se ha modificado en su composición, siendo esta una limitante para mejorar las pensiones; desde esta perspectiva, la norma de inversiones es esencial y debería aprobarse lo más pronto posible.

• **Alivio a las finanzas públicas**

Bajo las nuevas condiciones de los CIP, el costo por el servicio de esta deuda se ha suavizado para el Estado, la gráfica 1 muestra la comparación entre el costo estimado antes de la reforma y posterior a la reforma, en este caso el monto de flujos de pago es menor, pero debe considerarse que la suma requerida para el servicio de la deuda alcanzará más de US\$1,000 millones en 2040.

A junio de 2018, el alivio en las cuentas públicas generado con la reforma se reflejaba en un menor gasto en pensiones; esta erogación registró US\$77.6 millones menos que el monto observado en el mismo período del año anterior; sin embargo, el déficit fiscal aumentó, en razón de que otros renglones del gasto excluyendo pensiones crecieron un 14%³.

• **Estado actual de los ahorros para pensiones**

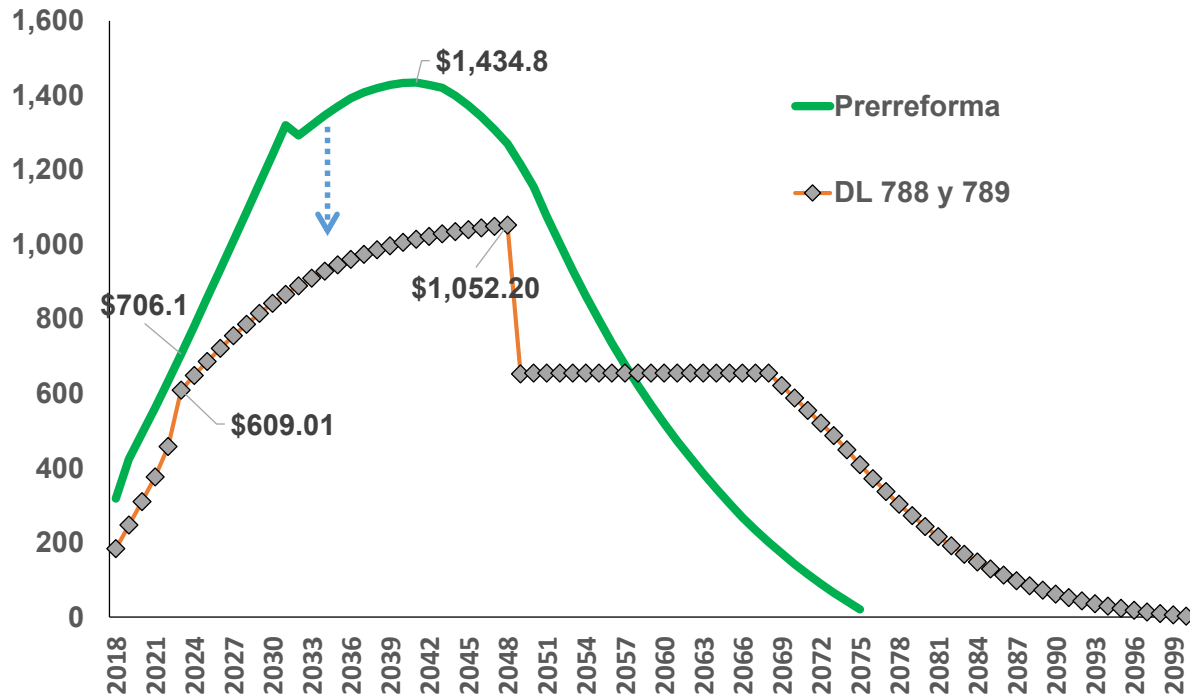
Simultáneamente con la sustitución de CIP, se separó el fondo de pensiones administrado por cada AFP en dos: Conservador y Especial de Retiro; el primero está conformado por el saldo de las cuentas individuales de los obligados⁴ y recibe la recaudación de las cotizaciones, para luego trasladar lo que corresponde al Especial de Retiro (u otro fondo cuando se cree); el segundo, está constituido por la suma de las cuentas individuales de los afiliados pensionados conocidos como "optados" más las cotizaciones futuras de este grupo, incluyendo aquellos que causen pensiones por sobrevivencia y los afiliados no pensionados de ese grupo.

A junio de 2018, la cartera valorizada del Fondo Conservador ascendía a US\$9,365.8 millones y para el Fondo Especial de Retiro era de US\$1,156.4 millones, acumulando US\$10,522.2 millones en ambos. La mayoría de las inversiones se realizaban en valores emitidos por instituciones públicas (incluye el FOP), a dicho sector correspondía el 95.3% de las inversiones del

3 Posición Institucional No. 77 "Urge ordenar las finanzas públicas, pero se observa lo contrario". Agosto de 2018. Departamento de Estudios Económicos, FUSADES.

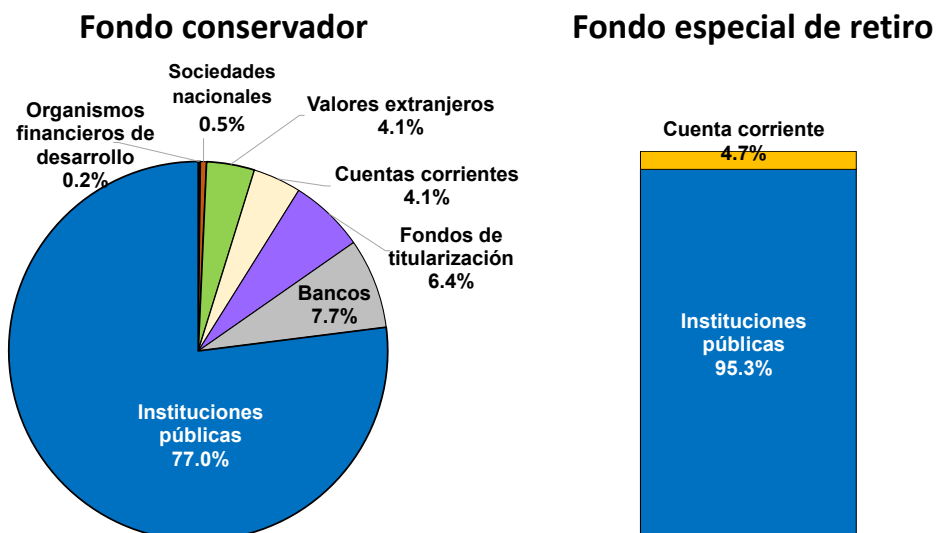
4 Obligados: hombres y mujeres que cuando inició el SAP en 1997, eran menores de 36 años y los ingresantes al mercado laboral formal, quienes, según la Ley, debían afiliarse al SAP.

Gráfica 1
Impacto de la reestructuración y modificación de condiciones de los CIP en el servicio de la deuda emitida por el gobierno para pagar el costo de transición (Servicio de la deuda de CIP, US\$ millones)



Fuente: Estimaciones del Departamento de Estudios Económicos de FUSADES.

Gráfica 2
Estructura de la cartera valorizada, al 30 de junio de 2018 (porcentajes)



Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).

Especial de Retiro, y el 77% del Conservador. En este último caso, seguían en importancia, las inversiones en instrumentos de bancos (7.7%), fondos de titularización (6.4%), valores extranjeros y cuentas corrientes (4.1% cada uno) (gráfica 2); como se observa, es un portafolio muy concentrado en valores del sector público, por lo que es necesario diversificarlo, para esto se requiere implementar las nuevas reglas de inversión, cuando se emita la normativa respectiva.

La cuenta de garantía solidaria (CGS) creada a partir de la reforma empezó a acumular recursos en noviembre de 2017, y a cumplir obligaciones de pago desde enero de 2018. A partir de que se creó hasta mayo del año en curso, los ingresos acumulados ascendieron a US\$157.1 millones, incluyendo cotizaciones de afiliados activos y pensionados, así como los rendimientos del período; también, realizó pagos relacionados con la deuda previsional por US\$79.7 millones, por lo que la CGS presentaba un saldo de US\$77.4 millones (cuadro 2).

Cuadro 2 Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), a mayo de 2018 (US\$)

Ingresos	
Cotizantes activos	147,383,269
Pensionados	8,901,466
Subtotal aportes cotizantes y pensionados	156,284,735
<i>Más rendimientos</i>	828,078
Total ingresos	157,112,814
Egresos	
Certificados de Traspaso y CT Complementario	11,473,511
Pensiones Segunda Etapa afiliados Optados A y B	58,905,185
Pensiones mínimas	2,360,507
Reintegro FOP	6,945,633
Devolución de aportes	-
Longevidad Obligados	-
Total egresos	79,684,836
Saldo final	77,427,978

Fuente: Asociación Salvadoreña de Administradora de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS).

- **Anticipo y devolución de saldo**

Contrario a la opinión de muchos, no se ha observado un uso masivo del beneficio de anticipo de saldo (de la cuenta individual) por parte de los afiliados, tal parece que lo están manejando con prudencia. Según el artículo 79 del DL No.787, cada año se expande la población de afiliados que puede aplicar a este beneficio, es difícil prever si este comportamiento se va a mantener a futuro, con otros grupos de afiliados. En este aspecto es muy importante la asesoría que las AFP puedan brindar sobre las condiciones de uso y la

obligatoriedad de devolverlo. Se estima que hasta el mes de julio de 2018, alrededor de un 16% de los afiliados con acceso a solicitar el anticipo de saldo, lo han requerido a las AFP, y ha retirado aproximadamente un 16.6% del monto del ahorro que pudiesen haber utilizado⁵.

Los afiliados que no alcanzan los veinte y cinco años de cotizaciones para tener derecho a una pensión, dependiendo de los años cotizados, tienen derecho a solicitar un Beneficio

⁵ Información de ASAFONDOS.



Económico Permanente (BEP) o uno temporal (BET); sin embargo, se ha observado que la mayoría de afiliados han preferido la devolución de su saldo.

Está pendiente implementar aspectos relevantes de la reforma:

- **Normativa técnica**

Está pendiente de aprobación normativa técnica importante para continuar la implementación de la reforma; por ejemplo, la relacionada con las inversiones y aspectos relativos a este tema, como se comentó previamente; la vinculada con el ahorro previsional voluntario, el cual podrá ser ofrecido por las instituciones financieras que integran el sistema financiero regulado y supervisado; las relacionadas con mecanismos de cobro administrativo y judicial de los aportes que no se enteran oportunamente; normas para multifondos (su implementación será paulatina); la del funcionamiento del Comité Actuarial; sobre divulgación de información; la de recaudación.

La Ley otorgó al Banco Central de Reserva y a la Superintendencia del Sistema Financiero un plazo de 180 días para actualizar o emitir las normas técnicas pertinentes o las resoluciones expeditas necesarias para el funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones; esta tarea registra avances importantes; sin embargo, no está concluida. Si bien, se ha aprobado una parte de las normas técnicas necesarias que

han permitido avanzar en la puesta en marcha de la reforma; por ejemplo: el manual de contabilidad para los fondos de pensiones; las reglas para el funcionamiento de la CGS; para el acceso anticipado a la cuenta individual de ahorro de pensiones; para el otorgamiento de beneficios por vejez; para acceder al beneficio de devolución de saldo por enfermedad grave; las referentes a beneficios por invalidez y sobrevivencia; devolución de saldo para extranjeros.

- **Comité Actuarial y de Riesgos**

En la parte institucional, está pendiente la conformación y puesta en funcionamiento del Comité Actuarial, que fue definido como la instancia técnica para monitorear periódicamente los parámetros del sistema de pensiones y plantear recomendaciones, cuando se necesiten ajustes a fin de preservar su sostenibilidad, por lo que es un Comité muy importante por las responsabilidades que le asigna la Ley. En el caso del Comité de Riesgos, ya se nombraron los representantes de empleadores y afiliados, para que participen en las reuniones cuando se realicen convocatorias.

- **Cruce de bases de datos**

No se ha realizado el cruce de bases de datos de afiliados al Sistema de Pensiones con la correspondiente al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, este tema es importante, ya que se podría mejorar un poco la cobertura del sistema de pensiones.

Conclusiones y recomendaciones

La reforma al sistema de pensiones aprobada en septiembre de 2017 fue amplia y su ejecución está tomando más tiempo del previsto inicialmente, ya que aún quedan pendientes de autorizar normas relevantes para su implementación; por lo tanto, la puesta en marcha de varios cambios importantes en el sistema de pensiones aún está pendiente. Por ejemplo, lo relativo a mejorar las inversiones, el ahorro previsional voluntario, Comité Actuarial, mecanismos de cobro de cotizaciones atrasadas, multifondos, entre otras.

Se recomienda que el Banco Central de Reserva apruebe con prontitud la normativa que hace falta para completar la ejecución de la reforma, y que posteriormente las autoridades competentes lleven a cabo las actividades requeridas para la implementación plena de la reforma al sistema de pensiones.