

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE EL SALVADOR FASE II

(ES-T1244)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: David Kaplan (LMK/CME); Waldo Tapia (LMK/CPN); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Louis-François Chrétien (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Documento de Cooperación Técnica Fortalecimiento del Sistema de Pensiones El Salvador - Fase II

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	El Salvador / CID
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Sistema de Pensiones de El Salvador Fase II
▪ Número de CT:	ES-T1244
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Jefe de Equipo: David Kaplan (LMK/CME); Waldo Tapia (LMK/CPN); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Louis-François Chrétien (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	17 de febrero de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$305.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de Ejecución:	22 meses
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	30 de agosto de 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí (3.23) ver estrategia de país en http://www.iadb.org/en/countries/el-salvador/country-strategy.1063.html
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí.
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social para la igualdad y la productividad.

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 Esta cooperación técnica apoyaría el fortalecimiento en el diseño institucional y la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema de pensiones. Una buena reforma de pensiones depende de un análisis técnico exhaustivo para garantizar que el nuevo

sistema sea sostenible financieramente. También es importante que el sistema otorgue pensiones suficientes a todos, garantizando especialmente que los trabajadores de menores ingresos estén protegidos en la vejez.

Específicamente, esta CT apoyará actividades del proceso de diálogo con las autoridades del Gobierno sobre el impacto de medidas específicas, generando un conjunto de estudios orientados a mejorar el sistema de pensiones. Estos estudios analizarán escenarios de reforma con base en los siguientes criterios: (i) sostenibilidad financiera; (ii) equidad; (iii) cobertura; y (iv) institucionalidad.

- 2.2 Dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) se contemplan las líneas de acción para el Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social (E.5.1). Es en este sentido en que en junio de 2015, el Gobierno decidió abordar la temática de la reforma de pensiones activando dos comités a dos niveles: (i) Comité Político de la Reforma de Pensiones, integrado por las autoridades de las instituciones involucradas en el proceso¹; y el (ii) Comité Técnico² de la Reforma de Pensiones, que se encarga de preparar los insumos técnicos delineados por el comité político.
- 2.3 La CT tendrá un plazo de desembolso de 24 meses. Dentro de este plazo se espera apoyar al Gobierno, específicamente al Comité Técnico, a generar los insumos técnicos que apoyen a las autoridades en la toma de decisiones sobre posibles reformas. De ser factible, se procedería a acompañarles en su proceso de socialización.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El Salvador llevó a cabo una reforma estructural en el Sistema de Pensiones en 1998, sustituyendo los antiguos regímenes de beneficios definidos y administración estatal, por uno de capitalización individual y administración privada (el Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP), destinado a los trabajadores del sector público, privado, y municipal. En 2006, en una segunda etapa de la reforma, se cambió el mecanismo de financiación del déficit de transición de los institutos previsionales, trasladando la obligación principal al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) por medio de la emisión anual de Certificados de Inversión Previsional (CIP).
- 3.2 Todavía existen importantes desafíos que se deben enfrentar, entre los cuales destaca el tema de sostenibilidad y de equidad del sistema. La deuda implícita en pensiones representa el 99% del PIB (en valor presente, US\$24,085 millones)³. Además, este gasto desfinanciado se concentra entre los salvadoreños de mayor ingreso. El déficit anual de flujo de caja del sistema contributivo de pensiones se sitúa en la actualidad en 2% del PIB. El déficit previsional se genera principalmente por los beneficios definidos de la población del Sistema Público de Pensiones (SPP), otorgando pensiones muy por encima de lo que las cotizaciones podrían financiar) y de los optados al SAP.
- 3.3 Además de los problemas financieros, el sistema actual presenta un problema de regresividad. Por ejemplo, de acuerdo con Lustig et al. (2014), se estima que el 20%

¹ Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de El Salvador (STPP), quien lo preside; Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

² Integrados por los equipos técnicos del inciso anterior; SSF representado por la Superintendencia Adjunta de Pensiones.

³ Cifra del Ministerio de Hacienda (<http://elmundo.sv/hacienda-no-hay-propuesta-de-reforma-para-pensiones/>).

de la población jubilada con pensiones más altas, concentra el 56% del gasto público en este rubro.

- 3.4 El objetivo específico de esta CT es apoyar al Gobierno a desarrollar la capacidad del Comité Técnico de la Reforma de Pensiones y transferirle la capacidad de realizar sus propias simulaciones. Asimismo, esta CT generará estudios destinados a apoyar al Gobierno en evaluar el impacto de la propuesta de reforma previsional, tomando en cuenta la sostenibilidad financiera en el largo plazo, su costo fiscal, así como escenarios viables orientados a un sistema de pensiones más eficaz, equitativo, y con mejores incentivos para el empleo formal. Para ello, se utilizarán fuentes de información recientes, como la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) y un Estudio de Equidad Fiscal, entre otros.
- 3.5 Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9, en cuanto a que apoya el diseño y financiamiento de sistemas de seguro social y la ampliación del sistema de seguridad social. Asimismo, es consistente con lo establecido en la actual Estrategia del Banco 2015-2019 (EBP-ES) (GN-2828) referente a apoyar el diálogo con el GOES en temas de finanzas públicas. Específicamente, se orienta a fortalecer la sostenibilidad y la gestión fiscal. El programa se encuentra alineado con el Documento de Marco Sectorial del BID de Trabajo (GN-2741-3), el cual se enmarca dentro de la Estrategia del GCI-9 para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad (GN-2588-4). Los objetivos de la CT se alinearán con los objetivos del Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (Fondo Social).

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente I: Este componente apoyará el reforzamiento de la capacidad del Comité técnico de realizar simulaciones actuariales** a partir de una herramienta actuarial diseñada para el análisis de los impactos de posibles reformas al sistema de pensiones (US\$225,000) que no solo resuelvan o disminuyan la presión fiscal, sino que también traigan consigo un proceso de incorporación gradual y el análisis de: (i) cuánto será el costo fiscal del GOES; (ii) cuál serán las contribuciones de los trabajadores; y (iii) cuáles serían las implicaciones financieras (emisión de deuda por ejemplo).
- 4.2 **Componente II: Este componente financiará estudios y actividades de diseminación y difusión** que permitan apoyar al Gobierno en evaluar el impacto de la propuesta de reforma previsional, tomando en cuenta la sostenibilidad financiera en el largo plazo, su costo fiscal, así como escenarios viables orientados a un sistema de pensiones más eficaz, equitativo, y con mejores incentivos para el empleo formal (US\$65,000).
- 4.3 Gestión del programa e imprevistos (US\$15.000). Incluye gastos de apoyos administrativos e imprevistos.
- 4.4 **Matriz de resultados y productos.** Al finalizar la ejecución de las actividades previstas en los componentes, se habrán obtenido los siguientes resultados y productos.

Matriz de Resultados Indicativa

Indicador	Unidad de medida	Línea de base		Metas intermedias		Metas finales		Medio de verificación
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	
RESULTADOS ESPERADOS								
Reforzamiento de la capacidad técnica del comité para realizar simulaciones actuariales e implementar mecanismo de análisis actuarial	Taller de capacitación	0	2016	1	2017	1	2017	Lista de asistencia del taller de capacitación; certificación de conocimiento
Componente 1: reforzamiento de la capacidad del Comité técnico para realizar simulaciones actuariales (productos)								
Que se haya transferido los instrumentos para realizar simulaciones actuariales	Taller de capacitación	0	2016	1	2017	1	2017	Certificación técnica del Comité Técnico de la Reforma
Estudio sobre Tablas de Mortalidad	Estudios realizados	0	2016			1	2017	Estudio finalizado
Estudio sobre equidad del sistema de pensiones Basado en datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)	Estudios realizados	0	2016			1	2018	Estudio finalizado
Componente 2: Actividades de diseminación y difusión (productos)								
Documento de trabajo "Reforma al sistema de Pensiones"	Documento terminado	0	2016			1	2017	Documento finalizado
Talleres	Talleres realizados	0	2016	1	2017	1	2018	Lista de participantes; Notas de discusión y minutas; Informe Final con las principales propuestas presentadas en la reunión;
Diseminación de resultados	Videos informativos	0	2016			3	2017	Videos informativos

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	BID	Total
Componente I: reforzamiento de la capacidad del Comité técnico de realizar simulaciones actuariales		225,000	225,000
1.1) Apoyo para la valoración Actuarial para el pilar de reparto	Consultores individuales, viajes, otros	65,000	
1.2) Capacitación con el programa PROVAL	Consultores individuales, viajes, otros	50,000	
1.3) Apoyo para proyecciones de flujos operativos, impacto fiscal y financiero.	Consultores individuales, viajes, otros	50,000	
1.3) Estudio sobre Tablas de Mortalidad	Consultores individuales viajes, otros	35,000	
1.4) Estudio sobre equidad del sistema de pensiones	Consultores individuales, viajes, otros	25,000	
Componente II: Estudios sobre Pensiones		65,000	65,000
2.1) Desarrollo de una nota técnica sobre la reforma de pensiones en El Salvador	Consultores individuales, talleres,	35,000	
2.2) Preparación de una Estrategia de Comunicación – (1) Nota Conceptual (2) Talleres	Consultores, talleres, seminarios, publicaciones	30,000	

Actividad/Componente	Descripción	BID	Total
de diseminación sobre seguridad social			
Imprevistos/Administración (5%)		15,000	15,000
TOTAL		305,000	305,000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Dada la complejidad de coordinación entre varias instituciones que conforman el Comité Técnico de la Reforma, y los límites de tiempo establecidos para los procesos de la reforma, una rápida y fluida ejecución de la CT es requerida. El Gobierno ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica. El país reconoce que los estudios a ser financiados se beneficiarán de la experiencia adquirida por el BID en brindar opciones para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones en muchos países de la región.
- 5.2 **Adquisiciones.** “El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.”

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los principales riesgos para la implementación de esta CT son: (i) desafíos institucionales de varias agencias del Gobierno que podrían dificultar la implementación de reformas; (ii) dificultades para lograr el consenso político necesario para la toma de decisiones de política pública; y (iii) resistencia a medidas pertinentes y desafíos de mediación entre intereses divergentes. Estos riesgos se están mitigando con el Componente 2, mediante la socialización para una mejor comunicación de la sostenibilidad financiera del sistema.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias ambientales

- 8.1 Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo, por lo que la CT ha recibido la clasificación C. Las salvaguardias se incluyen en los siguientes enlaces: [39886323](#) y [39886329](#).

Anexos

Solicitud del cliente [40107069](#)

Términos de Referencia [40168765](#)

Plan de Adquisiciones [40078252](#)