

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL SALVADOREÑO

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

JUAN CARLOS DELGADO RAMIREZ
ANDRÉS EMILIO PORTAL SOLÓRZANO
ANGEL ALEXANDER MARTINEZ SOTO

ANTIGUO CUSCATLÁN, OCTUBRE DE 2017

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTOR DEL TRABAJO

GERARDO DE JESÚS OLANO MÁRQUEZ

SEGUNDO LECTOR

ARMANDO ANDRÉS ÁLVAREZ

AGRADECIMIENTOS

Agradezco primeramente a Dios nuestro Señor y a nuestra madre la Virgen María por permitirme cosechar este nuevo logro académico en mi vida. Doy las gracias a mi Madre y a mi Esposa y de más familia por estar siempre a mi lado y por su amor incondicional.

Juan Carlos Delgado

En primer lugar agradezco a mi Mamá, mi Papá y a mi Hermano por siempre estar a mi lado, apoyándome y cuidándome incondicionalmente a lo largo de mi carrera para concluir este trabajo, lo son todo en mi vida.

Agradezco a mis tíos Toño y Ruth por apoyarme en todo momento y estar siempre pendientes de mí, siendo un gran soporte y unos segundos padre y madre, sin ellos no podría haber terminado esta gran etapa.

Y agradezco a toda mi familia, mis abuelos Lito y Lidia que siempre dieron todo por mí, mi tía Lety que siempre me apoyo sin dudar, mis primos y mis amigos, compañeros de tesis y nuestro asesor Gerardo Olano, todos por creer en mí y apoyarme.

Andrés Emilio Portal

No merecí nada por eso se llama gracia, a Dios por los dones y oportunidades que me ha brindado, a mis papás, por su apoyo incondicional y su increíble esfuerzo, a mi hermano quien siempre ha estado al pendiente del desarrollo de este logro, a Raquel García quien me ha acompañado, ha compartido y me ha apoyado con su ternura característica durante todo el proceso, a la familia García Flores quienes han estado al pendiente del proceso y me han apoyado durante el mismo, a la familia Centeno por su ayuda, y sus excelentes deseos para conmigo, a Gerardo Olano quien nos acompañó en la realización de esta tesis como guía y finalmente a mi grupo de trabajo, Juan Carlos y Andrés, sin la coordinación y el esfuerzo de cada uno este proyecto no hubiera sido posible.

Ángel Alexander Martínez

ÍNDICE GENERAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	i
INTRODUCCIÓN.....	iii
CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS INSTRUMENTOS, LOS COSTOS DE PENSIONES Y LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	6
1.1. Evolución del derecho a la seguridad social.....	6
1.1.1. Contexto histórico.....	6
1.1.2. El derecho a la seguridad social.....	16
1.2. Los costos de las pensiones.....	23
1.3. Mecanismos de financiamiento.....	26
1.3.1. Sistemas de acumulación de capitales.....	26
1.3.2. Reparto puro.....	33
1.3.3. Cuentas notacionales.....	38
CAPÍTULO II: HISTORIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL SALVADOR, REFORMAS Y SITUACIÓN ACTUAL	39
2.1. Historia de los sistemas de pensiones y proceso de implementación en El Salvador.	39
2.1.1. Procesos capitalistas en El Salvador.....	40
2.1.2. Implementación de los seguros sociales.....	46
2.2. La reforma al sistema de pensiones.....	58
2.2.1. Contexto.....	58
2.2.2. Reforma de 1996.....	59
2.2.3. Estructura del Sistema de Ahorro para Pensiones	68
2.2.4. Reformas posteriores.....	75
2.3. Estado actual del sistema de pensiones en El Salvador	80
2.3.1. Cobertura	81
2.3.2. Suficiencia.....	95
2.3.3. Sostenibilidad	104
2.4. Reflexiones.....	109
CAPITULO III: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL Y PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA ALTERNATIVA. ..	111

3.1.	Propuesta presentada por Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)	111
3.1.1.	Propuestas de reforma	114
3.1.2.	Consideraciones finales a propuesta del ICP	136
3.2.	Propuesta de reforma gubernamental al sistema previsional	139
3.2.1.	Detalles del sistema mixto	140
3.3.	Propuesta alternativa de reforma de pensiones	147
3.3.1.	Estructura de la propuesta	149
3.3.2.	Explicación de la propuesta	152
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
4.1.	Conclusiones	164
4.2.	Recomendaciones	168
	BIBLIOGRAFÍA	170
	GLOSARIO	175

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Comparación de las vertientes de la seguridad y protección social	16
Cuadro 2: Los principales tipos de programas de seguridad social del Convenio número 102	22
Cuadro 3: Cotizantes y pensionados del ISSS e INPEP (1988-1997)	51
Cuadro 4: Ingresos y Gastos del ISSS e INPEP en millones de US\$ (1988-1997)	53
Cuadro 5: Evolución de las cotizaciones, aportaciones y comisiones cobradas por las AFP (1998-2017)	69
Cuadro 6: Cobertura del sistema de pensiones en relación a la PEA	95
Cuadro 7: Cartera de inversión de los Fondos de Pensiones administrados por las AFP al 31 de diciembre de 2016	99
Cuadro 8: Déficit Actuarial (SAP y SPP) Tasa de Descuento de 3%, Millones de US\$..	106
Cuadro 9: Comparativo de propuesta de ICP con Ley Actual	137
Cuadro 10: Esquema del sistema mixto presentado por el Gobierno.....	140
Cuadro 11: Características del componente de reparto	142
Cuadro 12: Características del componente de capitalización individual.....	142
Cuadro 13: Flujos de caja del Sistema Previsional Salvadoreño en escenario actual (En millones de US\$)	143
Cuadro 14: Flujos de caja del Sistema Previsional Salvadoreño según el esquema de reforma presentado en la Asamblea Legislativa. (En millones de US\$)	144
Cuadro 15: Comparativo de costos de la situación actual con la propuesta de reforma presentada por el Gobierno. (En US\$).....	145
Cuadro 16: Propuesta de reforma de pensiones sugerida	149
Cuadro 17: Gastos en pensiones y masa salarial (2003-2016)	156

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones en general	25
Gráfico 2: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones prima media general	29
Gráfico 3: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones prima escalonada .	30
Gráfico 4: Evolución de los activos financieros de los sistemas de capitalización individual .	31
Gráfico 5: Comportamiento de la prima en el sistema de reparto.....	37
Gráfico 6: Evolución de las tasas de cotización en los sistemas de pensiones administrados por el ISSS y el INPEP (1969-1997)	49
Gráfico 7: Cotizantes y pensionados del ISSS e INPEP (1960-1997)	51
Gráfico 8: Evolución de la esperanza de vida al nacer en años en El Salvador (1960-1997)	52
Gráfico 9: Evolución de los ingresos y gastos del ISSS y el INPEP (1988-1997)	54
Gráfico 10: Tasa de desocupación (años 2005-2015).....	82
Gráfico 11: Porcentaje de Cotizantes al ISSS en relación a la PEA (2005-2015).....	83
Gráfico 12: Evolución de los empleados cotizantes al ISSS (2005-2016)	85
Gráfico 13: Composición de los cotizantes por sector público o privado (2005-2016).....	85
Gráfico 14: Sectores que concentran la mayor cantidad de cotizantes del sector privado	86
Gráfico 15: Sectores que concentran la mayor cantidad de empleadores del sector privado	87
Gráfico 16: Correlación entre el PIB y la cantidad de empelados (2003-2016)	88
Gráfico 17: Evolución de los salarios promedio para el sector público y privado (2003-2016)	90
Gráfico 18: Rankin de salarios por actividad económica del sector privado (2003-2016)	91
Gráfico 19: Brecha salarial entre hombres y mujeres (2008-2016).....	91
Gráfico 20: Población Económicamente activa e inactiva por género. (2008-2015)	92
Gráfico 21: Brecha en el acceso al mercado laboral formal entre hombres y mujeres (2008-2016)	93
Gráfico 22: Afiliados y cotizantes al Sistema de Ahorro para Pensiones 2003:2016	93
Gráfico 23: Cotizantes o afiliados como porcentaje del total de trabajadores (edades entre 15 y 64 años).....	94
Gráfico 24: Tasas brutas de reemplazo de las pensiones: ingresos promedio	97
Gráfico 25. Distribución de la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones al 31 de diciembre de 2016	98
Gráfico 26: Comportamiento de la tasa LIBOR a 180 días 01/2005:01/2015	100

Gráfico 27: Comportamiento de las tasas de rentabilidad nominal y real de los Fondos de Pensiones 1999:2016	101
Gráfico 28: Densidades de afiliación y contribución por género en Chile, México, Perú y El Salvador	102
Gráfico 29: Esperanza de vida adicional a los 65 años de edad, en años, hombres y mujeres, durante 2010-2015 y 2050-2055.....	103
Gráfico 30: Gasto en pensiones (2006:2016).....	107
Gráfico 31: Ahorro primario (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$	108
Gráfico 32: Ahorro corriente (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$	108
Gráfico 33: Déficit Global (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$ y en % del PIB.....	109
Gráfico 34: Trayectoria del monto de la pensión mediante el método de renta programada.....	123
Gráfico 35: Trayectoria del monto de la pensión mediante el método de renta programada y propuesta de ICP.....	124
Gráfico 36: Comportamiento del monto de las pensiones en función de la tasa de rentabilidad	131
Gráfico 37: Flujos de efectivo situación actual y reforma propuesta (Millones de US\$).....	145
Gráfico 38: Pirámide poblacional de El Salvador	155
Gráfico 39: Evolución de gastos de pensión y masa salarial (2003-2016).....	156
Gráfico 40: Evolución de Pensionados del SPP y el SAP	157

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Tablas de Mortalidad Vejez Hombres RV H ES	177
Anexo 2: Tablas de Mortalidad Vejez Mujeres RV M ES.....	181
Anexo 3: Evolución de la esperanza de vida al nacer en años en El Salvador (1960-1997)	184
Anexo 4: Resumen estadístico previsional a mayo 2017	186
Anexo 5: Cotizantes y Afiliados al SAP Varios Años.....	191
Anexo 6: Pensionados SPP varios años.....	192
Anexo 7: Pensionados SAP varios años.....	193
Anexo 8: Recaudación del SAP Varios Años en US\$	194
Anexo 9: Datos del PIB y Empleos (2003-2016)	195

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP:	Administradoras de Fondos para Pensiones
ASAFONDOS:	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BCR:	Banco Central de Reserva de El Salvador
CIEDESS:	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CIAP:	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP:	Certificado de Inversión Previsional
CT:	Certificado de Traspaso
CTC:	Certificado de Traspaso Complementario
CTN:	Capital Técnico Necesario
DECRETO 100:	Decreto Legislativo No. 100 de Fecha 13 de septiembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No. 171, Tomo 372 de fecha 14 de septiembre de 2006.
DECRETO 287:	Decreto Legislativo No. 287 de Fecha 25 de febrero de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 54, Tomo 410 de fecha 17 de marzo de 2016.
DECRETO 497:	Decreto Legislativo No. 497 de Fecha 29 de septiembre de 2016, publicado en el Diario Oficial No. 180, Tomo 412 de fecha 29 de septiembre de 2016.
DECRETO 656:	Decreto Legislativo No. 656 de Fecha 21 de abril de 2017, publicado en el Diario Oficial No. 73, Tomo 415 de fecha 21 de abril de 2017.
DECRETO 664:	Decreto Legislativo No. 664 de Fecha 13 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo 353 de fecha 20 de diciembre de 2001.
DECRETO 1036:	Decreto Legislativo No. 1036 de Fecha 29 de marzo de 2012, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 394 de fecha 30 de marzo de 2012.
DECRETO 1217:	Decreto Legislativo No. 1217 de Fecha 23 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial No. 84, Tomo 359 de fecha 12 de mayo de 2006.
LEY SAP:	Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.
DIGESTYC:	Dirección General de Estadística y Censo
FOP:	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
HL:	Historial Laboral
INPEP:	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IBC:	Ingreso Base de Cotización
IPC:	Índice de Precios al Consumidor
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVM:	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
LIBOR:	London Interbank Offered Rate
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT:	Organización Internacional del Trabajo
SAP:	Sistema de Ahorro para Pensiones
SBM:	Salario Base Mensual
SBR:	Salario Básico Regulador
SSF:	Superintendencia del Sistema Financiero
SPP:	Sistema de Pensiones Público
TIBP:	Tasa de Interés Básica Pasiva
UPISS:	Unidad de Pensiones del ISSS

INTRODUCCIÓN

En 1996 se realizó una reforma estructural de corte neoliberal al sistema previsional salvadoreño, mediante la cual se cambió el esquema de financiamiento de las pensiones y se privatizó la administración de las mismas, dicha reforma consistió en sustituir el sistema de capitalización colectiva que administraban el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, por un esquema de capitalización individual que sería administrado por entidades privadas.

El sistema de financiamiento basado en la capitalización individual, refleja con precisión las premisas del pensamiento neoliberal, ya que las pensiones se financian con lo que cada individuo logre capitalizar en su cuenta de ahorro individual, dejando relegado el principio de solidaridad intergeneracional que es primario en los sistemas de capitalización colectiva.

La justificación de esta reforma radicó en el argumento que el déficit actuarial del sistema previsional basado en la capitalización colectiva, ponía en peligro el equilibrio fiscal del Estado, de tal forma que éste no sería capaz de financiar las pensiones de las futuras generaciones, consecuentemente, de seguir con este esquema el pago de éstas era incierto, por tanto, según esta lógica, era necesario descargar al Estado de esta responsabilidad, a través de la estabilización e inmovilización del déficit actuarial que originaba las pensiones.

El nuevo sistema previsional implementado a partir de la reforma de 1996, está experimentando en la actualidad severos problemas, siendo la presión fiscal generada por los costos de transición la que ha aflorado con mayor intensidad en los últimos años, y la que está motivando a los diferentes actores a impulsar una nueva reforma. Sin embargo, muy poco se ha discutido sobre las bajas tasas de sustitución que la capitalización individual generará, problema que comenzará a divisarse a partir de este año 2017, donde los primeros contingentes poblacionales, las mujeres, comenzarán a pensionarse por vejez bajo las reglas de la capitalización individual, agudizándose en 2022 cuando los hombres comience también a pensionarse bajo estas mismas reglas.

En esta investigación se analiza la viabilidad del actual sistema de pensiones post reforma neoliberal y de las diferentes propuestas de solución presentadas por los diferentes actores involucrados, y a partir de dicho análisis se plantea una propuesta que pretende contribuir con una alternativa de solución a tan complejo problema.

En ese sentido, en la presente investigación se realizará un análisis académico de la situación del sistema previsional pos reforma neoliberal, para verificar si el actual sistema de capitalización individual es sostenible fiscalmente y si éste es capaz de financiar pensiones dignas que cumplan con los estándares mínimos, para ofrecer a la población cotizante, las garantías y seguridad de su futuro en la vejez, invalidez o por la falta de un familiar constituido como pilar económico de la familia.

Con el fin de completar el objetivo de la investigación el contenido de este trabajo se ha dividido en tres capítulos más un apartado de conclusiones y recomendaciones.

En el Capítulo I se hará un recorrido histórico que permitirá explicar cómo la seguridad social ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, hasta llegar a ser concebida como un derecho humano al que toda persona debe tener acceso en cualquier parte del mundo, materializándose dicho derecho a través de la protección social para aquellos que se encuentren en un estado de vulnerabilidad. También se analizará el comportamiento de los costos de pensiones en cualquier tipo de sistema previsional, como una parte del sistema de protección social implementado por los Estados, los cuales están estrechamente ligados al ciclo biológico de las personas. Finalmente se detallarán los diferentes mecanismos de financiamiento de los costos de las pensiones, en los cuales se explicará sus hipótesis y operatividad teórica para llegar al equilibrio actuarial.

En el Capítulo II se analizará los acontecimientos históricos que dieron origen al sistema previsional salvadoreño, haciendo énfasis en la vinculación causal del funcionamiento del sistema capitalista con los esquemas de protección social, para posteriormente describir la implementación, desarrollo y problemas de los sistemas previsionales administrados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de los Empleados Públicos. Luego se hará una descripción de las reformas al sistema de pensiones que se hicieron a finales de la década del noventa, como parte del programa de ajuste estructural que se estaba implementando en aquel momento. Finalmente se hará un análisis del estado actual de sistema previsional, a diecinueve años de haber implementado una reforma de corte neoliberal.

En el Capítulo III se hará un análisis de las propuestas de reforma al sistema de pensiones que se conocen hasta el momento, y que están siendo objeto de discusión en la Asamblea Legislativa, dentro de estas propuestas las que tienen mayor trascendencia debido a quienes las han impulsado, son la de Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, que representa los

intereses de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la empresa privada, y como contraparte la propuesta del Gobierno. Asimismo, existen otras dos que han sido presentadas por el partido GANA y por los sindicatos, sin embargo no tienen tanto peso como las dos primeras. El análisis de las propuestas se realizará evaluando sus postulados bajo las premisas establecidas en los capítulos I y II, es decir, a la luz de la sostenibilidad, suficiencia y cobertura, a fin de determinar si éstas lograrán solventar los problemas que enfrenta el actual sistema de pensiones de El Salvador. Luego se presentará una propuesta alternativa e integral, planteada primordialmente desde un enfoque humano que tenga como centro la persona y el derecho de esta a ser protegida ante los riesgos de la vida, enfoque que se ha dejado relegado cuando se analizan las propuestas de reforma al sistema de pensiones en el país.

Finalmente, se presentará un apartado con las conclusiones de los principales hallazgos de la investigación, así como las correspondientes recomendaciones para solventar los problemas que experimenta el sistema previsional salvadoreño.

CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS INSTRUMENTOS, LOS COSTOS DE PENSIONES Y LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

En el presente capítulo se hará un recorrido histórico que permitirá explicar cómo la seguridad social ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, hasta llegar a ser concebida como un derecho humano al que toda persona debe tener acceso en cualquier parte del mundo, materializándose dicho derecho a través de la protección social para aquellos que se encuentren en un estado de vulnerabilidad.

También se analizará el comportamiento de los costos de pensiones en cualquier tipo de sistema previsional, como una parte del sistema de protección social implementado por los Estados, los cuales están estrechamente ligados al ciclo biológico de las personas. Finalmente se detallarán los diferentes mecanismos de financiamiento de los costos de las pensiones, en los cuales se explicará sus hipótesis y operatividad teórica para llegar al equilibrio actuarial.

1.1. Evolución del derecho a la seguridad social

1.1.1. Contexto histórico

El ser humano a lo largo de la historia ha estado en un contexto de permanente riesgo, debido a vulnerabilidad inherente de su estructura biológica, por lo que se ha visto en la necesidad de buscar protección ante las posibles amenazas que puedan afectar su *iter vitae*. La protección es el reflejo natural ante la amenaza.

Las personas viven en sociedad, en ese sentido, no puede deslindarse al individuo del conjunto social al que pertenece, y dentro de esa vida en sociedad surgen determinadas amenazas, unas son inherentes a esa forma de vida y otras dependen de la inherencia humana, por ejemplo las enfermedades y los accidentes que afectan el estado de salud, la vejez y la muerte son acontecimientos propios de la fragilidad humana. Ante uno de estos eventos adversos, la vida en sociedad permite que el colectivo adopte un papel protector del individuo. Por esa razón la familia que se erige como primer eslabón de la vida social, se ha constituido como el instrumento por excelencia de la protección social, en muchas culturas milenarias las familias numerosas se han visto como una bendición divina y se ha establecido la obligación de los hijos de cuidar de sus padres en la vejez.

Si bien, el concepto de protección se encuentra en la génesis del ser humano, los eventos de riesgo han venido mutando en función del desarrollo de la vida en sociedad, así como las

relaciones sociales de producción moldean la protección social. Como se ha mencionado anteriormente, el primer núcleo social fue la familia, que conformaron las tribus relacionadas entre sí por vínculos sanguíneos, y que eran pequeñas colectividades de personas libres donde no existían las clases sociales ni mucho menos el concepto de Estado, tampoco existía la propiedad privada, el producto social se distribuía de acuerdo a las necesidades de los individuos ya que todos estaban en la obligación de trabajar. La conducta de los miembros de las tribus y la organización del trabajo se regulaba por la costumbre, la religión o por la autoridad patriarcal de los más ancianos (Marx y Engels, 2012). En esta tipología de sociedad, es natural que la protección a los individuos que sufrían algún evento de salud o accidente que les impidiera trabajar, estaba a cargo de la familia y la tribu a la que pertenecían, de tal manera que pudieran sobrellevar esa situación adversa cubriendo sus necesidades de alimentación para el individuo y su familia.

Durante el modo de producción esclavista los dueños de las tierras y los instrumentos de producción, también eran dueños de la fuerza de trabajo, los esclavos eran considerados como simples objetos o instrumentos de producción, sin derechos ni libertades, no eran dueños ni de su propia vida. Los esclavistas, propietarios de los medios de producción, disponen de todo lo producido por los esclavos, y éstos con su trabajo, producen la riqueza del esclavista y también el sustento que éste les da (Meiksins Wood, 2000). En este modo de producción, es evidente que no existe ningún instrumento de protección, ni si quiera la familia, porque los individuos esclavizados eran simples objetos que pertenecían al amo o señor, el único interés por parte de éste era mantenerlos saludables para que pudieran trabajar. Por tanto, para los esclavos, dado que no eran titulares de derechos no existía ninguna protección que garantizara una vida digna.

Sin embargo, tal como lo menciona Meiksins Wood (2000), las relaciones de producción esclavista se van descomponiendo a causa de una diversidad de acontecimientos, entre ellos la caída del imperio romano, donde se dan fugas y rebeliones masivas de esclavos e invasión de pueblos extranjeros.

En un largo período de tiempo se fueron conformando nuevas relaciones de producción, explotación y dependencia, aquellos esclavos emancipados pasaron a la condición de siervos, arraigándolos a una parcela de tierra que pertenecía al gran terrateniente, por la cual, a cambio de protección por las frecuentes invasiones y peleas entre señores, debían pagar un tributo. En estas relaciones de producción se distinguieron dos clases sociales: los señores feudales, quienes eran los propietarios de la tierra, y los siervos o campesinos quienes la trabajaban. La

nobleza y los altos clérigos conformaron la clase dominante, quienes eran los grandes terratenientes feudales; mientras que los campesinos y los artesanos eran la clase oprimida. Todos los campesinos-siervos debían rendir tributo al señor feudal, el cual se materializaba de diversas formas: días de trabajo en tierras exclusivas del señor feudal, una parte de su propia producción o en dinero. Una de las características fundamentales de la relación de producción siervo-señor, era el arraigo del siervo a su parcela de tierra, de la cual obtenía lo necesario para alimentarse él y su familia (trabajo necesario), y el excedente de la producción era entregada al señor feudal. En ese sentido, la tierra era fundamental en esa relación de producción (Meiksins Wood, 2000).

En este modo de producción el instrumento por excelencia de protección social fue la familia, seguidamente de la caridad que estaba a cargo principalmente de la Iglesia. Si bien es cierto, los siervos sufrían de pobreza y explotación, el sustento estaba de algún modo asegurado por su vinculación con la tierra que trabajaban, sin embargo, ante las enfermedades y los accidentes, no existían más asistencias que la de su familia y la caridad, además, el ingreso monetario no era un factor determinante para su supervivencia, puesto que obtenían lo necesario de la tierra que trabajaban, aunque esta también originaba una amenaza, puesto que las cosechas dependían de las condiciones climáticas, de tal manera que eventos climatológicos adversos afectaban la producción agrícola, ocasionando el advenimiento de hambrunas.

Sin embargo, la sociedad feudal se fue descomponiendo, lo señores feudales y la jerarquía eclesiástica imponía cada vez más tributos a los campesinos, para financiar sus lujos y guerras, provocando una opresión imposible de soportar por los siervos, agudizando la lucha de clases en la sociedad feudal. La conquista de América, el intercambio con las colonias y el tráfico de esclavos impulsó el comercio, la industria y la navegación en Europa, donde se consolidaron las monarquías absolutas. Los comerciantes y los productores fueron ganando terreno erigiéndose como una nueva clase social, la burguesía, quienes se levantaron contra los señores feudales y la monarquía que los representaban, de tal forma que conquistaron el poder y con el nuevo régimen se impuso la libre competencia, la libertad de domicilio, la libertad de expresión y de pensamiento, el derecho a la rebelión frente a la opresión, el derecho a la igualdad entre naciones, la igualdad ante la ley, entre otras conquistas. La burguesía fue creando un nuevo modo de producción, el capitalismo, en ese proceso destruyó todos los vestigios de las relaciones sociales de producción feudal, los campesinos fueron separados de sus medios de producción, expulsados de sus tierra por medio de violencia, la ley y el poder

estatal, y obligados a convertirse en la mano de obra asalariada que los burgueses necesitaban para poner en marcha la producción de las nacientes industrias. Es así que nace el proletariado, hombres libres y sin medios de producción que solo pueden subsistir vendiendo su fuerza de trabajo a los burgueses, dueños de los medios de producción (capitalistas), a cambio de un salario. Los asalariados son libres de trabajar o no para cualquier patrono, pero si deciden no trabajar para nadie, no tienen los medios de subsistencia. A diferencia del feudalismo, la coacción que los obliga a trabajar para otros es económica (Marx y Engels, 2012).

En este nuevo sistema, si el asalariado no logra obtener un empleo con un capitalista, no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas y la de su familia, dependiendo su supervivencia enteramente del ingreso obtenido por el salario, siendo esto un aspecto clave para la nueva concepción de protección social.

El sistema capitalista fue ganando hegemonía a nivel mundial, partiendo de Europa, donde se desarrollaron nuevas y monumentales fuerzas productivas. A partir del afán por maximizar las ganancias, este sistema impulsa el avance tecnológico, de tal forma que a partir del invento de la máquina de vapor se revoluciona la producción fabril, proceso que comenzó a desarrollarse en Inglaterra, convirtiéndola en la fábrica del mundo. Este proceso trajo consigo una inmensa precariedad para el sector obrero, porque el perfeccionamiento técnico en el sistema capitalista, significa el desplazamiento de obreros manuales por un número menor de obreros que trabajan con la máquina, creciendo de esa manera la masa de obreros desocupados disponibles para cuando la industria los necesite y que luego en crisis, empuja a la baja los salarios de aquellos que se encuentran ocupados (Meiksins Wood, 2000).

La maquinaria y las nuevas técnicas de producción se podrían utilizar para acortar la jornada de trabajo, sin embargo, en el capitalismo se convierten en un instrumento para reforzar la explotación de la clase obrera, porque se aplican no para ahorrarle trabajo al obrero, sino para aumentar las ganancias de los capitalistas. En el proceso de la revolución industrial las jornadas de trabajo eran extenuantes, en condiciones riesgosas susceptibles a los accidentes y enfermedades a causa del trabajo, existía trabajo infantil y enormes abusos a las mujeres (Marx y Engels, 2012).

Con la mecanización, incrementa la producción, cuyo aumento el capitalista lo hace de forma desordenada en su afán de obtener la máxima ganancia, sin embargo el consumo no crece en la misma proporción, porque la masa de consumidores son los mismos trabajadores que

no cuentan con ingresos suficientes para absorber esa producción. Así, el sistema capitalista está expuesto a las crisis de sobreproducción relativa, en donde las mercancías no se pueden vender. Consecuentemente el capitalista disminuye su producción, para lo cual prescinde de trabajadores a quienes los expulsa al desempleo, dado que el trabajador no tiene otra forma de subsistir más que la venta de su fuerza de trabajo a cambio de un salario. De ahí, se multiplica la miseria y el hambre, lo que hace que la demanda disminuya cada vez más, repercutiendo negativamente en la producción, generándose de esa manera un círculo vicioso (Montoya, s.f.).

Ante este contexto de miseria y sobreexplotación de la clase obrera que se experimentaba en los inicios de la sociedad capitalista, los proletariados comenzaron a organizarse para defender sus derechos y ayudarse mutuamente (Marx y Engels, 2012). Este es el origen de la mutualidad, donde los mismos trabajadores organizados contribuyen a un fondo común que servirá para atender situaciones como accidentes de trabajo y muerte de sus miembros.

La lucha de la clase obrera se fue incrementando cada vez más, y fue creando preocupaciones en la clase dominante, de tal manera que la clase trabajadora logró ciertas concesiones de la clase capitalista, por ejemplo: recorte en la jornada laboral, días de descanso semanal, vacaciones anuales pagadas, entre otros derechos conquistados.

En este contexto, surge el primer seguro social en 1883 implementado por el canciller alemán Otto von Bismarck, bajo el lema “Démosle a los pobres aquello a lo que tiene derecho antes que o arrebaten por la fuerza”. Este seguro dio a los alemanes un completo sistema de seguridad de los ingresos basado en los principios de la seguridad social (Lanata Fuenzalida, 2001).

El seguro social implementado por Bismarck cubría únicamente a la clase trabajadora, quienes tenían que cotizar conjuntamente con el patrono para tener derecho a la cobertura.

Las características del seguro social son retomadas del seguro corriente, de donde se sustrae todo el bagaje técnico y actuarial con las diferencias siguientes:

1. Es obligatorio.
2. No tiene fin de lucro.
3. Cubre los riesgos sociales específicos de los trabajadores subordinados y los atiende con los aportes de estos y de los patronos respectivos.

Para establecer este sistema de protección social se promulgaron tres leyes: 1) Ley Sobre el Seguro de Enfermedad del 15 de junio de 1883, esta ley prescribía la cobertura de asistencia sanitaria y medicamentos durante trece semanas y un subsidio equivalente a la mitad del salario asegurado, mientras el trabajador recuperaba su aptitud para el trabajo. Para tener derecho a esta cobertura el trabajador debería cotizar $\frac{2}{3}$ de su salario mientras que el patrono $\frac{1}{3}$. Este sistema precisamente es el modelo de inspiración del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, que cubre la asistencia sanitaria y un subsidio por 52 semanas equivalente al 75% del salario cotizado; 2) En 1884 se promulga la Ley de Accidentes de Trabajo la cual estableció que los patronos debían cotizar de forma obligatoria para poder cubrir las discapacidades permanentes provocadas por accidentes de trabajo, de tal manera que si el trabajador quedaba con una incapacidad total percibía una renta del 66% de su salario, y si fallecía la viuda tenía derecho a una pensión de sobrevivencia equivalente al 20% del salario del trabajador más un 15% adicional por cada hijo menor de 15 años. Esta ley preveía además, inspecciones en las fábricas con el fin de prevenir los accidentes inherentes al trabajo desempeñado. En este sistema se basa la cobertura por riesgos profesionales a cargo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; 3) Ley de Jubilación de 1889, mediante esta ley se estableció el primer sistema obligatorio de jubilación, que se concedía a los trabajadores cuya edad era igual o mayor a los setenta años, y su cuantía era proporcional a las cotizaciones hechas por el asegurado (Lanata Fuenzalida, 2001).

El modelo de seguro social implementado por Bismarck, ha servido de base para la mayor parte de los sistemas de protección social contributivos que han sido implementados en la mayoría de los países, y que siguen vigentes en la actualidad. Sin embargo, ello no es suficiente, porque las personas que tienen derecho a estos beneficios son únicamente la población que cuenta con un empleo formal y que cotiza a este sistema de protección; dejando de lado aquellos que se encuentran en el sector informal y los contingentes poblacionales que por diversas circunstancias forman parte de la población económicamente inactiva. Sobre este aspecto, es importante resaltar que en los países de América Latina, y por tanto en El Salvador, las personas “ocupadas” en el sector informal son la mayoría. En ese sentido, este tipo de sistemas contributivos siempre tendrán un problema de cobertura, es decir, los beneficiarios serán una proporción muy pequeña en relación a la población.

Posteriormente la estructura de los seguros sociales fue evolucionando, de tal manera que desde 1897 Inglaterra contaba con una Ley de Indemnización a los Trabajadores que se aplicaba a un grupo limitado de trabajadores. Sin embargo se generalizó en 1906. En 1912 se

implementó el seguro sanitario obligatorio y se comenzó con el seguro de desocupación para ciertas industrias el cual se amplió a todas en 1912. Además, se tenía una Ley de Pensiones que se aprobó en 1908 y otra similar para pensiones de asegurados ancianos, viudas y huérfanos fue aprobada en 1925 (Peris, 2008).

En 1941 el Gobierno de Gran Bretaña, en plena segunda guerra mundial, creó una Comisión interministerial presidida por William Beveridge, para “realizar un estudio de los sistemas de seguro social y servicios similares, incluso el de accidentes de trabajo, examinando la relación entre los mismo y proponer soluciones” (Peris, 2008: p.5), dicho estudio fue entregado al gobierno inglés el 20 de noviembre de 1942.

Este documento conocido como “El Plan Beveridge” sentó las bases de los sistemas universales de protección social, así como para el establecimiento del estado de bienestar, también dotó contenido a lo que ahora se conoce como el derecho a la seguridad social describiéndola como:

“asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando éstas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para vivir motivada por el fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias extraordinarias, tales como boda, parto u defunción. Ante todo, la seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un mínimo determinado, pero su consecución debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible (Peris, 2008: p. 59).

Dado la universalidad de la protección social derivada del planteamiento de Beveridge, éste cimienta el principio de la extensión de la seguridad social a la totalidad de la población, apareciendo la idea de un derecho de cada individuo a la seguridad social.

El Plan Beveridge parte de una premisa fundamental de los sistemas capitalistas: el trabajador únicamente es poseedor de su fuerza de trabajo que es vendida a cambio de un salario, de tal manera que el ingreso obtenido es utilizado para suplir sus necesidades materiales y espirituales. En ese sentido, si las personas no cuentan con un empleo, no reciben salario, consecuentemente no tienen el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades que permitan el mantenimiento de la fuerza de trabajo y su reproducción. Por tanto, es ineludible que exista un sistema de protección que, ante determinadas circunstancias de la vida que

puedan provocar una falta de empleo, ya sea por una crisis económica o por una disminución en la aptitud para el trabajo, exista un sistema que pueda sustituir dicho ingreso para evitar el deterioro en las condiciones de vida de las personas.

Beveridge señala que:

“De todas estas investigaciones sociales se desprenden los mismos resultados. Las necesidades puestas de relieve por dichas investigaciones, tomando como base el tipo señalado como indispensable para vivir, procedían, en proporción que varía entre las tres cuartas partes y las cinco sextas partes, de la interrupción o pérdida de la posibilidad de ganar un salario. Prácticamente, las necesidades del grupo comprendido en esa cuarta o sexta parte se debe a la insuficiencia de ingresos en relación con las cargas familiares cuando se trabaja y se gana salario” (Peris, 2008: p. 11)

Beveridge menciona que no se puede plantear ningún sistema de seguridad social satisfactorio sin los tres supuestos siguientes: a) asignaciones por hijos hasta la edad de 15 años o hasta los 16 si están en una educación a tiempo completo; b) servicio de salud y rehabilitación universales, la cura de la enfermedad y la restauración de la capacidad de trabajo, disponibles para todos los miembros de la comunidad; c) mantenimiento del empleo y evitar el desempleo masivo.

El propósito fundamental del Plan Beveridge era abolir la necesidad, para lo cual sugiere un sistema tripartito de protección, siendo el seguro social el principal de ellos, el cual es de carácter contributivo, mientras que el Estado debe concurrir subsidiariamente con la asistencia estatal para aquellas personas que quedan fuera de la cobertura de los seguros sociales, igual papel deben cumplir los seguros voluntarios. En el documento citado se dice: “El plan de Seguridad Social contenido en la parte V del presente informe aspira a abolir la necesidad después de la guerra. Incluye como método principal el seguro social obligatorio, con asistencia pública nacional y seguros voluntarios como sistemas subsidiarios” (Peris, 2008, p.11)

Por primera vez después de la aparición de los seguros sociales, no solamente se plantea una protección para las personas que cuentan con un empleo y por tanto contribuyen al sistema de seguros sociales, sino también para las personas que por cualquier circunstancias no formaron parte de los sistemas contributivos; de tal forma que toda la población necesitada pudiera contar con un ingreso para satisfacer sus necesidades de vida, instaurándose de esa manera la protección universal.

Asimismo no solamente se enfoca en el ingreso dejado de percibir a causa del desempleo, sino también en la mitigación de aquellas condiciones que originan pérdida o disminución de ingresos, como lo son las enfermedades, los accidentes, las familias numerosas y la maternidad.

El plan Beveridge marca un hito importante en la concepción de seguridad social, porque plantea la universalidad de la protección, basada en un esquema de financiamiento donde se incluye los impuestos, lo que implica la extensión del principio de solidaridad en el plano nacional.

El plan de seguridad social propuesto por Beveridge, como ya se ha apuntado anteriormente, incluye a todas las personas; sin embargo para poder aplicarlo divide al total de la población en seis clases, en función de su aptitud para el trabajo (Peris, 2008):

1. La primera clase comprende a los empleados, que son todas aquellas personas que tienen un contrato de trabajo con dependencia laboral.
2. La segunda clase comprende a los trabajadores independientes.
3. La tercera clase está compuesta por las mujeres amas de casa, cuyo trabajo son los cuidados del hogar y su esposo se encuentra en edad de trabajar.
4. La cuarta clase la comprenden aquellas personas que están en edad de trabajar pero no tienen ocupación lucrativa.
5. La quinta clase está integrada por las personas menores a la edad para trabajar.
6. La sexta clase está compuesta por las personas en edad de vejez y que superan la edad máxima para trabajar.

Todas las clases anteriores estarán cubiertas con servicios de sanidad completos y de convalecencia así como gastos funerarios. Todas las personas de la clase sexta recibirán pensión por retiro, mientras que la clase quinta recibirá de bonificaciones infantiles para sus padres. La primera clase recibirá subsidio de desempleo o incapacidad, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos funerarios, las personas de la segunda clase recibieran estos mismos beneficios a excepción de los subsidios por desempleo e incapacidad.

Las personas comprendidas en la tercera clase se aseguraran en lo que corresponde a asignaciones de maternidad, subsidio de viudedad o separación conyugal y derecho a pensión de retiro. Además de la asignación por maternidad, las mujeres que tengan trabajo retribuido

gozaran de un subsidio de maternidad durante trece semanas que les permita abandonar el trabajo el tiempo necesario antes o después del parto (Peris, 2008).

Para Beveridge, la característica principal de su plan es un proyecto completo de seguros que comprende a todos los ciudadanos. Si bien es cierto, como el mismo lo señala, este plan no se aplica de la misma manera para todos, sin embargo todos están cubiertos con una pensión de vejez, gastos funerarios y sanidad. Además de la desocupación y la incapacidad, el plan proporciona beneficios para hacer frente a otras carencias, entre las cuales se encuentran los gastos de aprendizaje y ayudas familiares por familias numerosas.

El modelo de Beveridge consistió en coordinar los diferentes sistemas de protección social que se tenían en la época en Reino Unido, proponiendo un modelo que se basara en un servicio nacional de salud para toda la población, la garantía de un ingreso para determinados sectores de la sociedad en función de ciertos acontecimientos y una especie de seguro de desempleo.

A diferencia del modelo alemán, Beveridge contempla para ciertas prestaciones un campo de aplicación universal.

La incidencia internacional del Plan Beveridge es el resultado a la incorporación de aspectos que redimensionaban las concepciones de protección y seguridad social:

1. Incorporación del principio de solidaridad aplicable para toda la población, ya que una parte de la protección social se financia a través de los impuestos. Ciertas prestaciones son de carácter no contributivo. También se aplica el principio de solidaridad en la mancomunación de riesgos en el seguro social.
2. La universalidad se aplica para ciertas contingencias, procurando la protección para toda la población.
3. Tanto el seguro social y la asistencia del estado son utilizados simultáneamente de forma coordinada.
4. Concentración de la administración del sistema en una sola entidad.

El plan Beveridge, junto con el modelo de seguros sociales de Bismarck ha sido la fuente que ha dotado de contenido al derecho a la seguridad social, que posteriormente se consagrará en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Un cuadro comparativo entre las dos vertientes de seguridad y protección social se presenta a continuación:

Cuadro 1: Comparación de las vertientes de la seguridad y protección social

Bismark	Beveridge
<ol style="list-style-type: none">1. Solamente están cubiertas las personas empleadas.2. Se aplican seguros sociales múltiples3. El financiamiento es a través de las contribuciones de los empleados y el empleador.4. Administrativamente cada riesgo es gestionado por una entidad diferente.	<ol style="list-style-type: none">1. Tiende a la universalización de la protección social.2. Unifica los riesgos en una mancomunidad de riesgos, siendo que la protección deriva del estado de necesidad, sin hacer diferencia alguna.3. El financiamiento depende en su mayoría de los impuestos.4. La gestión administrativa es unificada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lanata Fuenzalida (2001) y Peris (2008)

A partir de lo anterior se puede ir deslindando algunos conceptos que forman la base de la protección social, siendo el medular el derecho a la seguridad social.

1.1.2. El derecho a la seguridad social.

Para hablar de seguridad social es importante remitirse al concepto de riesgo social, y es que la inseguridad de obtener el goce de una vida digna en la sociedad por parte de la mayoría de las personas está íntimamente relacionada a los riesgos que normalmente los acechan. Este riesgo, viene dado por la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento futuro e incierto cuya realización no depende de la voluntad de las personas y que afecta significativamente la producción de una vida digna en sociedad. Existen ciertos acontecimientos que sin ser considerados riesgos, también pueden afectar el nivel de vida de las personas porque influyen directamente en el potencial económico-social, estos acontecimientos se le denominan cargas y también están incluidas en la seguridad social.

En ese orden de ideas tomando en consideración lo establecido por la OIT (2011), el riesgo social puede clasificarse de la siguiente manera:

1. De origen patológico: enfermedad, invalidez y accidentes de trabajo.
2. De origen biológico: maternidad, vejez y muerte.
3. De origen económico social: desempleo y cargas familiares (hijos, nupcias)

Con base a lo anterior ya se puede comenzar a analizar lo que comprende la seguridad social, ya que este concepto atañe necesariamente a la protección social. La OIT (2011) define a la seguridad social cómo la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante

una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Ahora bien, la seguridad social se vale de instrumentos para ser efectiva la protección social, y estos instrumentos son: la familia, la mutualidad, el gremio, el ahorro, la asistencia social, la protección universal, los fondos de ahorros previsionales y el seguro social.

Estos instrumentos, como ya se ha mencionado, se han venido desarrollando a lo largo de la historia, y muchos de ellos se han establecido como la respuesta ante las presiones sociales de la clase obrera.

Cuando se habla de seguridad social muchas veces puede llegarse a confundir con los instrumentos que le sirven para la materialización de ese derecho. La OIT (2011), reconoce que “los conceptos de seguridad social y protección social han ido cambiando con el tiempo y en la actualidad se emplean en todo el mundo con significados diversos” (OIT, 2011: p.7). Sin embargo, el aspecto medular es el ser humano, como ser vivo que en su ciclo de vida tiene necesidades y que se encuentra expuesto a riesgos derivados de su propia condición humana. Por tal motivo en términos generales la seguridad social alude al derecho que tiene toda persona a ser protegida por la sociedad para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en los casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, accidente común, enfermedad laboral, maternidad y familias numerosas.

Para ello, tal como se ha descrito anteriormente existen instrumentos que sirven para materializar el ejercicio de este derecho, los cuales se pueden categorizar de la siguiente manera (Lanata Fuenzalida, 2001):

1. El propio ser humano, en la medida que cada uno busca atender sus propias necesidades en virtud de sus capacidades físicas y económicas, con las limitantes inherentes a la persona.
2. La familia, instrumento de protección social por excelencia que suple las limitantes que se tienen en lo individual, el núcleo familiar regularmente protege a sus integrantes ofreciéndoles un ambiente de seguridad y atención. Sin embargo, en las sociedades

del siglo XXI, la población soltera es cada vez mayor y los ancianos son relegados o maltratados incluso por su propia familia.

3. La mutualidad, como ya se ha hecho mención, producto de la Revolución Industrial, muchos trabajadores se encontraron en estado de indefensión ante la ocurrencia de accidentes y a la presencia de enfermedades originadas por su trabajo, jornadas extenuantes, nulas medias de seguridad, insalubridad; lo que motivó a crear agrupaciones de ayuda mutua que eran entidades sin ánimo de lucro constituidas bajo el principio de la solidaridad.
4. La asistencia social, que corresponden a protección generalmente a cargo del Estado o instituciones caritativas, dirigidas a las personas más vulnerables. Tiene como característica que únicamente es aplicable a un estrato de la población y es de carácter no contributivo.
5. El seguro social, que constituye el instrumento por excelencia de la seguridad social, mediante el cual se aseguran los riesgos derivados de la propia condición humana y los de no contar con ingreso para vivir dignamente, denominados regularmente como riesgos sociales, implementado por primera vez por Bismarck y perfeccionado por Beveridge. Los seguros sociales normalmente son de carácter de contribución directa mediante el pago de una prima.
6. Protección universal, aplicable para todas las personas que pertenecen a un conjunto social sin importar condición alguna más que el evento de riesgo, se caracteriza por su carácter no contributivo.
7. Los fondos previsionales, que se conforman con los ahorros de los cotizantes con el propósito de cubrir la materialización de los riesgos sociales previstos por el fondo, se caracterizan por ser contributivos y los beneficios se ajustan o limitan al monto ahorrado.

Cada sociedad establece los instrumentos de la seguridad social en función de sus características económicas y demográficas, para cubrir íntegramente los riesgos y las necesidades de la población asegurada a través del otorgamiento de beneficios.

Desde el punto de vista jurídico la OIT ha jugado un papel predominante en el dictado de los instrumentos internacionales que dotan de contenido jurídico al derecho a la seguridad social, a tal punto que se ha convertido en el ente rector y de referencia en relación a este derecho.

Las primeras actividades normativas de la OIT en el campo de la seguridad social se remontan a los orígenes de la Organización. La OIT vio la necesidad de mejorar las condiciones de los

trabajadores por lo que la lucha contra el desempleo, la protección del trabajador contra las enfermedades, (sean o no profesionales), contra los accidentes del trabajo, y las pensiones de vejez y de invalidez, fueron las razones para la creación de una organización internacional permanente que se encargara de promover estos objetivos. Con el fin de describir las etapas de la labor que tomo la OIT en lo que se refiere a la acción normativa en el campo de la seguridad social hay que describir las tres generaciones de instrumentos jurídicos basados en enfoques evolutivos sobre ese campo.

Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (2011), las tres generaciones de instrumentos normativos se resumen así:

- Las normas de la primera generación se inspiraron principalmente en el concepto de seguro social entre 1919-1939; la primera generación de convenios, abarcó la Maternidad (Convenio núm. 3), Accidentes del trabajo (Convenios núms. 12 y 17), Enfermedades profesionales (Convenios núms. 18 y 42), Enfermedades en general (Convenios núms. 24 y 25), Vejez (Convenios núms. 35 y 36), Invalidez (Convenios núms. 37 y 38), Sobrevivientes (Convenios núms. 39 y 40), y Desempleo (Convenio núm. 44).
- Entre 1944-1964 las normas de la segunda generación recogieron el concepto más general de seguridad social, consagrado en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). La segunda generación de normas abarcó la Seguridad del ingreso (Recomendación núm. 67), Fuerzas armadas (Recomendación núm. 68), Asistencia médica (Recomendación núm. 69), Normas mínimas (Convenio núm. 102), Igualdad de trato (Convenio núm. 118), además de establecer un sistema unificado de seguridad social.
- Para el caso de la tercera generación los instrumentos adoptados aunque se basaban en el modelo del Convenio núm. 102, hicieron avanzar la seguridad social hacia dos nuevas posiciones: la primera, en elevar el nivel de protección ofrecido y la segunda en ampliar el concepto de seguridad social. Las normas avanzadas de la tercera generación abarcaron las Prestaciones en caso de accidentes o enfermedades relacionados con el empleo (Convenio núm. 121 y Recomendación núm. 121), Sistema de pensiones (Convenio núm. 128 y Recomendación núm. 131), Sistema de salud (Convenio núm. 130 y Recomendación núm. 134), Conservación de derechos

(Convenio núm. 157 y Recomendación núm. 167), Sistema de protección contra el desempleo (Convenio núm. 168 y Recomendación núm. 176).

- Entre 1989-2011 el periodo denominado como la “generación perdida” de las normas internacionales de seguridad social, porque, de haberse adoptado podrían haber abarcado más eficazmente la seguridad social por la nueva era de la globalización, la desregulación y la privatización, dando lugar a políticas integradas, a redes de seguridad social y a la formación de alianzas públicas y privadas.

Los convenios y las recomendaciones de la OIT también influyeron en el reconocimiento del Derecho a la Seguridad social como un Derecho Humano Universal, por parte de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que el 10 de diciembre de 1948 promulgó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 22 quedó plasmado:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (ONU, 1948)

Más adelante, el 16 de diciembre de 1966, la ONU decreta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 9 establece:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (ONU, 1966)

En la constitución política de El Salvador se establece en su artículo 50 que:

“La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma.

Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes a favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social” (Asamblea Constituyente, 1983, p.1)

En ese sentido el derecho a la seguridad social es inherente a la persona, y como tal los Estados están en la obligación de garantizar el disfrute del mismo.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2007) es esencial definir nueve ramas principales de la seguridad social:

- 1 Atención de salud: Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se establezcan sistemas de salud que prevean un acceso adecuado de todas las personas a los servicios de salud.
- 2 Enfermedad: Deben proporcionarse prestaciones en efectivo durante los períodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud
- 3 Vejez: Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que concedan prestaciones a las personas de edad, a partir de una edad determinada prescrita por la legislación nacional.
- 4 Desempleo: Además de promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido, los Estados Partes deben tratar de ofrecer prestaciones para sufragar la pérdida o falta de ingresos debida a la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado.
- 5 Accidentes laborales: Los Estados Partes deben también garantizar la protección a los trabajadores que hayan sufrido un accidente laboral durante el empleo u otro trabajo productivo
- 6 Prestaciones familiares: Las prestaciones familiares son esenciales para la realización del derecho de los niños y de los adultos a cargo a la protección en virtud de los artículos 9 y 10 del Pacto.
- 7 Maternidad: El artículo 10 del Pacto dispone expresamente que, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
- 8 Discapacidad: En la Observación general N° 5 de 1994 sobre las personas con discapacidad, se insistió en la importancia de prestar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad que, debido a su condición o a factores relacionados con la discapacidad, hubieran perdido temporalmente o hubieran visto reducidos sus ingresos, se les hubieran denegado oportunidades de empleo o tuvieran una discapacidad permanente.
- 9 Sobrevivientes y huérfanos: Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión.

Por otra parte, la OIT desde 1919 ha adoptado 31 convenios y 23 recomendaciones, de los cuales el Convenio núm. 102 ha sido una gran influencia en el desarrollo de la seguridad social en el mundo, considerada como una definición internacionalmente aceptada del principio mismo de la seguridad social (OIT, 2011).

El Convenio núm. 102 se centró en cuestiones de gran importancia, a diferencia de lo que se había hecho en instrumentos afines anteriores, se establecieron metas a conseguir. Tal Convenio materializó las ideas de las Recomendaciones de 1944 en obligaciones jurídicas y se convirtió en el instrumento de referencia internacional que consolidó la seguridad social como rama específica de derecho internacional. Se reunieron así en un único instrumento, amplio y jurídicamente vinculante, los nueve grupos de prestaciones que, según se considera, constituyen el núcleo de la seguridad social.

Cuadro 2: Los principales tipos de programas de seguridad social del Convenio número 102

Personas protegidas	Tipo de programa	Fuente de Financiamiento	Tipo de Prestación	Monto de la prestación
Asalariados	Seguro social obligatorio	Cotizaciones	En función del salario (artículo 65)	Por lo menos 40-45-50 por ciento del salario anterior del beneficiario
Población económicamente activa	Seguro social voluntario	Cotizaciones o impuestos	Cuantía uniforme (artículo 66)	Por lo menos 40-45-50 por ciento del salario de referencia nacional
Todos los ciudadanos	Asistencia social basada en derechos Regímenes universales	Impuestos Impuestos	En función del ingreso (artículo 67) Cualquiera sea el monto	Monto mínimo establecido

Fuente: Elaboración propia con en OIT (2011).

También la recomendación No. 202 adoptada en la 101ª reunión de la OIT, en junio de 2012, ha venido a completar las normas vigentes en materia de seguridad social que ha establecido dicha organización. Esta recomendación trata de dar la pauta para el establecimiento de pisos de protección social.

Según la OIT (2011), el concepto de “Piso de Protección Social” es un conjunto de garantías básicas para la seguridad social a nivel nacional, que aseguran la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Y se utiliza para describir los derechos, servicios e infraestructura sociales con que toda persona debería poder contar.

Los pisos de seguridad social deben contener por lo menos las siguientes garantías básicas (OIT, 2012):

- Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

1.2. Los costos de las pensiones.

Los sistemas de pensiones son un componente de la forma en cómo se materializara la protección para garantizar el disfrute del derecho a la seguridad social, normalmente se establecen para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte, para lo cual pueden establecerse sistemas contributivos y/o no contributivos.

Los sistemas contributivos se establecen para la clase trabajadora, a través de los seguros sociales o fondos previsionales, mientras que los sistemas no contributivos están destinados a toda aquella población que habiendo tenido o no un empleo formal, no cumple los requisitos para tener una pensión de carácter contributiva. Por tanto, para efectos de protección el Estado a través de los impuestos financia una pensión básica universal para este contingente poblacional (Lanata Fuenzalida, 2001).

Los países cuya estructura de protección social se basa en la universalidad de los sistemas de pensiones, normalmente tienen sistemas que comprenden un pilar contributivo y otro no contributivo, a estos se denominan sistemas multipilares. El financiamiento del pilar contributivo se estructura de diferentes maneras, ya sea a través de seguros sociales o fondos previsionales, mientras que el financiamiento del pilar no contributivo se realiza a través de impuestos. Los sistemas estructurados de esta manera, se convierten en un instrumento

efectivo para la redistribución del ingreso en un país y tienen una cobertura total de su población (Peris, 2008).

Los países que únicamente tienen un sistema de pensiones contributivo, normalmente afrontaran problemas de cobertura, ya que por el desempleo y/o la informalidad existirá un contingente de la población no estará cubierta por el sistema.

En la evaluación y el establecimiento de un sistema de pensiones se debe equilibrar dos extremos: a) la suficiencia del beneficio, es decir, la cuantía de la pensión debe ser suficiente para sustituir el ingreso que la persona deja de percibir por la ocurrencia de una contingencia que disminuye su aptitud de trabajo y b) la sostenibilidad en el largo plazo, que consiste en la capacidad financiera del sistema para poder otorgar un beneficio que sea suficiente (Mesa-Lago y Durán, 1998).

Si existe un desbalance en esta ecuación se generan una serie de problemas de índole sociales y económicos, de tal manera que si los beneficios son insuficientes se multiplica la pobreza, mientras que si el sistema es insostenible, genera enormes presiones fiscales que afectarán las finanzas públicas del Estado.

Se suele también incluir dentro de los análisis de los sistemas de pensión la cobertura, la cual hace referencia a la cantidad de personas aseguradas en relación al total de la población. Sobre este aspecto, es natural que en los sistemas universales de pensiones, todas las personas cuya edad sea mayor a la establecida por la Ley o aquellos que hayan sufrido una contingencia que disminuye su aptitud de trabajo estén cubiertas. Sin embargo, en los países que únicamente cuentan con sistemas contributivos, siempre existirá un contingente de población no cubierta. Para resolver este problema no queda otra alternativa más que establecer un pilar subsidiario no contributivo, financiado a través de los impuestos.

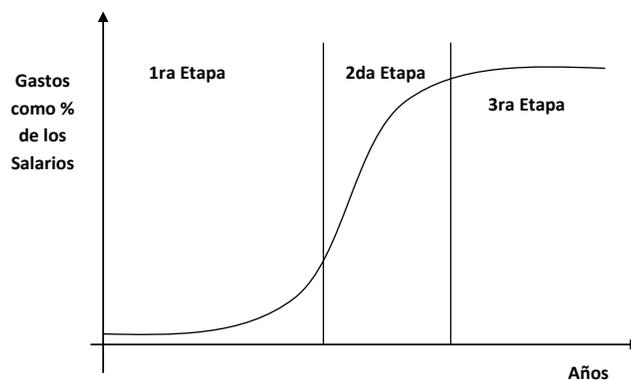
Los sistemas de pensión contributivos dependiendo de la forma de cálculo de los beneficios, se pueden clasificar en: a) sistemas de beneficios definidos, que son aquellos donde la cuantía o el cálculo del beneficio y los requisitos de adquisición como edad de retiro, tiempo de cotización están definidos en la Ley. Normalmente estos sistemas se financian por medio de los seguros sociales mediante un sistema de capitalización colectiva o reparto simple; b) sistemas de aportaciones definidas, en estos sistemas las aportaciones se encuentran definidas en la Ley. Sin embargo la cuantía del beneficio es incierta, porque dependerá de la cantidad de aportes y la rentabilidad de los mismos que la persona logre acumular durante su

vida laboral. Estos sistemas son financiados por medio de un sistema de capitalización individual o cuentas nocionales.

Los sistemas de pensiones siguen una mecánica de largo plazo, donde existe normalmente una tendencia creciente de los afiliados (activos) y pensionados (pasivos); como es natural, los ingresos del sistema provienen de las cotizaciones de los activos, mientras que los costos corresponden a los pagos por beneficios. En ese sentido, todos los sistemas de pensiones tienen un comportamiento similar en sus costos, los cuales están determinados por la cuantía y tipo del beneficio, requisitos de tiempos de cotización y permanencia, requisitos de edad para cada beneficio, fórmula de cálculo, tasa de reemplazo, años de disfrute del beneficio - lo cual está relacionado con las expectativas de vida y la edad de retiro - mecanismo de ajustes de las pensiones, salarios reales y las variables demográficas (Thullen, 1992).

Tal como se muestra en el Gráfico 1, en la evolución y maduración de los sistemas de pensiones existe una primera etapa donde el primer contingente poblacional que comprende el sistema es joven, por tanto demanda una cuantía mínima de beneficios. Con el transcurso del tiempo la población de la primera generación va envejeciendo y comienza a demandar beneficios lo que provoca que las personas en estado pasivo crezcan a una mayor velocidad acelerando los costos ya que las personas que mueren es mucho menor a las que se van jubilando. Por último se llega a una tercera etapa donde se tiene una estabilización de los costos, es decir, las personas que se mueren se igualan a las que se van pensionando (Thullen, 1992).

Gráfico 1: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones en general.



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Mecanismos de financiamiento.

Para poder financiar los costos que se incurrirán en el pago de las pensiones se tiene que recurrir a métodos financieros-actuariales que tomen en consideración las funciones biométricas de la población objetivo, a los cuales se les denomina métodos o sistemas de financiamiento del costo de las pensiones. Estos métodos de financiamiento se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Acumulación de capitales: dentro de esta categoría se tienen los sistemas de capitalización colectiva y los sistemas de capitalización individual.
2. Reparto.
3. Cuentas nocionales.

1.3.1. Sistemas de acumulación de capitales.

Los sistemas de acumulación de capitales son aquellos en donde, las contribuciones de los afiliados al sistema se utilizan para acumular reservas o ahorros, para que estos devenguen una determinada rentabilidad que haga que las reservas o los ahorros crezcan exponencialmente a lo largo del tiempo, de tal forma que garanticen el pago de las pensiones en el futuro (Thullen, 1992).

1.3.1.1. Sistema de capitalización colectiva.

Los sistemas de capitalización colectiva, son sistemas de comunidad abierta al riesgo, que comprenden la generación inicial, es decir, el conjunto de personas cubiertas al momento de la observación, más todas las futuras generaciones que se incorporarán al sistema, lo cual incluyen en ambas generaciones a todos los sobrevivientes que generarán derecho a pensión.

En este caso, para que el sistema se encuentre equilibrado financieramente se debe cumplir que: la reserva inicial R_0 más la sumatoria de las cotizaciones C_t descontadas a un factor de V^t ($V = \frac{1}{(1+i)}$; i =tasa de interés), debe ser igual a la sumatoria de los costos por pensiones presentes y futuros P_t descontados al factor V^t (Thullen, 1992):

$$R_0 + \sum_0^{\infty} C_t V^t = \sum_0^{\infty} P_t V^t \quad (1)$$

Si el resultado de esta ecuación es cero, entonces el sistema de capitalización colectiva se encuentra en equilibrio, si es positivo existe un superávit financiero-actuarial y si es negativo existe un déficit financiero actuarial, lo cual indicaría un problema de solvencia en el sistema.

Los déficit actuariales indican que el sistema no es solvente, y por tanto puede llegar a ser insostenible, es decir que sus ingresos presentes y futuros no son capaces de financiar el costo de las pensiones.

Normalmente en los sistemas de capitalización colectiva, la forma y parámetros de cálculo de las pensiones se encuentran definidas en la ley. Por ejemplo, para el caso de El Salvador, la pensión en el Sistema de Pensiones Público (SPP) se calcula como un porcentaje del salario promedio de los últimos diez años cotizados. Ese porcentaje a su vez se determina en función del número de años de cotización, de tal manera que para los primeros tres años le corresponde el 30% con un incremento de 1.5% por cada año adicional, siendo que para poder pensionarse el afiliado tuvo que haber contribuido al sistema un mínimo de veinticinco años y cumplir con el requisito de edad igual o mayor a cincuenta y cinco años las mujeres y cincuenta los hombres. Así para una persona con veinticinco años de cotización, el monto de la pensión será el que resulta de multiplicar el salario promedio por el 63%.

En los sistemas de capitalización colectiva las variables demográficas impactan significativamente el sistema, ya que las hipótesis que fundamentan su establecimiento, consisten en que la población relativa cubierta después de haber transcurrido un período de tiempo relativamente largo permanecerá constante, es decir en un estado demográfico relativamente estacionario (Thullen, 1992). Esto quiere decir que la distribución relativa según sexo y edad de las nuevas generaciones al entrar al régimen de cobertura permanecerá invariable. También entran en juego la edad de retiro y las expectativas de vida de las personas cubiertas y la prima o tasa de contribución. Si las expectativas de vida incrementan, es decir, si existe una población proclive a la longevidad, ello implicaría que las personas devengarían una pensión por un período mayor de tiempo, entonces necesariamente tendría que ajustarse la edad de retiro o la prima para que el sistema no se desequilibre.

Como ya se ha mencionado, la prima o contribución es una parte esencial del financiamiento del sistema de capitalización colectiva. Para su establecimiento a partir de los beneficios

definidos que otorgará el sistema y tomando en cuenta las hipótesis demográficas, se tienen dos métodos: a) prima media general; b) prima escalonada.

La prima media general en sistema de comunidad abierta al riesgo y permanente en el tiempo, supone que las tasas de contribución permanecerán constantes durante todo el tiempo, mientras que las proyecciones demográficas se mantengan invariables.

En ese sentido la ecuación (1) puede descomponerse de tal manera que las contribuciones C_t se expresen en términos de la masa salarial multiplicada por la prima, es decir que $C_t = \beta W_t$, donde β es una constante que corresponde a la tasa de cotización aplicada a los salarios y W_t es la masa salarial en un momento del tiempo (Thullen, 1992).

$$R_0 + \beta \sum_0^{\infty} W_t V^t = \sum_0^{\infty} P_t V^t \quad (2)$$

Donde:

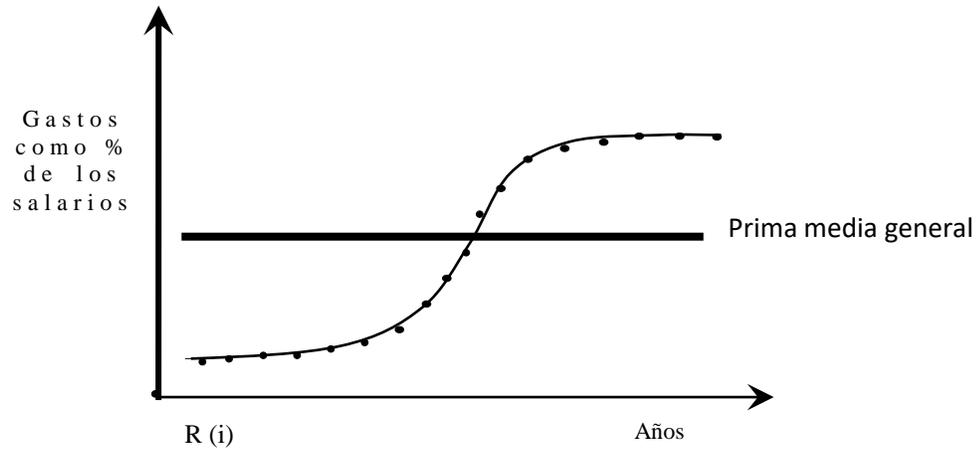
$$\beta = \frac{\sum_0^{\infty} P_t V^t - R_0}{\sum_0^{\infty} W_t V^t} \quad (3)$$

La prima media general genera una solidaridad intergeneracional entre la generación inicial y las futuras, en beneficio de la primera dada su distribución desfavorable por edad al comienzo del régimen (Thullen, 1992).

Al aplicar este método, es indudable que en las fases iniciales se generan considerables acumulaciones de capitales (reservas técnicas), las cuales producen una rentabilidad y serán utilizadas para el pago de pensiones en la medida que el sistema vaya madurando.

Tal como se muestra en el Gráfico 2 la prima media general se mantiene constante durante todo el horizonte generacional, de tal manera que con las aportaciones de las primeras generaciones, donde el porcentaje de la prima es mayor a la relación gastos-salarios, se capitalizan las reservas técnicas $R(i)$, las cuales serán utilizadas en la fase de aceleración donde comenzarán a disminuir, hasta llegar a la fase de estabilización donde se irán agotando poco a poco.

Gráfico 2: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones prima media general.



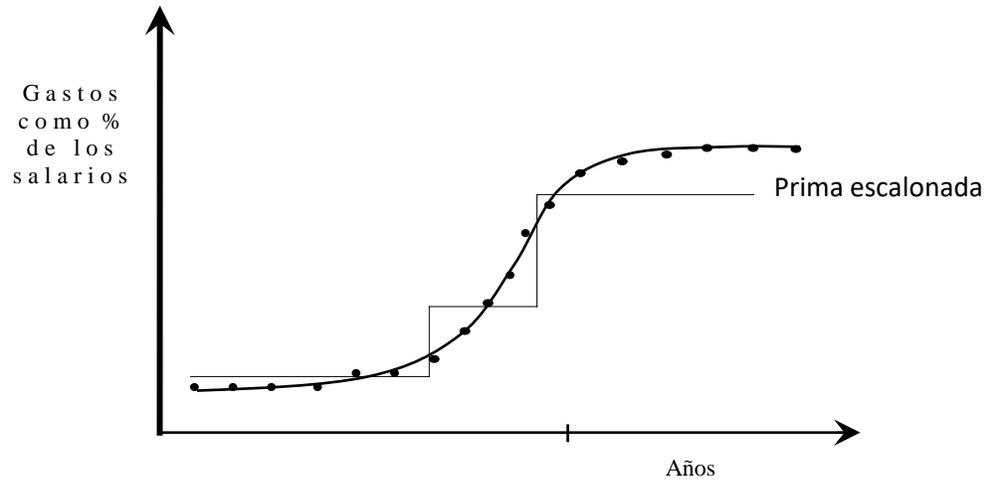
Fuente: Elaboración propia

El método de capitalización colectiva con prima escalonada se caracteriza por que se van formando sub-períodos de equilibrio mayores a un año, donde la prima es constante durante esos períodos. Bajo el supuesto que los beneficios son crecientes, dado que las primas son constantes, se producirá durante los primeros años un excedente (en esa etapa las aportaciones son mayores a los beneficios ofrecidos), lo cual da lugar a la constitución de reservas. Llegará un momento en que las aportaciones y los beneficios se igualarán y posteriormente los beneficios superarán a las aportaciones, consumiendo las reservas constituidas previamente. Al final del horizonte temporal las reservas deben ser nulas, para que se cumpla el postulado de equivalencia (Thullen, 1992).

Si se proyecta un sistema de pensiones basado en este método hacia el futuro ilimitado indudablemente el último período, que será ilimitado, la prima será constante, lo que implica que se acepte la existencia de un estado demográfico relativamente estacionario en esa fase final.

Tal como se muestra en el Gráfico 3, en los sistemas de capitalización colectiva con prima media escalonada, las primas se van ajustando en un sistema de escalones a lo largo de la curva de costos, hasta llegar a un punto donde esa prima se corresponda con la prima de reparto puro.

Gráfico 3: Comportamiento de los costos de los sistemas de pensiones prima escalonada.



Fuente: Elaboración propia

Los sistemas de capitalización colectiva son muy sensibles a los cambios demográficos y a las tasas de interés. Por tanto para su correcto funcionamiento es necesario que de forma periódica sea calibrado, porque de lo contrario, es posible que generen desbalances financieros-actuariales significativos, que puedan ser de difícil solución cuando ya ha transcurrido algún período de tiempo considerable. Los parámetros de ajustes del sistema, son las tasas de cotización que permiten aumentar los ingresos, incremento en edad de jubilación que ajusta el período actividad laboral a los incrementos de las expectativas de vida con lo que se genera una estabilidad en el devengamiento de la pensión y un incremento en los ingresos por cotización, las bases de cálculo del beneficio, tales como la tasa de sustitución, el salario básico regulador (SBR) y mínimo de años de cotización.

Otros factores económicos pueden afectar significativamente a estos sistemas, por ejemplo, el nivel de desempleo, el nivel de salarios reales, la inflación, la informalidad; ya que todo ello repercute en la variable de los salarios y el número de cotizantes, fuente de los ingresos al sistema.

1.3.1.2. Sistemas de capitalización individual.

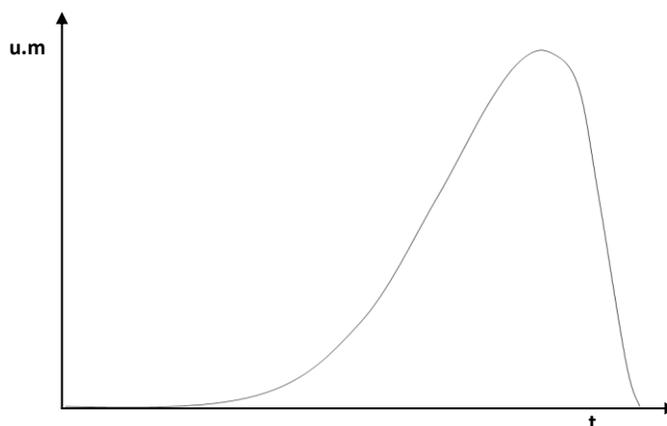
Los sistemas de capitalización individual son un instrumento de financiamiento del costo de las pensiones, de modo que las cotizaciones se van capitalizando individualmente a lo largo de la vida activa, el monto de las pensiones dependerá de lo que cada individuo logre acumular durante su vida laboral. Es decir cada persona compra su pensión cuando cumple los

requisitos de edad para retirarse, de tal manera que el sistema en su conjunto no es vulnerable a los cambios demográficos, tampoco existe solidaridad intergeneracional y se estructura mediante un sistema de aportaciones definidas. El conjunto de aportaciones realizadas por cada uno de los afiliados al sistema se acumula en un fondo, el cual es administrado normalmente por instituciones especializadas que los invierte para generar una rentabilidad que se capitaliza a las cuentas de los afiliados.

La participación de cada afiliado al fondo se mide en cuotas, las cuales se determinan en función del patrimonio del fondo.

Tal como se muestra en el Gráfico 4, en estos sistemas, al comienzo el fondo tiene un proceso de acumulación exponencial, con el paso del tiempo llega a su fase de maduración. Si se considera un conjunto poblacional cerrado, es decir que no se permiten nuevas entradas, entonces el fondo disminuirá aceleradamente hasta su extinción con el pago de la última pensión. Asimismo el conjunto de afiliados cumple con la hipótesis de poblaciones relativamente estacionarias, el importe del fondo se mantendrá en un nivel relativamente constante con el paso del tiempo. Sin embargo, a diferencia de los sistemas de reparto, la magnitud del fondo también está fuertemente influenciado por variables de mercado, como la tasa de interés y los precios de los instrumentos en los que está invertido. Por tanto es muy susceptible a las crisis financieras y económicas.

Gráfico 4: Evolución de los activos financieros de los sistemas de capitalización individual



Fuente: Elaboración propia

El tamaño del fondo puede expresarse de la siguiente manera (Thullen, 1992):

$$F_t = I + \beta \sum_{k=0}^{j-1} W_m l_{x+k} - P \quad (4)$$

Esta ecuación refleja que el tamaño del fondo a un momento “t” es igual a las inversiones “I” en ese año, más el total de la recaudación menos el pago de pensiones durante ese período.

El tamaño del ahorro de cada persona durante toda su vida activa hasta su edad de retiro se puede expresar de la siguiente manera:

$$A = \sum_{t=1}^{x+j} \beta_t W_t (1 + i_t)^{t-x-j} \quad (5)$$

Donde “A” es el monto capitalizado a lo largo de la vida laboral, B_t es la tasa de cotización en el año t, W_t es el salario devengado en el año t, i_t es la tasa de interés vigente en el año t, y $x+j$ es la edad de jubilación.

Las pensiones se calculan para cada afiliado, dependiendo el monto de ahorro “A” que haya logrado capitalizar, y está en función de la expectativa de vida de cada persona, de tal manera que el monto acumulado le alcance para financiar una pensión hasta que muera.

En ese sentido la pensión se calcula de la siguiente manera (González Galé, 1977):

$$P = A \frac{l_x}{\sum_{k=0}^w l_{x+k} (1 + i)^{-t}} \quad (6)$$

Donde “P” es la pensión calculada anual, “A” es el ahorro acumulado, l_x es la cantidad de personas vivas de la edad “x” en la tabla de mortalidad utilizada para el cálculo, “x” es la edad de retiro, “i” la tasa de interés de descuento que preferiblemente debe estar acorde a la rentabilidad generada por el fondo de pensión, “t” es el período de descuento que puede adoptara valores de $t=0,1,2\dots w$, y “w” es la edad donde mueren todas las personas según la tabla de mortalidad utilizada para el cálculo.

La ecuación (6) corresponde al cálculo de pensión bajo la modalidad de ahorro programado, y tal como se puede observar depende de variables como la cantidad de ahorro acumulado, la tasa de interés de descuento y la esperanza de vida. Por tanto si alguna de esas variables tiene fluctuaciones significativas impactará en el cálculo de la pensión, por ello el cálculo no es estático, se tiene que recomputar año con año.

Además, la pensión calculada “P” es para la unidad de un año, sin embargo los pagos son generalmente por períodos inferiores, para ello la ecuación (14) se ajusta para aproximar en sub períodos de 1/m, donde “m” es el número de sub períodos dentro del año (Gozález Galé, 1977).

$$P_{mensual} = A \frac{l_x}{\sum_{k=0}^w l_{x+k} (1+i)^{-k}} - \frac{m-1}{2m} \quad (7)$$

Es posible también, que la legislación permita que se puedan comprar seguros de renta vitalicia con compañías aseguradoras, en este caso se transfiere el monto ahorrado a la compañía aseguradora y ésta se compromete a pagar una renta hasta la muerte de la persona asegurada. Puede también combinarse la renta vitalicia con el ahorro programado.

El gran problema de este sistema es que no asegura una tasa de reemplazo sostenible en el tiempo, que sea suficiente para sustituir el ingreso dejado de percibir por parte del pensionado.

La razón de lo anterior es porque este sistema está amarrado a variables de mercado, que impactan la rentabilidad, además, se transfieren grandes cantidades de recursos a los administradores del fondo que hace que la capitalización no sea suficiente.

Asimismo, los modelos económicos utilizados para promover los sistemas de capitalización, sufren de limitaciones en su capacidad predictiva, pues se basan en supuestos poco realistas.

Los sistemas de financiamiento de capitalización individual se propusieron como una solución para disminuir los costos fiscales que originan los sistemas de capitalización colectiva o de reparto simple, cuando estos no han sido debidamente ajustados. Sin embargo en la práctica se ha demostrado que los costos de transición originados por estos sistemas, son excesivamente altos, y éstos pueden poner en grandes aprietos a las finanzas de los Estados, si no tienen la suficiente capacidad económica para poder absorberlos.

También los sistemas de capitalización individual no resuelven la problemática estructural del mercado laboral, siendo que la alta informalidad limita la cobertura de la seguridad social.

1.3.2. Reparto puro

Los sistemas de financiamiento de reparto suponen que las primas o cotizaciones de un año calzan completamente con los gastos por beneficios de ese mismo año.

En ese sentido se genera una perfecta solidaridad intergeneracional, donde los activos o cotizantes financian las pensiones de los jubilados.

Los sistemas de reparto puro no generan reservas porque la prima pagada está destinada a pagar los siniestros de ese año, de tal manera que existe una transferencia íntegra de los cotizantes a los pensionados. Cualquier desajuste da lugar a un superávit o déficit de caja, que en caso de ser necesario se constituyen algunas reservas de seguridad o de fluctuaciones que servirán para cubrir deficiencias temporales de liquidez (Tullen, 1995).

Este sistema no garantiza las pensiones de los jubilados ni de los cotizantes, ya que el financiamiento de éstos depende de una cantidad suficiente de contribuyentes en relación a sus pensionados, a este indicador usualmente se le denomina carga demográfica (Thullen, 1992). No obstante, estos sistemas normalmente son adoptados por el Estado, siendo que éste es quién garantiza al final de cuentas el financiamiento de las pensiones.

El sistema de reparto, al igual que el de capitalización colectiva, es muy sensible a la evolución demográfica de los activos, que puede llegar a hacer inviable el sistema.

Financieramente, la principal característica de este sistema es que las pensiones o beneficios devengados no quedan financiados totalmente en el momento en que se producen, tampoco se contabiliza la deuda contraída. Solo se tienen garantías financieras mientras existan personas activas que realicen las aportaciones necesarias.

Suponiendo una estructura demográfica estable en el tiempo, es decir, cuando sus tasas de fecundidad y mortalidad no sufren cambios a lo largo del tiempo y no aparecen intercambios migratorios, originando que el peso relativo de cualquier grupo de edad x permanece o se mantiene constante, es decir, el tamaño relativo de las distintas cohortes no cambia a lo largo del tiempo. Asimismo suponiendo que la pensión anual de jubilación es constante, calculada como un porcentaje δ del salario promedio de los últimos años W_m y la edad de jubilación se alcanza a la edad de $x+j$, se puede calcular prima que debe cobrar el sistema, de la siguiente manera:

Para el primer año donde se jubila alguna persona del grupo poblacional los gastos de pensión en se calculan de la siguiente manera (Tullen, 1995):

$$\text{Gastos en pensión} = \delta W_m l_{x+j} \quad (8)$$

Mientras que las cotizaciones serían las siguientes:

$$Cotizaciones = \beta_1 \sum_{k=0}^{j-1} W_{x+k} l_{x+k} \quad (9)$$

Dónde: β_1 es el porcentaje de cotización, W_{x+k} el salario de las personas según los diferentes cohortes y l_{x+k} es la cantidad de personas en cada cohorte que están cotizando al sistema.

Al aplicar la ecuación de equivalencia, donde los gastos de pensión son iguales a las cotizaciones, se tiene que, la tasa de cotización β determinada como porcentaje del salario sería:

$$\beta_1 = \frac{\delta W_m l_{x+j}}{\sum_{k=0}^{j-1} W_{x+k} l_{x+k}} \quad (10)$$

Para el año dos, las personas que alcanzan su jubilación en ese año es l_{x+j} , que por hipótesis de estructura demográfica estable en el tiempo, es la misma cantidad que alcanzaron la jubilación en el año anterior; l_{x+j+1} son las personas que se jubilaron en el año anterior y que siguen vivas en el segundo año y p_{x+j} es la probabilidad que una persona con edad $x+j$ alcance la edad $x+j+1$, es decir que viva un año más.

Con base en lo anterior el gasto en pensiones sería el siguiente (Tullen, 1995):

$$\begin{aligned} \text{Gastos en pensión} &= \delta W_m l_{x+j} + \delta W_m l_{x+j+1} = \delta W_m l_{x+j} + \delta W_m l_{x+j} p_{x+j} \\ &= \delta W_m l_{x+j} (1 + p_{x+j}) \quad (11) \end{aligned}$$

Mientras que las cotizaciones serían las siguientes:

$$Cotizaciones = \beta_2 \sum_{k=0}^{j-1} W_{x+k} l_{x+k} \quad (12)$$

Por lo que el porcentaje de cotización para el segundo año es el siguiente:

$$\beta_2 = \frac{\delta W_m l_{x+j} (1 + p_{x+j})}{\sum_{k=0}^{j-1} W_{x+k} l_{x+k}} \quad (13)$$

Tal como se puede observar, al comparar la ecuación (10) con la ecuación (13), el denominador es el mismo, pero el numerador es mayor, porque hay más pensionados en el

año dos que en el año uno, por tanto la tasa o prima de cotización del año dos es mayor a la del año uno.

Si se repite la misma operación para el año tres, cuatro y hasta el año s, se tendrá que $\beta_1 < \beta_2 < \beta_3 \dots \beta_s$, es decir la prima del sistema de reparto va incrementando año con año. Sin embargo ese incremento no es infinito, porque según el supuesto que el peso relativo de cualquier grupo de edad x permanece o se mantiene constante. Es decir, el tamaño relativo de las distintas cohortes no cambia a lo largo del tiempo, llegará un momento donde la prima será constante, ya que toda persona que llega a la edad máxima de muerte, en efecto no pueden vivir más actuarialmente hablando, por tanto la probabilidades que una persona viva más de la edad máxima es cero. Esto hace que en ese estado relativamente estacionario, los gastos de pensión se mantienen estables en términos relativos, es decir el número de personas que se pensionan es el mismo que aquellas que mueren.

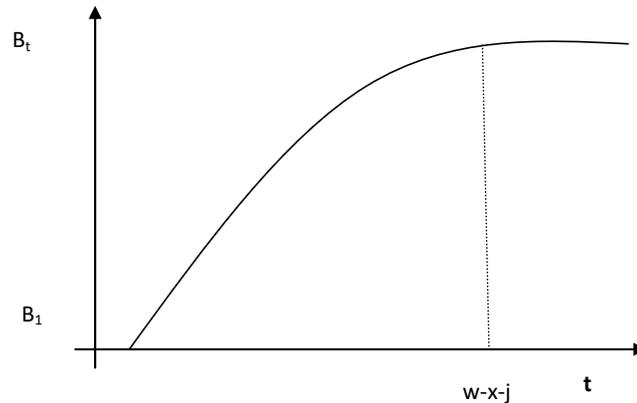
Lo anterior se puede representar de la siguiente manera: sea “w-x-j” la cantidad máxima de años adicionales que vivirá una persona a la edad de jubilación “x+j”, entonces ${}_{w-x-j}p_{x+j} = {}_{w-x-j+2}p_{x+j} = {}_{w-x-3}p_{x+j} = 0$

Por tanto la prima a partir de la edad máxima de vida “w” sería la siguiente (Tullen, 1995):

$$\beta_{w-x-j} = \frac{\delta W_m l_{x+j} (1 + p_{x+j} + 2p_{x+j} + \dots + w - x - j p_{x+j})}{\sum_{k=0}^{j-1} W_{x+k} l_{x+k}} \quad (14)$$

La prima anterior se mantendría constante indefinidamente, lo cual se puede representar en el Gráfico 5, en el cual se muestra que al principio la prima (β) se va incrementando año con año (t) al mismo ritmo que se incrementa los costos/salarios, hasta llegar un momento (w-x-j) donde la prima se estabiliza y se mantiene constante.

Gráfico 5: Comportamiento de la prima en el sistema de reparto



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior quiere decir que en los sistemas de reparto donde la estructura de la población que comprende el sistema es relativamente estacionaria, la prima después de haber transcurrido un período largo del tiempo permanece constante, pudiéndose representar resumidamente de la siguiente manera (Thullen, 1992):

$$\beta = \frac{P_t}{W_t} \quad (15)$$

Es decir, la prima será constante en todo momento siempre y cuando los gastos por pensión y la masa salarial varíen en la misma intensidad.

Si por ejemplo, se supone que existe un incremento en los salarios y las pensiones no sufren ajustes, entonces existirá un abaratamiento de la prima.

Si existe un incremento mayor en el monto de las pensiones que los incrementos en los salarios, entonces existirá un encarecimiento de la prima.

Ahora bien, si la estructura poblacional no es relativamente estacionaria, en caso que exista un menor número de cotizantes a medida que transcurren los años, es decir una evolución regresiva del crecimiento demográfico, se podría llegar a producir una prima excesivamente alta, ya que mientras los gastos de pensión se mantienen constantes (numerador de la ecuación 15) los ingresos por cotizaciones disminuyen. En ese sentido, ningún trabajador y empleador estarían dispuestos a pagar primas del 30%, 40%, 50% o más, de sus salarios. Por tanto, la regresividad demográfica puede llegar a hacer inviable el modelo, por lo que su sostenibilidad dependerá de que existan entradas de nuevos miembros que alimenten la

población objetivo para que la masa salarial se mantenga estable, o en todo caso que los que queden sean cada vez más productivos.

En los países cuyos sistemas están basados en el reparto puro o en la capitalización colectiva, los desbalances producidos por la estructura demográfica de su población son apalancados a través de reformas paramétricas al sistema, como incremento en la edad de jubilación, cambios en los parámetros de cálculo de las pensiones, entre otros, y como último recurso, transferencias financieras directas del Estado (Tullen, 1995).

1.3.3. Cuentas nocionales

Los sistemas de cuentas nocionales son un método de financiamiento de pensiones, donde en una cuenta ficticia “nocional” se acumula las aportaciones y la rentabilidad generada por esos aportes durante la vida laboral de un afiliado. Los rendimientos se calculan sobre una base nocional que puede ser el crecimiento del PIB, los salarios promedios, etc. Las pensiones se calculan sobre la base del importe nocional que el jubilado haya logrado acumular durante toda su vida laboral, tomando en cuenta la mortalidad de las personas de la misma edad que se jubilan en ese mismo año.

El pago de las pensiones es financiado a través de un sistema de reparto puro, de tal manera que las cotizaciones pagadas en un determinado año, sirven para financiar las pensiones devengadas en ese período de tiempo. En ese sentido cada año se gastan las aportaciones que se han recaudado, por tanto en las cuentas individuales nocionales, son ficticias, es decir no existe dinero real para invertir.

Por tanto, este sistema no es más que una forma distinta de cálculo del importe de las pensiones, siendo que la cuenta se denomina nocional, porque solamente existe en un registro contable.

Mediante el sistema de cuenta nocional, la cuanta individual se convierte en una renta vitalicia, para lo cual se divide el fondo nocional acumulado, entre un factor que depende de la esperanza de vida de la población en la edad de jubilación y el tipo de interés que son fijados por la legislación que para tales efectos se emita.

CAPÍTULO II: HISTORIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL SALVADOR, REFORMAS Y SITUACIÓN ACTUAL

Una vez se tienen las bases teóricas para comprender de una mejor manera los costos de los sistemas de pensiones y sus mecanismos de financiamiento, tal como se describió en el Capítulo I, en el presente capítulo se analizará los acontecimientos históricos que dieron origen al sistema previsional salvadoreño, haciendo énfasis en la vinculación causal del funcionamiento del sistema capitalista con los esquemas de protección social, para posteriormente describir la implementación, desarrollo y problemas de los sistemas previsionales administrados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de los Empleados Públicos. Luego se hará una descripción de las reformas al sistema de pensiones que se hicieron a finales de la década del noventa, como parte del programa de ajuste estructural que se estaba implementando en aquel momento. Finalmente se hará un análisis del estado actual de sistema previsional, a diecinueve años de haber implementado una reforma de corte neoliberal.

2.1. Historia de los sistemas de pensiones y proceso de implementación en El Salvador.

La seguridad social, tal como se hizo mención en el Capítulo I, por una parte es un derecho conquistado por la clase trabajadora, pero por otra, es un producto derivado del funcionamiento del sistema capitalista, ya esta es un instrumento para proporcionar protección principalmente a las personas asalariadas ante la ocurrencia de una contingencia que disminuya su aptitud para el trabajo, que como consecuencia las prive de percibir un salario, que dentro del esquema capitalista se vuelve necesario para satisfacer las necesidades materiales y espirituales del trabajador y de su familia. En ese sentido, la seguridad social tal como es concebida desde Bismarck y Beveridge, tiene su origen en la acumulación originaria y los procesos de industrialización, ya que en los otros modos de producción, principalmente en el feudalismo, los siervos estaban adheridos a la tierra, de la cual obtenían lo necesario para la subsistencia y la reproducción.

Por tal razón, es necesario hacer una breve contextualización histórica del surgimiento de la protección social y el derecho a la seguridad social en El Salvador, para efectos de explicar la historia de las reformas previsionales y sobre todo el actual problema que enfrenta el sistema de pensiones salvadoreño.

Sin la intención de hacer un recuento cronológico de acontecimientos históricos que marcaron la pauta para la instauración de un sistema de protección social en El Salvador, se hará un recorrido por aquellos hitos que fueron moldeando la transición al capitalismo en la sociedad salvadoreña.

2.1.1. Procesos capitalistas en El Salvador.

2.1.1.1. El capitalismo en Europa

El estudio de la acumulación originaria del capital, se hace desde una perspectiva europeísta, y desde ese ámbito el proceso de transición del modo de producción feudal al capitalismo se sitúa aproximadamente en el siglo XVII; donde impulsado por el proceso de colonización de América que se habían comenzado a finales del siglo XV y a raíz de varios acontecimientos históricos posteriores como la revolución francesa en el siglo XVIII, se va consolidando hasta llegar a ser el modo de producción dominante en toda Europa Occidental (Meiksins Wood, 2000).

Durante los siglos XVI y XVIII, en Europa predominó el pensamiento mercantilista, según el cual la riqueza de los países radicaba en la acumulación de metales preciosos. Consecuentemente se aplicaban medidas sumamente proteccionistas en materia de comercio exterior, de tal manera de restringir al mínimo las importaciones y fomentar las exportaciones, con el propósito de mantener una balanza comercial superavitaria para evitar la fuga de oro y plata a través del comercio (Torres Gaytán, 2005).

Este pensamiento hizo que se buscara la expansión de los mercados y nuevos yacimientos de oro y plata, lo que motivó las expediciones al nuevo mundo. En ese contexto se produce el descubrimiento de América y su posterior colonización.

Sin embargo, con el paso del tiempo y con la creciente acumulación de oro y plata, se va demostrando que la acumulación de metales preciosos, no es el origen de la riqueza de los países. David Hume, citado en Torres Gaytán (2005; p. 100), en su crítica al mercantilismo, propuso que, cuando se acumulaba el oro y la plata, dado que estos eran al mismo tiempo mercancía-dinero, los productos nacionales se encarecían en relación a los extranjeros, por tal razón eso impactaba en la balanza comercial produciendo un déficit, que para su financiamiento los países tendrían que pagar en metálico.

Para Hume citado en Torres Gaytán (2005; p. 100), la cantidad de dinero o metales preciosos que acumulaba un país, no era determinante para medir su riqueza, ya que la oferta monetaria

se ajustaba a través de los precios de los bienes producidos internamente. Un exceso de la oferta monetaria con relación a la producción, estimula el incremento de los precios, lo que hacía que los productos nacionales perdieran competitividad frente a los extranjeros, disminuyendo de esa forma la oferta monetaria a través del financiamiento del déficit comercial. A su vez, la menor liquidez lleva a que los precios internos cayeran nuevamente, haciendo más competitivos los productos nacionales, situación que incrementaba las exportaciones que a su vez permitía el retorno del metálico, proceso que se repite hasta que llega al equilibrio.

Posteriormente en 1776 (finales del siglo XVIII), Adam Smith publica su obra “Un Estudio Sobre la Naturaleza y Causa de las Riquezas de las Naciones”, donde, entre otras cosas establece de forma sistemática los principios del liberalismo económico, postulando que la riqueza de las naciones radica en su capacidad para producir mercancías transables, y no en la acumulación de metales preciosos.

Bajo ese pensamiento, Inglaterra se va a convertir en el centro fabril mundial, ya que es allí donde precisamente comienza el proceso de industrialización, sobre todo con la producción textil.

Las colonias adoptan un rol dual, siendo que por una parte se convierten en abastecedores de materias primas para la producción y por otra constituyen un mercado importante para el consumo de los productos terminados que vienen de Inglaterra. En ese sentido, el reino de España que había sido la primera potencia mundial, pierde hegemonía y se queda rezagada en los proceso de industrialización, de hecho la batalla de Trafalgar a principios del siglo XIX, marca ese punto de inflexión, donde Inglaterra obtiene el dominio absoluto de los mares y dificulta el tráfico comercial y militar de las colonias españolas en América (Íñigo Fernández, 2014).

2.1.1.2. La colonización Española

La colonización española, para aquellos territorios donde no existía abundancia de metales preciosos, como es el caso de Centroamérica, consistió en un proceso de explotación de la tierra a modo de obtener los excedentes para ser repatriados a la corona. En ese sentido, las tierras del continente conquistado se consideraban tierras reales, de tal modo que se otorgaban alicientes a los españoles para que vinieran a América a extraer el usufructo de esas propiedades, del cual se tributaba un porcentaje a la corona española. Los españoles

que se radicaron y los que nacieron en el territorio conquistado se les denominaban criollos, eran considerados como una clase inferior en relación aquellos radicados y nacidos en España. Durante la colonia también tuvo lugar el mestizaje, siendo que el mestizo era la persona de ascendencia española y nativa indígena, quienes eran vistos como una clase inferior a los criollos. Por otra parte los nativos indígenas, al principio ni siquiera eran considerados personas ya que se creía que no tenían alma, en ese sentido fueron oprimidos y se convirtieron en la fuente de mano de obra para la explotación de la tierra. Los indígenas no tenían noción de la propiedad privada, ya que la tierra era considerada como un bien natural. En ese entramado de relaciones sociales que se dieron entre las diversas clases que se fueron formando en la colonia, criollos-mestizos-indígenas, los criollos se erigieron como la clase dominante, quienes ostentaban el poder sobre inmensas extensiones de tierras. En ese sentido, los criollos fueron acumulando poder y riqueza, lo que los llevó a tener serias confrontaciones con la corona española, sobre todo por la resistencia al pago de los tributos exigidos por los reyes, razón por la cual fueron buscando la emancipación del dominio español (Martínez Peláez, 1998).

El proceso de independencia del virreinato de Nueva España, que comprendía un enorme territorio desde América del Norte incluyendo lo que ahora es México y algunos estados de Estados Unidos hasta Centroamérica, comenzó en 1810 y concluyó en 1821. Este acontecimiento fue el desencadenante de la independencia de Centroamérica, que dependía del gobernante de ese territorio, cuya capitania general radicada en Guatemala (Martínez Peláez, 1998).

El proceso de independencia surge en un momento donde España ha perdido prácticamente su hegemonía en Europa y por tanto se encuentra debilitada e invadida por los franceses, siendo Inglaterra, que después de la batalla de Trafalgar, domina las rutas marítimas y tiene la flota armada más poderosa de Europa, lo que bloquea e impide el comercio de España con las colonias.

Centroamérica se independiza de la capitania general de Guatemala en 1821, de esta manera los criollos ya no tienen ningún obstáculo para ostentar de manera plena su poder económico y político. En ese sentido hacen suyo el estandarte de las reformas liberales, que establecían la separación de poderes, la representación popular basada en la idea de la soberanía del pueblo con la cual se fueron forjando las bases de una república agraria.

2.1.1.3. La República cafetera en El Salvador

Mientras que Europa y Estados Unidos durante el siglo XIX están en pleno proceso de industrialización, El Salvador se encuentra en una especie de Estado feudal, donde los criollos eran los que disponían de la tierra y los indígenas y mestizos las cultivaban, el modelo de producción predominante en esa época estaba basado en el cultivo de añil, el cual era exportado para la industria textilera de Europa. Con el descubrimiento de los colorantes artificiales más eficientes y de mejor calidad, la demanda del añil se vino disminuyendo hasta su total extinción. En ese sentido, a finales del siglo XIX, producto de los nuevos hábitos de consumo de la clase media europea a raíz de la prosperidad económica que experimentaba, así como, por el desarrollo del transporte; se incrementó la ingesta de café lo que ocasionó una fuerte demanda de este producto a nivel mundial. En Centroamérica Costa Rica fue el primer productor y exportador de café, al ver el éxito obtenido por este país, las elites económicas salvadoreñas avizoraron una oportunidad en el cultivo de este producto. Sin embargo, dado que el café es un tipo de cultivo permanente, era necesario contar con un título de propiedad y acceso a crédito por parte de los productores. De esa manera el Gobierno, dirigido por las elites económicas de aquel entonces, sentó las bases para el establecimiento de la república cafetera, de tal forma que se comenzó un complejo proceso de privatización de la tierra donde los ejidos y las tierras comunales fueron extintos (Secretaría de Cultura , 2011).

Cabe mencionar que los ejidos eran porciones de tierra que fueron entregados, en tiempos de la colonia, a las comunidades indígenas o de mestizos para que la cultivaran para su propia subsistencia; mientras que las tierras comunales eran las tierras controladas por los municipios para el uso de la comunidad.

En 1881 y 1882 la Asamblea Nacional Legislativa dictó leyes para la extinción de los ejidos y las tierras comunales, ya que según la clase dominante de la época, esa forma de posesión era contraria al progreso (Secretaría de Cultura , 2011).

Antes de esta reforma, se podría decir que la mayoría de personas tenía acceso a la tierra, sin embargo, posteriormente la tierra se fue concentrando en pocas manos.

No solo despojaron las tierras a las comunidades indígenas, sino que además, las elites económicas “criollos”, sentaron las bases para asegurar la fuerza de trabajo necesaria para el cultivo del café; de esa manera se promulgaron leyes contra la vagancia, así como un sistema

de adelanto de salarios que mantenía a los jornaleros obligados a trabajar en los cultivos de café. Además, las comunidades indígenas fueron cada vez más marginadas a tal punto de arrebatarles su propia identidad a través de procesos homogeneizadores de la cultura (Secretaría de Cultura , 2011).

El modelo económico prevaleciente desde la colonia fue el agroexportador, con la diferencia que a partir de las reformas liberales, el producto de exportación fue el café, sobre cuya producción se tejió todo un andamiaje sociopolítico y económico para fomentar ese cultivo y favorecer a la élite económica que acaparó la tierra.

Si bien es cierto, con las reformas liberales de finales del siglo XIX se privatiza y se concentra la tenencia de la tierra, las relaciones sociales de producción se siguen pareciendo a la de los Estados feudales. Los jornaleros, que eran personas que vendían su fuerza de trabajo al hacendado o cafetalero, estaban adheridos a la tierra, era común que éstos vivieran dentro de las propiedades del terrateniente como colonos, para lo cual se les proporcionaba una pequeña parcela donde pudieran vivir, sembrar y cosechar. Además se les pagaba un salario por el trabajo realizado en las fincas, cancelado por medio de una moneda acuñada por el propio terrateniente, que únicamente podía ser intercambiada en la tienda de la finca (Secretaría de Cultura , 2011).

También, estaban los campesinos, quienes tenían pequeñas parcelas de tierra las cuales eran trabajadas por todo el grupo familiar para la subsistencia; en los casos donde la tierra no era suficiente para alimentar a toda la familia, se veían obligados a trabajar como jornaleros en las propiedades de otros. Durante el período de tiempo que estuvo instaurada la república cafetera, si bien existieron ciertos movimientos revolucionarios sobre todo en la década de 1920, estos no eran tan fuertes ya que las relaciones sociales de producción aún estaban muy arraigadas a la tierra, no dependían mayoritariamente del salario. En ese sentido, la lucha por reivindicaciones laborales, a diferencia de los movimientos obreros que tenían lugar en Europa, no originaron cambios sustanciales en las relaciones de los jornaleros-campesinos y terrateniente (Secretaría de Cultura , 2011).

En ese sentido, no existía aún una noción del derecho a la seguridad social, ya que como se dijo antes, este es impulsado precisamente por el establecimiento pleno del modo de producción capitalista, donde la relación social de producción dominante es el trabajo asalariado.

2.1.1.4. Proceso de industrialización.

La república cafetera perduró hasta mediados del siglo XX, donde comenzaron los procesos de modernización, que consistían precisamente en la industrialización de la economía, sin embargo para poder impulsar esos procesos era necesario quebrar el poder de la élite económica. 1944 fue un año de grandes conflictos políticos, ya que a través de la “huelga de brazos caídos” se obliga a renunciar al que hasta ese entonces había ostentado la presidencia de la república de una forma dictatorial, el general Maximiliano Hernández Martínez, posteriormente hasta 1948 sucedieron eventos convulsivos en la política salvadoreña.

El 14 de diciembre de 1948 el movimiento de la Juventud Militar, da golpe de Estado al general Salvador Castaneda Castro que se había sentado en silla presidencial desde 1945. Ese hito, es lo que se le conoce como la revolución de 1948, porque a partir de allí se sientan las bases para el proceso de industrialización, mediante una batería de reformas jurídicas e institucionales que incluían el establecimiento de una nueva constitución que era una síntesis de la doctrina constitucional que servía de base a los procesos de industrialización que se estaban llevando a cabo en América Latina (Secretaría de Cultura , 2011).

La modernización necesitaba energía, infraestructura y clase obrera, en ese sentido durante la presidencia de Oscar Osorio (1950-1956), se construyó la presa hidroeléctrica “5 de noviembre”, se creó el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), se construyó la carretera del litoral y se constituyó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

En la década de los años 50 los precios del café se incrementaron considerablemente, por lo que el gobierno de la época estableció un impuesto a las exportaciones de este producto, el cual sirvió para financiar la construcción de la infraestructura productiva.

Estas acciones fueron la base para la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, formulado por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) como una alternativa para superar la dependencia y la disparidad del intercambio comercial con los países industrializados; ya que por una parte El Salvador exportaba materia prima, grano en oro de café, y por otra parte consumía productos industriales con alto valor agregado. Además, la dependencia de la exportación de materia prima suponía un riesgo monumental, ya que las fluctuaciones de precios podrían jugar un factor determinante para el desplome del progreso económico, tal como sucedió en los años venideros.

Pero el modelo de industrialización, como sucedió en los países de Europa, atrajo una buena cantidad de personas del campo a trabajar a las fábricas, desarraigándolas de la tierra de la cual subsistían. Este proceso fue incrementando la masa obrera, y siguiendo los modelos implementados en otros países de América Latina, sobre todo en México, se comenzó a establecer los programas de protección social para la clase obrera.

2.1.2. Implementación de los seguros sociales

2.1.2.1. El ISSS y el INPEP

En ese contexto, a raíz del crecimiento de la clase obrera que se veía venir, bajo las premisas del seguro social propuesto por Bismarck, se decreta el 28 de septiembre de 1949 la primera Ley del Seguro Social, que comenzó a organizarse a partir de 1950.

A sus inicios el seguro social únicamente cubría la sanidad para los trabajadores cotizantes, la cual comenzó a brindarse a partir de 1954. El esquema de financiamiento de la sanidad se diseñó bajo un modelo de reparto puro, el cual sigue operando hoy en día, siendo que tanto los trabajadores como los empleadores cotizan una prima para tener derecho a la cobertura.

En 1969 se implementó el programa de Riesgos Diferidos, que comprende Invalidez, Vejez y Muerte, con lo cual se establece el primer sistema de pensiones contributivo en El Salvador.

Este régimen se constituyó bajo un esquema de financiamiento de capitalización colectiva con prima media general y estaba dirigido únicamente para los trabajadores del sector privado.

Desde 1969 hasta 1977 la tasa de cotización al régimen de invalidez, vejez y muerte fue del 4%, donde el empleado aportaba el 1%, el empleador 2% y el Estado 1%; en 1978 la tasa se reduce al 3.5%, experimentando esa disminución únicamente el Estado, ya que su aporte bajó del 1% al 0.5% (Poder Ejecutivo de la República de El Salvador, 1954).

Los beneficios que ofrecía el sistema de pensiones del seguro social, estaban definidos en la Ley y su cálculo dependía de los años cotizados y el salario del trabajador, de tal manera que el monto máximo de pensión que se podrá alcanzar era del 90% del Salario Base Mensual (SBM) con 43 años cotizados, mientras que con 30 años cotizados la pensión sería el equivalente al 73.75% del SBM. La forma de cálculo de la pensión era la siguiente para las pensiones de vejez e invalidez: Primeras 150 semanas 40.0% del Salario Base Mensual (SBM), el exceso de 150 semanas se sumaba 1.25% del SBM por cada 50 semanas (Poder Ejecutivo de la República de El Salvador, 1954).

Bajo un esquema de capitalización colectiva, las tendencias demográficas del grupo cubierto son esenciales para garantizar la sostenibilidad del sistema, así como el correspondiente ajuste en las variables, tales como que la edad de jubilación que debe ir aparejada a la esperanza de vida. En ese sentido si ésta aumenta es necesario ajustar la edad de retiro, la prima media también debe revisarse, así como los parámetros de cálculo de las pensiones tales como el SBR y la tasa de sustitución, para efectos de mantener el equilibrio en la ecuación actuarial. Si no se revisan y se hacen los ajustes necesarios en el sistema es natural esperar que éste pueda presentar problemas serios en el futuro, tal como se comentará más adelante.

La población que estaba cubierta con el régimen de beneficios diferidos del Seguro Social, eran los empleados del sector privado, por lo que también fue necesario implementar un régimen parecido al del Seguro Social para los trabajadores del sector público. Así el 2 de noviembre de 1975 entra en vigencia la Ley de Creación del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de ese segmento de trabajadores incorporando a los empleados públicos docentes a partir del 1 de enero de 1978.

Cabe mencionar que antes de la creación del INPEP, existía una gran cantidad de leyes e instituciones que otorgaban cobertura de seguridad social a distintos sectores de la administración pública. Por ejemplo se puede citar: la Ley de Servicios Médicos y Hospitalarios del magisterio mismo que aún sigue vigente a través de la Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación; Administración Nacional de Telecomunicaciones; Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa; Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública y servicio diplomático y consular destacado en el exterior (Mesa-Lago, et al., 1994).

Estas instituciones, dado que eran autónomas gozaban de presupuestos especiales que les permitía ofrecer, dentro de sus prestaciones, esta cobertura de seguridad social. Sin embargo no existía una coordinación de estos sistemas de protección, por lo que las condiciones de seguridad social dependían más de la condición económica de estas entidades que eran determinadas por el presupuesto asignado y por las demandas gremiales, entre las cuales se destacan las del programa de docentes (Mesa-Lago, et al., 1994).

Con la creación del INPEP se vino a unificar todos los programas de pensiones que eran administrados de forma segmentada por cada una de las instituciones antes mencionadas, siendo que a partir de la vigencia de ese instituto el sistema de pensiones sería contributivo, a

diferencia de lo que existía con anterioridad, es decir, que el pago de las jubilaciones dependía de los presupuestos institucionales.

El sistema de pensiones administrado por el INPEP se constituye bajo un régimen de financiamiento de capitalización colectiva mediante una prima escalonada. El INPEP administraba dos regímenes: docente y administrativos, en cada uno de ellos hubieron tres escalafones, donde se iba incrementando la tasa de cotización de forma escalonada en 2 puntos porcentuales, siendo las tasas las siguientes:

Para el régimen administrativo desde 1976 a 1981 el 5%, distribuido en partes iguales entre el empleado y empleador; desde 1982 a 1985 el 7% (3.5% empleado y empleador); y desde 1986 hasta 1997 el 9% (4.5% empleado y empleador).

Para el régimen docente desde 1978 a 1982 el 8%, distribuido en partes iguales entre el empleado y empleador; desde 1983 a 1987 el 10% repartido de igual forma (5% empleado y empleador); y desde 1988 hasta 1997 el 12% (6% empleado y empleador) (Asamblea Legislativa, 1975).

Los beneficios que se otorgaban bajo el sistema de pensiones del INPEP eran mucho más altos que los que se otorgaban en el ISSS, pero las cotizaciones también eran mayores, de tal manera que la pensión máxima que se otorgaba en el INPEP era del 100% del SBR, la cual se alcanzaba con 33 años de servicio, mientras que con 30 años se obtenía una pensión del 91% del SBR. La forma de cálculo era la siguiente:

Invalidez: por los primeros 5 años de servicio o 3 de cotización al INPEP: 30.0% del SBR.

Vejez: por los primeros 5 años de servicio: 30.0% del SBR.

Por cada año adicional de servicio o cotización se incrementa en 2.0% del SBR durante los siguientes 15 años; en 2.5% del SBR durante los siguientes 10 años y en 3.0% del SBR durante los siguientes 5 años (Asamblea Legislativa, 1975).

Ahora bien el régimen de financiamiento de las pensiones otorgadas por el INPEP adolecía de un problema, y es que la población cotizante del sector público no crece tanto como la del sector privado, ya que existe una restricción presupuestaria. Entonces no necesariamente los supuestos de la población relativamente estacionaria se cumplen; en estas condiciones, debe revisarse continuamente el equilibrio del sistema y hacer los ajustes necesarios para

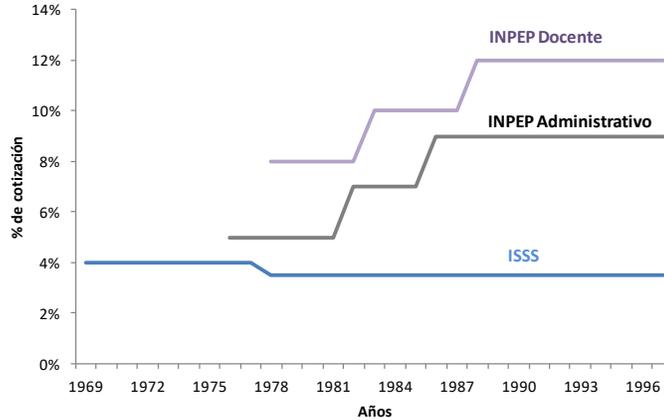
mantenerlo en el tiempo, lo que implica modificar los parámetros con cierta periodicidad. Además, esta situación explica la razón por la cual las tasas de cotización del INPEP eran más altas que las del ISSS.

2.1.2.2. Desequilibrios en los sistemas de pensiones del ISSS y el INPEP

Tanto los sistemas de pensiones administrados por el ISSS y el INPEP no fueron ajustados posteriormente a sus establecimientos, eso indudablemente iba a ocasionar problemas de solvencia que al pasar los años se incrementarían de manera importante.

Tal como se puede observar en el Gráfico 6, las tasas de cotización del ISSS no fueron incrementadas, por el contrario el Estado disminuyó su aporte, el INPEP dado que su régimen de financiamiento es a través de una prima escalonada, se observa que en efecto los escalafones se fueron implementando, pero no se revisó la conveniencia de incrementar ese porcentaje en función de los beneficios que se otorgaban.

Gráfico 6: Evolución de las tasas de cotización en los sistemas de pensiones administrados por el ISSS y el INPEP (1969-1997)



Fuente: elaboración propia a partir de Poder Ejecutivo de la República de El Salvador (1954) y Asamblea Legislativa (1975)

Tal como se hizo mención anteriormente, el comportamiento demográfico de la población cubierta es de suma importancia para los sistemas de capitalización colectiva, de tal manera que tiene que haber una buena base de cotizantes por cada pensionado para que el sistema sea sostenible en el tiempo, de lo contrario se tienen que ajustar los parámetros para garantizar equilibrarlo.

Al observar el comportamiento de los asegurados del ISSS en el Cuadro 3, se puede visualizar que existió un incremento promedio de cotizantes en el período de 1988-1997, de un 6.9%, mientras que para el INPEP éste fue del 2%, como era de esperarse el aumento en el INPEP fue significativamente menor, ya que en el sector público la población normalmente no crece tanto como en el privado debido a las restricciones presupuestarias. En total (ambos institutos) el crecimiento promedio de los cotizantes fue de 5.26%.

Asimismo, se observa que en el ISSS, durante el período 1988-1997, la población pensionada aumentó en 9.5% en promedio, mientras que en el INPEP el incremento fue del 10%. Sin embargo en este último existe un fuerte repunte de pensionados en 1992 ya que en ese año se implementaron los decretos de retiro anticipado No. 667 y No. 111, con los que se vino a engrosar las filas de pensionados del INPEP. En total (ambos institutos) el crecimiento promedio de los pensionados fue de 9.63%.

Del total de pensionados del sistema, el INPEP absorbía tenía el 55.4%, mientras que el ISSS contaba con el 44.6%, a pesar que el sistema de pensiones del ISSS era más maduro que el del INPEP y contaba con más afiliados (el 72.7% del total de afiliados correspondía al ISSS).

Las razones de la disparidad del número de pensionados entre ambos institutos se explica porque el INPEP, desde su creación, nace con pensionados, ya que a la fecha de la entrada en operaciones, aquellos empleados públicos que tenían tiempo de servicio en el sector público, sin haber cotizado, se les reconocía dicho tiempo para efectos de cumplir los requisitos para pensionarse y para el cálculo de la pensión según lo establece el Art 41, Ley del INPEP (Asamblea Legislativa, 1975), lo que sin duda alguna causaba un desequilibrio en el sistema, porque eran tiempos de los cuales el INPEP no había percibido ingresos.

Asimismo, desde 1930 de conformidad a la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, se otorgaban pensiones no contributivas a los empleados y funcionarios civiles del sector público, las cuales eran otorgadas por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo en 1990 la responsabilidad de pago fue transferida al INPEP, sin que este instituto contara con los recursos y las reservas para el pago de las mismas, lo que ocasionó un mayor impacto en su situación de solvencia.

Por otra parte, tal como se muestra en el Cuadro 3 y Gráfico 7, la relación cotizante/pensionado fue experimentando notables decrementos, sobre todo en el INPEP, en 1988 de por si era bastante reducida, seis cotizantes por cada pensionado. Esta relación disminuyó en 1997 a 3

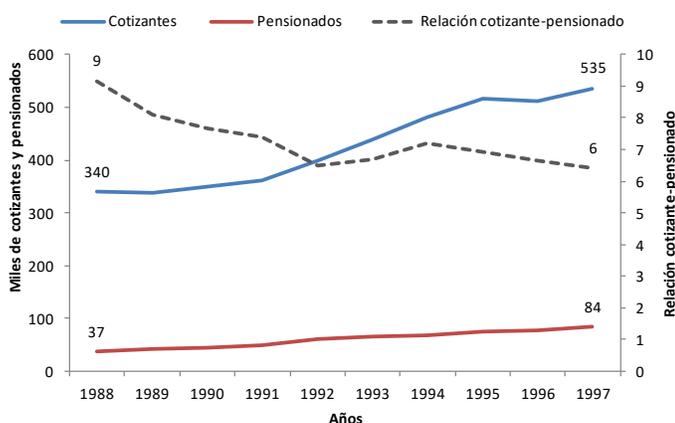
cotizantes por cada pensionado. Por el lado del ISSS, dado que las características de la población eran distintas, es decir crecía a un ritmo mayor, esta relación en 1988 era de 13 cotizantes por pensionado, disminuyendo a 10 en 1997.

Cuadro 3: Cotizantes y pensionados del ISSS e INPEP (1988-1997)

Años	Cotizantes			Pensionados			Relación cotizante/pensionado		
	ISSS	INPEP	Total	ISSS	INPEP	Total	ISSS	INPEP	Total
1988	215,590	124,165	339,755	16,569	20,515	37,084	13	6	9
1989	210,417	128,579	338,996	19,074	22,848	41,922	11	6	8
1990	223,555	124,916	348,471	21,080	24,287	45,367	11	5	8
1991	244,567	117,908	362,475	23,035	25,997	49,032	11	5	7
1992	276,595	121,769	398,364	24,972	36,570	61,542	11	3	6
1993	315,925	122,881	438,806	27,115	38,675	65,790	12	3	7
1994	347,616	134,239	481,855	28,911	38,027	66,938	12	4	7
1995	377,267	138,560	515,827	31,533	43,113	74,646	12	3	7
1996	371,961	139,812	511,773	34,143	42,965	77,108	11	3	7
1997	389,103	146,382	535,485	37,284	46,276	83,560	10	3	6

Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del ISSS e INPEP

Gráfico 7: Cotizantes y pensionados del ISSS e INPEP (1960-1997)



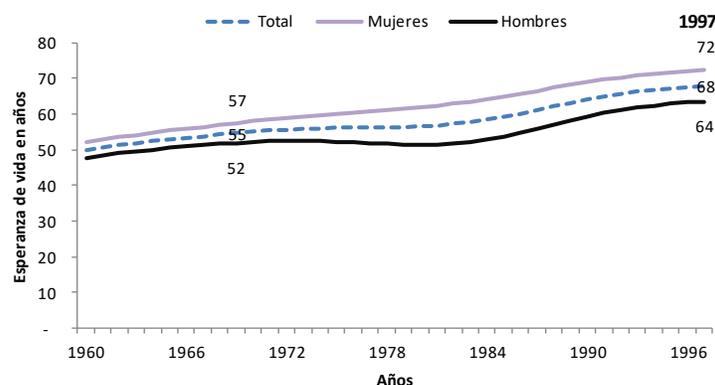
Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del ISSS y el INPEP

Aunado al comportamiento demográfico de las personas cubiertas, otro fenómeno que afectó a estos sistemas de pensiones fue la longevidad de la población, ya que en la medida que la esperanza de vida incrementa, que es algo positivo para la población, los costos previsionales

aumentan, porque es necesario pagar una pensión por más tiempo. Consecuentemente ante este fenómeno es necesario ajustar el sistema en sus parámetros para que no se vea afectado el equilibrio financiero-actuarial.

En El Salvador, tal como se muestra en el Gráfico 8 y se presenta a detalle en el Anexo 3, la esperanza de vida al nacer ha ido evolucionando significativamente en el tiempo, debido a la transición epidemiológica que ha experimentado en los últimos años. Es decir la mortalidad ya no está mayormente asociada a enfermedades infectocontagiosas, sino a enfermedades crónicas degenerativas. Por consiguiente las personas viven más, para el caso, en 1969 la esperanza de vida total al nacer era de 55 años y en 1997 fue de 68 años, es decir en 1997 las personas vivían en promedio 13 años más que en 1969. Por tanto, se debió haber ajustado el sistema en todas o cualquiera de sus variables, ya que de no hacerlo, este fenómeno indudablemente originaría un desequilibrio en la ecuación actuarial al verse en la necesidad de financiar más años de pensión. Otro aspecto importante que se debe resaltar en este indicador, es que por razones propiamente biológicas, las mujeres viven más que los hombres, tal es el caso que la esperanza de vida al nacer de las mujeres para 1969 fue de 57 años, mientras que la de los hombres era de 52, y para 1997 las mujeres vivían en promedio 72 años, mientras que los hombres 64. Por tal razón no existe ninguna justificación técnica para que las mujeres se retiren cinco años antes que los hombres, precisamente esta diferenciación acarrea consecuencias negativas en las pensiones de las mujeres, tal como se mencionará más adelante, en el sentido que sus pensiones son inferiores a la de los hombres.

Gráfico 8: Evolución de la esperanza de vida al nacer en años en El Salvador (1960-1997)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Ante los dos problemas demográficos planteados anteriormente que comenzaron a impactar al sistema de pensiones administrados por el ISSS e INPEP: a) disminución de la relación de cotizantes-pensionados; y b) incremento en la esperanza de vida; no se hizo ningún esfuerzo para calibrar los parámetros del sistema, lo que fue impactado en su situación financiera.

Tal como se puede observar en el Cuadro 4 y el Gráfico 9, los principales ingresos del ISSS y del INPEP provenían de las cotizaciones y los rendimientos de las reservas técnicas, los cuales experimentaban una tendencia alcista durante el período 1988-1997. En promedio experimentaron un crecimiento de 14.9%, sin embargo, ello no quiere decir que la situación financiera estaba mejorando, esa tendencia era producto del crecimiento experimentado por el número de cotizantes de cada instituto, lo cual hay que contrastarlo con el incremento en los gastos.

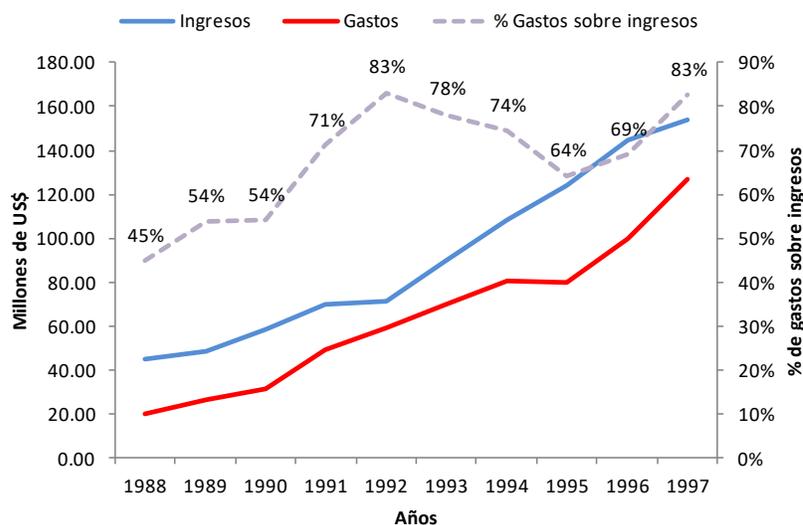
Por el lado de los gastos, estos están compuestos principalmente para el pago de beneficios y los gastos de operación de los institutos, los cuales, dado los incrementos del número de pensionados experimentaron una fuerte tendencia alcista, que en promedio durante el período 1988-1997 fue de 23.6%.

Cuadro 4: Ingresos y Gastos del ISSS e INPEP en millones de US\$ (1988-1997)

Años	Ingresos			Gastos		
	Aportaciones y cotizaciones	Rendimiento de las inversiones de las reservas técnicas	Total ingresos	Beneficios	Gastos de operación	Total gastos
1988	26.47	18.32	44.80	17.08	3.00	20.07
1989	29.28	19.23	48.51	22.61	3.51	26.12
1990	34.54	23.99	58.53	27.10	4.49	31.60
1991	41.95	27.49	69.44	43.12	6.24	49.36
1992	44.75	26.46	71.20	52.45	6.76	59.21
1993	56.56	32.90	89.46	61.64	8.31	69.95
1994	71.04	36.96	108.00	71.79	8.62	80.41
1995	83.82	39.98	123.80	69.22	10.29	79.51
1996	97.03	47.54	144.57	92.71	7.12	99.84
1997	108.72	45.10	153.82	114.76	12.20	126.96

Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del ISSS e INPEP

Gráfico 9: Evolución de los ingresos y gastos del ISSS y el INPEP (1988-1997)



Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del ISSS e INPEP

Como era de esperarse, los gastos crecían de una manera mucho más acelerada que los ingresos, lo cual hasta cierto punto pudiera ser normal en los sistemas de capitalización colectiva, pero en la fase de maduración no en el momento de crecimiento. Consecuentemente aunque los ingresos durante todo el período en mención fueron mayores a los gastos, la brecha entre ambos se venía cerrando con el paso del tiempo, consecuentemente el proceso de acumulación de reservas se desaceleraba, de tal manera que en 1988 los gastos representaban el 45% de los ingresos, lo que implicaba que el 55% restante se acumulaba en las reservas técnicas. Sin embargo para 1997 los gastos representaron el 83% de los ingresos, es decir, solo el 17% de éstos se destinaba para reserva.

Por tanto, era evidente que el sistema de capitalización colectiva de ambos institutos necesitaba un ajuste, ya que de lo contrario se iba llegar a un punto donde los gastos sobrepasaran el 100% de los ingresos, siendo necesaria la realización progresiva de las reservas técnicas, el problema es que si éstas no eran lo suficiente para poder financiar los gastos futuros el sistema llegaría a afrontar una crisis de liquidez, donde no se podrían pagar las pensiones.

Tal como se mencionó en el Capítulo I, es natural que en los sistemas de capitalización colectiva se llegue a un punto donde los gastos sobrepasen los ingresos, y consecuentemente

sea necesario consumir paulatinamente las reservas técnicas, pero ello únicamente debe pasar en una etapa de maduración del sistema y no en su fase de crecimiento.

Al final del año 1997 las reservas técnicas del ISSS y el INPEP ascendían a US\$338.7 millones, de la cual US\$117.8 millones correspondía al ISSS y US\$220.9 al INPEP, como era de esperarse, aunque el INPEP contara con menos cotizantes sus procesos de acumulación eran mayores porque la tasa de cotización era considerablemente superior a la del ISSS, sin embargo, tomando en consideración que el país, hasta hoy en día, no existe un mercado bursátil desarrollado, las posibilidades de inversión de una cantidad significativa de liquidez son limitadas, si se quiere que estas reservas cumplan con las características de seguridad, diversificación y liquidez. Por consiguiente, los institutos no tenían más salida que mantenerlas en el sistema bancario, pero por los efectos inflacionarios estas perdían poder adquisitivo.

Según Mesa-Lago, et al. (1994), estas reservas en terminos reales para el caso del ISSS se habian reducido en un 62% durante el período 1983-1993, y las del INPEP habian disminuido en un 22% durante el período 1984-1992. Las inversiones del ISSS correspondientes al régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, para 1990 se concentraban en un 75.6% en depósitos a plazo fijo, pero la tasa de rendimiento real (tasa de rendimiento nominal menos la tasa de inflación) de estos era de -4.8%; el INPEP tenía una cartera de inversiones que estaba colocada en préstamos personales e hipotecarios (51.79%) y depósitos a plazo fijo (42.76%), cuyo rendimiento real era de -11.88% y -8.20% respectivamente.

Un tema importante en el análisis de los procesos de acumulación de reservas y la suficiencia de los sistemas de capitalización colectiva administrados por el ISSS y el INPEP, es no confundir su esquema de funcionamiento con los sistemas de capitalización individual, porque de lo contrario se puede llegar a análisis totalmente erróneos, que puedan servir de base para desprestigiar a los sistemas de capitalización colectiva y fomentar los sistemas de capitalización individual.

Presisamente ese error técnico es advertido, por ejemplo, en un estudio de FUSADES (2014: p. 2) donde se establece que:

“Los afiliados con quince años de cotización, únicamente lograban acumular 6.1 salarios mensuales en el caso del ISSS y podían tener derecho a una pensión equivalente a 55% del salario mensual por el resto de sus vidas. En el INPEP, en igual tiempo de cotización, los servidores públicos del régimen administrativo y docente acumulaban 16.2 y 21.2 salarios

mensuales, respectivamente, lo que les otorgaba el derecho a pensiones que representaban 50% y 45% del salario base mensual por el resto de su vida, respectivamente”.

Con base a lo anterior posteriormente en dicho informe se concluye que:

“Así, por ejemplo, acumulando 21 salarios y considerando una expectativa de vida de 10 años, una persona jubilada estaría recibiendo 120 pensiones equivalentes a 54 salarios o las contribuciones acumuladas dan soporte únicamente para 47 meses, lo que significa que del mes 48 en adelante, son las pensiones no financiadas que se convirtieron en pasivos o deudas para el Estado.

Es evidente que en el sistema público de reparto administrado por el ISSS e INPEP, había una enorme incongruencia entre el ahorro que realizaban los cotizantes y los beneficios a que tenían derecho, esto implicaba que con el paso de los años, las obligaciones de ambos institutos crecerían de una manera desproporcionada al compararlas con los recursos que tendrían disponibles para efectuar los pagos de tales obligaciones. Este sistema estaba próximo a enfrentar un colapso financiero, pues se enfrentaría en algún momento a la imposibilidad de continuar pagando pensiones por falta de recursos financieros” (FUSADES, 2012: p.2)

Dichas afirmaciones no son del todo ciertas y por tanto hacen llegar a conclusiones erróneas. Es verdad que las cotizaciones de los empleados y empleadores no financiaban completamente las pensiones a las que tendrán derecho, pero no tenían porque cubrir completamente esos costos, ya que el sistema estaba basado en un esquema de financiamiento de capitalización colectiva donde existe solidaridad intergeneracional, es decir, las generaciones más jóvenes cubren una parte de los costos de pensión de las generaciones más viejas. El esquema allí planteado es aplicable para los sistemas de capitalización individual que de ningún modo pueden compararse con los de capitalización colectiva, porque en los primeros como su nombre lo indica y tal como se mencionó en el Capítulo I, no existe solidaridad intergeneracional, en ese sentido solamente el cotizante o afiliado debe financiarse su propia pensión.

Por tal motivo, ese análisis no puede servir de base para evaluar si un sistema de capitalización colectiva o uno de reparto es sostenible en el tiempo. Para ello necesariamente se debe recurrir a los estudios actuariales para verificar si la ecuación actuarial precisamente se mantiene equilibrada, de tal manera que de existir algún desbalance se deben hacer los ajustes pertinentes al sistema, que no necesariamente corresponderían a una reforma de carácter estructural.

Para analizar el estado de solvencia de los sistemas que administraba el ISSS y el INPEP durante 1993-1998 se elaboraron muchos estudios, desde los que surgían al interior del ISSS a través del Departamento Actuarial (1994), hasta aquellos realizados por Mesa-Lago, et al. (1994), Mesa-Lago, et al. (1998), Servicios Actuariales S.A. de C.V. (1992), Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS (1996), entre otros.

Por su parte el Departamento Actuarial del ISSS (1994) para el período de 1994-1998 realizó dos tipos de proyecciones actuariales bajo dos escenarios, uno optimista y otro conservador, siendo que los dos partían de la premisa que la tasa de cotización no se incrementaría y que el Estado no pagaría la aportación que le correspondía.

En el escenario optimista se consideraba un mayor crecimiento en las variables de producción interna, y por tanto mayor empleo, lo que repercutía en un incremento en el número de afiliados y cotizantes que aumentaba la recaudación y las reservas técnicas. Por su parte, el escenario conservador relajaba estas variables.

Los resultados obtenidos del escenario optimista mostraba que los ingresos superarían los egresos hasta el año 2000, momento en el cual los gastos serían más altos que los ingresos, siendo necesario la utilización de las reservas técnicas, la proyección conservadora adelantaba esa situación a 1995. Sin embargo, tal como se puede apreciar en el cuadro 4 y gráfico 9, el escenario pesimista no se cumplió, por lo que fue más certero el escenario optimista. En todo caso, el estudio mostraba que era necesario aumentar la tasa de cotización del 3.5% al 5%.

Estos resultados indican que la situación financiera actuarial del sistema de pensiones del ISSS no era tan alarmante, como se hizo ver para justificar la reforma a la que se hará referencia más adelante, ya que no era inverosímil pensar en un incremento de tasa hasta el 5%, de hecho ésta era más baja que la establecida posteriormente con la reforma que se fijó en 14%.

Por otra parte Servicios Actuariales S.A. de C.V. (1992), realizó un estudio de la solvencia del INPEP cuyos resultados fueron que el régimen experimentaría un desequilibrio en 1993 siendo necesario incrementar la tasa de cotización de 12% al 20% en ese año y del 20% al 26% en 1998 para mantener el equilibrio hasta 2002. Par el régimen administrativo el desequilibrio se proyectó para 1997 por lo que se tendría que incrementar la tasa de 9% al 10% en 1998, con lo cual se restablecería ese equilibrio hasta 2002. Según este estudio las condiciones

generosas de ambos régimen forzarían a realizar incrementos en las tasas de cotización, las cuales en 2023 podrían llegar al 22% para el régimen administrativo y 27% para el docente.

Es evidente que el INPEP era el instituto que tenía el mayor problema en su equilibrio actuarial, y ello es natural por el tipo de población afiliada, ya que tal como se mencionó anteriormente esta población está determinada por las restricciones presupuestarias del Estado, aunado a los beneficios excesivamente generosos que se otorgaban.

2.2. La reforma al sistema de pensiones

2.2.1. Contexto

Hasta este punto, sin duda alguna es evidente que los sistemas de capitalización colectiva que administraba el ISSS y el INPEP tenían un problema de solvencia, sin embargo eso no quiere decir, que estuvieran al borde del abismo, tal como se presentó para justificar la reforma estructural al sistema de pensiones. En ese entonces las cotizaciones estaban creciendo, los ingresos eran mayores a los egresos, aunque con una tendencia al emparejamiento, por lo que tal como lo indican los estudios antes señalados, bien se pudieron hacer ajustes paramétricos para lograr el equilibrio del sistema, o en su caso, dado que el INPEP era el que presentaba un mayor desequilibrio, unificar los sistemas tal y como se hizo con la reforma del Sistema Público de Pensiones.

En definitiva, no era necesario realizar una reforma estructural (este término se definirá más adelante), pero no hay que olvidar el momento histórico por el que atravesaba el país en la década de los noventa.

El Gobierno de Arena precedido por el Presidente Cristiani estaba realizando un cambio de modelo, implementando el neoliberalismo. A partir de 1989 se comenzó a impulsar en El Salvador un conjunto de medidas de ajuste estructural y estabilización del entorno macroeconómico sobre la base de una ideología neoliberal, siguiendo el Consenso de Washington y auspiciadas por los organismos financieros internacionales a través de la condicionalidad para dar financiamiento al país. La ideología neoliberal se fundamenta en la premisa que el mercado es la institución por excelencia para la asignación eficiente de los recursos, relegando al Estado a la prestación de ciertos servicios públicos que el sector privado no estaría dispuesto a ofrecer por no ser rentables. En ese sentido, uno de los objetivos del modelo neoliberal es la reducción de la participación del Estado en la economía, recurriendo para ello a los mecanismos de privatización de las empresas y servicios públicos que son

atractivos para el sector privado. Con base en esa premisa, este modelo exige la reducción o eliminación del déficit fiscal que experimentan los países, producto de la participación o injerencia del Estado en los aspectos económicos. Para lograr ese propósito es necesario implementar recortes en el gasto público, crear impuestos que no afecten la inversión y eliminar aquellos que gravan el capital (Durán Saravia, et al., 2010).

En este contexto de la implementación de políticas de corte neoliberal, se circunscribe la reforma estructural en 1996 al sistema de pensiones en El Salvador.

Para justificar las reformas estructurales, los organismos multilaterales como el Banco Mundial (2004), traía a la palestra el concepto de la deuda implícita de los sistemas de pensiones de capitalización colectiva y de reparto, concebida como el valor actual de las obligaciones futuras de pagos descontadas a una tasa de interés de mercado, según este organismo, dichas deuda no eran reveladas por los Estados, porque no formaban parte del balance, no obstante en el futuro originarían presiones fiscales.

Según el Banco Mundial (2004) la deuda implícita del sistema de pensiones del ISSS y el INPEP para 1999 representaba el 60% del PIB, mientras que la deuda pública equivalía al 22%. Estos números daban paso al argumento de que era necesaria, por una parte limitar esta deuda, es decir, evitar que siga creciendo y por otra en la medida de lo posible disminuirla. Sin embargo, hay que ser muy cuidadoso con estas conclusiones, porque la deuda implícita no necesariamente refleja el déficit actuarial, sino las obligaciones de pago de las pensiones. Otros países, según ese informe tenían una deuda implícita más alta, por ejemplo: Brasil, Uruguay, Nicaragua y Costa Rica, presentaban una deuda implícita por pensiones por encima del 200% del PIB, y eso no quiere decir que sus sistemas estaban quebrados o tenían déficit actuariales insuperables, consiguientemente ese no es un argumento lo suficientemente robusto para fundamentar una reforma estructural de pensiones.

2.2.2. Reforma de 1996

Las reformas a los sistemas de pensiones según Mesa-Lago, et al. (1994) pueden ser estructurales y no estructurales, las estructurales además pueden ser de tres tipos:

- a) Sustitutiva: consiste en que el sistema público de pensiones se cierra, es decir se prohíben las nuevas afiliaciones, y es sustituido por un nuevo sistema de capitalización individual. Ejemplos: Chile 1981, Bolivia y México 1997 y El Salvador 1998.

- b) Mixta: en este caso el sistema público de pensiones no se sustituye, pero es reformado de tal manera que se convierte en el pilar básico y solidario, y se integra a un componente de capitalización individual. Argentina 1994 y Uruguay 1996.
- c) Paralelo: en este caso el sistema público de pensiones no desaparece pero es reformado de forma total o parcial, y se crea un sistema de capitalización individual que compite con el público. Perú 1993 y Colombia 1994.

La reforma aplicada en El Salvador fue de tipo sustitutiva, suprimiéndose definitivamente el sistema de capitalización colectiva para suplantarlos por uno de capitalización individual.

En el nuevo sistema, los beneficios o la pensión dependen exclusivamente de lo que cada individuo haya logrado capitalizar en su cuenta de ahorro individual para pensiones, y esta capitalización está estrechamente vinculada a la cotización que depende del nivel de salarios, el período de cotización y la rentabilidad que puedan ganar las inversiones. Por tanto está fuertemente influenciado por las variables de mercado, tales como tasa de interés y precio de los instrumentos donde se encuentran invertidos los fondos y por supuesto la dinámica del mercado de trabajo.

En sistema de capitalización colectiva, el derecho de adquisición de la pensión depende del tiempo cotizado y el nivel de salario obtenido en el mercado laboral remunerado y, por ende, la medida de la pensión está garantizada con una tasa de sustitución mínima, a diferencia del sistema de capitalización individual, donde lo único que se garantiza es una pensión mínima.

La reforma previsional salvadoreña es una copia casi íntegra del modelo chileno, el cual tenía las siguientes características: a) el afiliado aporta un 13.5% del salario que se transfiere a la administradora del fondo de pensiones escogida por el afiliado; b) se pueden hacer contribuciones voluntarias hasta de un 10%; c) el Estado garantiza una pensión mínima a aquellos afiliados que no cumplan los requisitos necesarios para acceder a una pensión con las AFP; d) se otorga un bono de reconocimiento por los aportes hechos en el sistema público que se ajusta con la inflación y tiene un interés anual del 4%; e) los requisitos para poder acceder a la pensión de vejez son 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, más 20 años de contribuciones; e) el monto de pensión a recibir dependerá de las contribuciones hechas y su rendimiento.

A excepción por la menor edad requerida, de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, las condiciones de adquisición fueron más exigentes para la reforma salvadoreña en comparación con el chileno y se eliminó el principio de solidaridad.

La reforma de pensiones en El Salvador se instaura bajo un paradigma propio del neoliberalismo, con la exacerbada inclinación por disminuir el costo fiscal y el convencimiento que el mercado es la institución por excelencia para una eficiente asignación de recursos.

Lo crítico en todo el proceso de implementación, no solo de la privatización de la administración de las pensiones, sino de toda la batería de medidas neoliberales aplicadas en la década de los 90, fue la ausencia de un esfuerzo para lograr consenso en la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP), careciendo de discusión pública y consulta a los actores fundamentales como los trabajadores (Mesa-Lago, 2011). El consenso y la tecnicidad de los temas de seguridad social son de vital importancia para una buena reforma o ajustes del sistema, tal fue el caso por ejemplo del pacto de Toledo en España (Herce y Meseguer, 2000), donde se dejaron de lado aspectos ideológicos y políticos para reformar y reforzar el sistema de seguridad social.

Tal como se ha descrito en los párrafos precedentes, todo el análisis previo a la reforma estuvo enfocado al plano económico, el elemento humano, es decir el derecho humano a la seguridad social, no se encuentran consignados en los documentos técnicos tomados de base para la reforma.

En los sistemas de capitalización individual, cada persona asume los riesgos de longevidad y financieros de manera individual, lo que repercute a cada uno de diferente manera en el monto del beneficio, a diferencia del sistema de pensiones prevaleciente antes de la reforma, donde estos riesgos eran compartidos. En ese sentido la discusión sobre este cambio de un sistema solidario a otro individualista, estuvo ausente en las investigaciones y estudios, además, ninguna de las investigaciones realizadas toma en consideración la dimensión de género, siendo que los efectos de esta reforma no eran diferenciados, tal como se presentará más adelante, es decir, las mujeres tienen menor acceso a las pensiones y reciben montos más bajos que los hombres.

Los supuestos de los ideólogos y tecnócratas que propusieron la implementación de los sistemas de capitalización individual se basaban en la premisa que en una economía de libre mercado, el individuo recibe lo que ahorra, ignorando las fallas estructurales del mercado

laboral salvadoreño en el cual la tasa del empleo informal se ha mantenido alta siempre y sobre todo en los últimos años con la agudización del neoliberalismo, y en el cual las mujeres se insertan con desventajas en comparación con los hombres, resultando en un número significativo de hogares pobres.

Fue así como por Decreto Legislativo N° 927 de fecha 20 de diciembre de 1996, se promulga la Ley del SAP (Asamblea Legislativa, 1996), aplicable tanto para el régimen transitorio del SPP, donde se homologan las condiciones de cotización y adquisición de pensiones para los sistemas administrados por el ISSS y el INPEP, como para el sistema privado, siendo los argumentos de su implementación, según los considerandos, los siguientes:

- a) El agotamiento del sistema público conformado por el ISSS y el INPEP;
- b) La inseguridad de financiar las pensiones para las generaciones futuras;
- c) La potestad del Estado de garantizar la seguridad económica para enfrentar la invalidez, vejez y muerte;
- d) La necesidad de garantizar la solidez financiera de un sistema de pensiones;
- e) La posibilidad de brindar acceso a pensiones dignas y seguras.

Con la vigencia de la Ley del SAP, el SPP debería funcionar bajo la modalidad de sistema de reparto puro bajo un esquema de beneficios definidos, lo cual implica que los ingresos de cotizaciones aportados por los trabajadores activos cubren los gastos de pensiones y los gastos de administración.

Dado el tipo de reforma sustitutiva adoptada en El Salvador, el SPP tenderá a reducirse hasta desaparecer, en cuanto a su número de afiliados, recaudaciones, inversiones y reservas técnicas, también la población pensionada que aumentará en un principio pero que desaparecerá con el fallecimiento de éstos (Asamblea Legislativa, 1996).

La Ley de Ahorro para Pensiones crea el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) para los trabajadores del sector privado, público y municipal. Según el artículo 1 de la referida Ley, el sistema comprende el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos destinados a pagar las prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados con el propósito de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte (Asamblea Legislativa, 1996).

Con la vigencia de la Ley SAP se crea una nueva institucionalidad que empatará en rol definido al Estado en los proceso privatizadores, es decir como fiscalizador y regulador, para lo cual se

crea la Superintendencia de Pensiones, que vigilará y regulará al SAP y al SPP, en 2011, se integran todas las instituciones que tienen como rol vigilar al sistema financiero (Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores y Superintendencia del Sistema Financiero), y se crea un nuevo ente fiscalizador que es la Superintendencia del Sistema Financiero siendo que la regulación se encuentra a cargo del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Asimismo, se crean las instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que según el artículo 23 de la Ley SAP son instituciones previsionales de carácter financiero, que tienen por objeto exclusivo administrar el fondo de pensiones, así como gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios que establece la Ley. Estas son sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas con no menos de 10 accionistas, y de plazo indeterminado.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto de Empleados Públicos (INPEP) forman parte de las instituciones creadas por el nuevo sistema.

Tal como se hizo mención, el Estado jugará un papel de vigilancia, regulación y financista subsidiario del sistema implementado, creando la normativa para el ordenamiento de los instrumentos de inversión, y responsabilizándose de los costos de la transición, esto es, el déficit del sistema antiguo y del pago de la pensión mínima en el nuevo sistema (Asamblea Legislativa, 1996).

Los justificativos para la implementación del SAP fueron puramente económicos e ideológicos, tal como se plasma a cabalidad en los considerandos esgrimidos en la Ley SAP, en ese sentido con claridad diáfana se puede concluir que lo de las pensiones dignas y seguras fue escrito como un mero enunciado retórico sin que fuese concebido como un elemento importante de discusión para asegurar el monto de las pensiones a recibir por hombres y mujeres. Asimismo el nuevo sistema nació con fallas de origen porque siendo un sistema de pensiones contributivo está vinculado con las condiciones y fallas del mercado laboral prevalecientes en el país.

Respecto al tema de las pensiones dignas y seguras, tal como se verá más adelante en la situación actual del sistema, Mesa-Lago, et al. (1998) en 1998, año en que entra en operación el nuevo sistema, advirtieron que dadas las condiciones macroeconómicas de El Salvador, el nuevo sistema no garantizará pensiones dignas y seguras dentro del SPP y del SAP.

Los autores establecen la posibilidad de que las pensiones reales se devalúen igualándose a la pensión mínima, la cual no ofrece ninguna garantía. Por otro lado, concluyen que el nuevo sistema de pensiones demandará recursos fiscales para cubrir gastos en exceso de los ingresos debido al bajo porcentaje de la población total. Esta demanda ocasionará desvío de recursos destinados para la reducción del alto porcentaje de pobreza en el país.

En ese sentido la problemática que vive el actual sistema de pensiones, ya era conocida desde sus orígenes, sin embargo, cabe la pregunta, ¿por qué se decidió entonces adoptar un nuevo sistema que de ante mano se sabía que estaba condenado al fracaso? la respuesta no puede ser otra que los intereses de los grupos de poder económico financiero de aquel entonces, que amparados en el paradigma neoliberal sacaron provecho del temor infundado por los organismos multilaterales.

En cuanto a la distribución de afiliados y pensionados a partir de la entrada en operaciones del nuevo sistema que fue el 15 de abril de 1998, se estableció una segmentación de la población según lo dispone los artículos 184, 186 y 188 de la ley SAP (Asamblea Legislativa, 1996):

- a) **Cotizantes Obligados al SPP:** Afiliados mayores de 55 años en el caso de los hombres y de 50 años en el caso de las mujeres (Art. 186).
- b) **Cotizantes Optados:** Afiliados que tenían entre 36 y 55 años de edad en el caso de los hombres; y entre 36 y 50 años de edad en el caso de las mujeres. A este grupo poblacional se le dio la opción de elegir entre el SAP y el SPP (Art. 184).
- c) **Cotizantes Obligados al SAP:** Afiliados menores de 36 años, así como aquellos que ingresan por primera vez al sistema previsional (Art. 185 y Art. 188).

La población con pensiones en curso en el antiguo sistema continuó gozando de sus prerrogativas, tal como lo indicaban las leyes a través de las cuales se les otorgó el beneficio, y por tanto continuarían adscritas al instituto previsional del cual obtuvieron la pensión según lo dispone el Art. 187 de la Ley SAP (Asamblea Legislativa, 1996).

Al igual que en la reforma chilena para aquellas personas que estaban obligadas a trasladarse al SAP o que optaron trasladarse a este último según lo establecido en el artículo 184, el Estado les reconoce el tiempo cotizado, si lo tenían, al sistema de pensiones antiguo a través de un título valor, que es un instrumento de deuda para el Estado denominado Certificado de Traspaso (CT) emitido por el ISSS o el INPEP dependiendo del Instituto donde se haya

realizado la última cotización, el derecho a este reconocimiento se acredita si el afiliado registró por lo menos doce cotizaciones en el sistema anterior.

Inicialmente la emisión del CT estaba pensada para que se pagara en el momento en que la persona se trasladaba al SAP, sin embargo, dado el agotamiento de las reservas del ISSS y el INPEP, mediante el “Decreto 664” en diciembre de 2001, el momento de la emisión se postergó hasta cuando el afiliado solicitara un beneficio en el SAP, convirtiéndose en un instrumento de deuda para el Estado para quince años, modificándose la forma de cálculo de la tasa de interés, indexándola a la Tasa de Interés Básica Pasiva publicada por el Banco Central de Reserva, y reconociendo un factor de ajuste por inflación del importe nominal del CT calculado a partir de la fecha en el afiliado se traspasó al SAP hasta el mes anterior de la fecha de emisión (Asamblea Legislativa, 2001).

El CT y las pensiones del antiguo sistema y los costos administrativos de los institutos previsionales son hasta aquí los componentes que forman parte de los costos de transición.

Con la reforma también se hicieron ajustes paramétricos al sistema de pensiones antiguo, de tal manera que se unificaron los criterios de cotización y adquisición de beneficios para los afiliados al ISSS y al INPEP, a esta unificación se le conoce como SPP, el cual es un sistema cerrado a las nuevas afiliaciones y coexiste con el SAP, por tanto en el SPP el número de cotizantes va en descenso hasta su extinción y el número de pensionados inicialmente incrementa para luego llegar a un pico máximo a partir del cual con la muerte de éstos comienza a disminuir.

Las pensiones del SPP, tal como se mencionó anteriormente necesariamente deben ser financiadas por el Estado, porque el antiguo sistema ya no dispondrá de suficientes ingresos para el pago de éstas, ya que la base de afiliados ha sido traspasada al SAP. Eso supone un gran problema para las finanzas públicas, que como se verá más adelante es uno de los componentes de los problemas fiscales que experimenta el sistema en la actualidad.

En el diseño de la transición del antiguo sistema al SAP, no se quiso establecer una fuente de financiamiento estable en el tiempo para el pago de las pensiones del antiguo sistema, y peor aún, tal como lo apuntaba Mesa-Lago, et al. (1998), probablemente no se tenía capacidad financiera para poder asumir ese costo. En ese sentido se establecieron algunas figuras de financiamiento que parecen infundadas en virtud de la magnitud del financiamiento necesario, las cuales son las siguientes:

- a) Las reservas técnicas con las que contaban los institutos, que ascendían US\$338.7 millones al cierre de 1997.
- b) Las cotizaciones del antiguo sistema infimas en relación al monto de las pensiones que tenían que asumir los institutos.
- c) Fondo de amortización a ser constituido desde 1998 por el Ministerio de Hacienda como un porcentaje del Presupuesto General del Estado que corresponde al 0.5% por ciento del Presupuesto durante el período 1998-2000; 1.0% durante el período 2001-2010 y 1.5% a partir del año 2011.
- d) Las transferencia directas del Ministerio de Hacienda, según lo dispone el artículo 193 de la Ley SAP, donde “El Estado garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Pensiones Público administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y por el Instituto Nacional de los Empleados Públicos, y asumirá los costos derivados del déficit financiero actuarial de dicho Sistema cuando se hayan agotado las reservas técnicas en cada uno de estos Institutos”. El artículo 220 establece “...Agotadas dichas reservas técnicas, el Estado será responsable del financiamiento de las pensiones y gastos administrativos del Sistema de Pensiones Público, así como de la redención de los Certificados de Traspaso a que se refiere esta Ley”.

De conformidad a lo anterior, no cabe duda que los costos del Sistema Público de Pensiones han sido cargados al Estado, y con ello a toda la población, lo cual resulta contrario a las ganancias que obtienen las AFP.

Los cambios paramétricos realizados en el SPP a partir de la reforma son: a) elevación de la tasa de cotización, b) aumento en los años mínimos de servicio cotizado, c) modificación del cálculo de la pensión y del SBR.

La tasa total de cotización y aportación en el ISSS se incrementó 10.5 puntos porcentuales, pasando de 3.5%, incluyendo el aporte del gobierno, a 14.0%.

Por su parte en el INPEP, el sector administrativo pasó de 9.0% a 14.0%; mientras que el sector docente incrementó dos puntos porcentuales, de 12.0% a 14.0%. Las tasas de cotización y aportes del SPP desde el año 2003 han permanecido sin cambios y se mantienen en 7.0% para el empleador y 7% para el trabajador (14% en total) según los establecen Artículos 191 y 192 de la Ley SAP (Asamblea Legislativa, 1996).

Mediante la reforma al sistema de pensiones, se armonizaron los requisitos para acceder a una pensión para todos los afiliados al SPP, según las categorías de pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia (Asamblea Legislativa, 1996).

- a) **Pensiones por vejez:** En esta categoría los requisitos de edad permanecieron invariables, en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, pero se endureció el tiempo mínimo de cotización requerido de tal manera que se incrementó de 15 a 25 años. Adicionalmente, las personas que tuvieran 30 años de cotizaciones independientemente la edad podrían acceder a una pensión por vejez, esta disposición fue posteriormente derogada.
- b) **Pensión por Invalidez:** Para optar a una pensión por invalidez el afiliado debe ser declarado con una incapacidad superior al 50% por la Comisión Calificadora de Invalidez de la Superintendencia del Sistema Financiero. Asimismo debe cumplir con los tiempos cotizados establecidos en la Ley del SAP y ser menor de las edades legales para tener derecho a pensión por vejez. El origen de la invalidez debe ser por causas comunes según lo dispone el artículo 196 de la Ley SAP.
- c) **Pensión por Sobrevivencia:** las pensiones de sobrevivencia se otorgan a la esposa(o) o compañera(o) de vida del afiliado(a) fallecido(a); los hijos hasta los 18 años si no estudian, hasta los 24 años de edad si son estudiantes, o de cualquier edad si son declarados inválidos por la citada Comisión. También, tienen derecho a una pensión de sobrevivencia los padres del afiliado fallecido que sean mayores de 60 años y las madres mayores de 55 años, siempre y cuando no existieran más beneficiarios con derecho a pensión.

La forma de cálculo de los beneficios sufrió cambios tal como se presenta a continuación:

Para los afiliados que optaron por el SPP, la pensión se calcula como el 30.0% del SBR para los primeros tres años cotizados y por cada año adicional dicho porcentaje se incrementa en 1.50%. El SBR se estima como el promedio mensual de ingreso base de cotización de los últimos 10 años cotizados actualizados por la variación del IPC según lo establecido en los artículos 201 y 197 de la Ley SAP (Asamblea Legislativa, 1996).

Para los afiliados obligados a mantenerse en el SPP, la pensión por vejez se calcula como el 30.0% del SBR para los primeros tres años cotizados y por cada año adicional se incrementa

el 1.75%. El SBR se calcula sobre la base de lo que estipulan las leyes del ISSS o INPEP, o alternativamente, como el promedio mensual de ingreso base de cotización de los últimos 10 años cotizados y actualizados por la variación del IPC, lo que resulta más favorable para el afiliado según lo dispone el Art 198, Ley del SAP (Asamblea Legislativa, 1996). Esta disposición es transitoria y buscaba no cambiar las expectativas y condiciones de retiro para los afiliados que se encontraban próximos a pensionarse al momento de la reforma.

Estos cambios sin duda vinieron a disminuir en términos generales la tasa de sustitución y por tanto redujeron los importes de las pensiones en comparación con las que se otorgaban en el sistema anterior.

Las pensiones por invalidez total, se calculan de la misma forma que las pensiones por vejez de los optados al SPP.

Por su parte, las pensiones por sobrevivencia se calculan tomando como referencia la pensión que recibía el afiliado fallecido, o la que le hubiese correspondido por vejez sino estaba pensionado al momento de su fallecimiento.

Las pensiones por sobrevivencia se calculan según los siguientes porcentajes de referencia: a) Cónyuge o compañero(a) de vida: 50.0% de la pensión; b) Hijos con derecho a pensión: 25.0% cada uno. La pensión por orfandad puede incrementarse al 40% en el caso que la orfandad sea de padre y madre; c) Padres: 30.0% para cada uno de ellos. En caso que sólo exista uno, el porcentaje se eleva al 40.0%. La suma de las pensiones por sobrevivencia de un mismo causante no puede exceder el 100% de la pensión que percibía el afiliado a la fecha de su fallecimiento o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez según lo dispone los artículos 205-208 de la Ley SAP (Asamblea Legislativa, 1996).

2.2.3. Estructura del Sistema de Ahorro para Pensiones

2.2.3.1. Cotizaciones, aportes y comisiones

En el SAP las cotizaciones y aportaciones son la principal fuente de financiamiento y capitalización de los ahorros individuales, consecuentemente esta variable es de vital importancia porque determina el monto del beneficio al final de la vida activa del afiliado.

Las cotización y aportaciones en 1998 fueron del 9.5%, posteriormente de conformidad al régimen transitorio establecido en el artículo 194 de la Ley SAP, se han venido incrementado

hasta alcanzar el 13% en año 2002, a partir del cual se han mantenido constantes hasta la actualidad (Asamblea Legislativa, 1996).

Sin embargo, en el año 2006 se hizo una modificación en cuanto a la distribución del porcentaje de cotización, ya que hasta ese entonces la comisión para las AFP se descontaba del aporte del trabajador. Con la reforma la comisión se descuenta del aporte del empleador, siendo que únicamente fue un cambio cosmético para aparentar que la comisión era pagada por el patrono, porque al final lo que cuenta son las cotizaciones y aportes que se capitalizan en la cuenta de individual de ahorro para pensiones, no de donde se descuenta. Luego en el año 2012 se hizo otra reforma en la que se disminuyó la comisión que cobraban las AFP pasando de 2.7% sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) al 2.2% (Asamblea Legislativa, 2006).

Es importante dimensionar algunos aspectos: cuando inició operaciones el SAP, en 1998, la comisión cobrada era del 3.5% y representaba el 36.84% de las cotizaciones y aportaciones totales. Es decir, por ejemplo si el total de cotizaciones era de US\$100, la AFP se llevaba US\$36.84, eso es era una distribución extremadamente excesiva, luego la comisión se fue disminuyendo hasta llegar al 16.92% de los ingresos de cotización y aportes, lo cual sigue siendo muy alto y explica las excesivas ganancias que obtienen las AFP, lo cual sin duda alguna va en detrimento del ahorro del afiliado.

Cuadro 5: Evolución de las cotizaciones, aportaciones y comisiones cobradas por las AFP (1998-2017)

Año	Aporte Empleador	Cotización trabajador	Total	Comisión AFP	% a CIAP	% de la comisión sobre el ingreso por cotizaciones y aportes
1998	5.00	4.50	9.50	3.50	6.00	36.84
1999	5.50	5.25	10.75	3.25	7.50	30.23
2000	6.00	5.75	11.75	3.25	8.50	27.66
2001	6.50	6.00	12.50	3.00	9.50	24.00
2002	6.75	6.25	13.00	3.00	10.00	23.08
2003	6.75	6.25	13.00	3.00	10.00	23.08
2004	6.75	6.25	13.00	3.00	10.00	23.08
2005	6.75	6.25	13.00	3.00	10.00	23.08
2006	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77
2007	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77
2008	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77
2009	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77

2010	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77
2011	6.75	6.25	13.00	2.70	10.30	20.77
2012	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92
2013	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92
2014	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92
2015	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92
2016	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92
2017	6.75	6.25	13.00	2.20	10.80	16.92

Fuente: Elaboración propia a partir de Asamblea Legislativa (1996)

2.2.3.2. Beneficios

Uno de los cambios sustanciales del SAP es precisamente la parte de la determinación de los beneficios. En el antiguo sistema y en el SPP los beneficios estaban definidos por la Ley, en el SAP dependen de lo que cada persona logró capitalizar en su CIAP, y se financia con esos recursos. Por tanto la determinación del monto está estrechamente relacionada con la esperanza de vida del afiliado, de tal manera que si ésta aumenta, su pensión se verá reducida. Además, dado que los ahorros están vinculados también a variables de mercado, la rentabilidad de los mismos impacta en los montos de pensión.

Las pensiones de vejez según lo establecido en la Ley SAP se calculan de la siguiente manera (Asamblea Legislativa, 1996):

- a) **Renta Programada (Art. 131 Ley del SAP):** La modalidad de pensión por renta programada consiste en que el afiliado, al momento de cumplir las condiciones para acceder a una pensión, mantiene en una Institución Administradora el saldo de su CIAP para que aquella le entregue mensualmente una pensión con cargo a su cuenta. La pensión mensual por renta programada será igual al resultado de dividir cada año el saldo de la cuenta individual por el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y a sus beneficiarios, cuando éste fallezca, según las pensiones de referencia correspondientes, dividido en doce mensualidades y media. Implica que el monto de la pensión puede disminuir en el tiempo, dado que depende directamente del monto acumulado en la CIAP.

- b) **Renta Vitalicia (Art. 134 Ley del SAP):** Bajo esta modalidad el afiliado con el saldo que ha logrado acumular en la CIAP, compra un seguro de renta vitalicia, es decir transfiere todo el dinero a una compañía aseguradora, para que esta a cambio le

otorgue una renta vitalicia mensual más la pensión de navidad. Esta modalidad no ha sido implementada en El Salvador, ya que ninguna aseguradora ofrece este producto.

- c) **Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida (Art. 135 Ley del SAP):** La modalidad de pago de pensión de Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida es una combinación de una renta programada en forma temporal con una renta vitalicia. Con una parte del saldo de la cuenta individual, se contrata con una Sociedad de Seguros de Personas, el pago de una renta mensual constante, vitalicia y reajutable anualmente para el afiliado y sus beneficiarios, más la respectiva pensión de navidad, la cual operará a partir de una fecha futura convenida. Con cargo a la otra parte del saldo de la cuenta, se tiene derecho a una renta programada que la Institución Administradora paga mensualmente al pensionado, desde que cumple los requisitos de pensión hasta el día anterior a aquel en que se inicia el pago de la renta vitalicia. Esta forma de pago y cálculo de la pensión no ha sido implementada por la falta de un mercado de las rentas vitalicias.

Para el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la Ley SAP establece que las AFP aporten una determinada cantidad de dinero denominada “Capital Complementario” para aquellos afiliados que cumplen los requisitos establecidos por la Ley para tener derecho a ese financiamiento, esos requisitos pueden ser cualquiera de los siguientes:

- a) Que el afiliado se encontrare cotizando y que hubiere cotizado al menos seis meses durante los doce meses anteriores a la fecha de fallecimiento o de la invalidez.
- b) Que, habiendo dejado de cotizar dentro del período de doce meses antes de la fecha de su muerte o de la ocurrencia de la invalidez según el primer dictamen, hubiere registrado seis meses de cotizaciones el año anterior a la fecha en que dejó de cotizar.

El capital complementario se calcula como la diferencia entre el importe necesario para poder financiar una pensión, determinada de conformidad a los porcentajes de referencia establecidos por la Ley, menos el saldo que el afiliado haya logrado acumular en su cuenta hasta el momento del siniestro.

Para efectos de las pensiones de invalidez, todas las personas tienen que ser calificadas por la Comisión Calificadora de Invalidez, que depende de la Superintendencia del Sistema

Financiero. Esta entidad determina el grado de discapacidad y el origen de la misma, de tal manera que si la incapacidad es menor al 50%, la persona no puede acceder a la pensión de invalidez, pero si la incapacidad es igual o mayor al 50% y menor al 66.66%, tendrá derecho a una pensión de invalidez parcial. Si la incapacidad es igual o supera el 66.66% tendrá derecho a una pensión de invalidez total.

Para los afiliados que se califican con discapacidad según la cual pueden acceder a una pensión, el primer dictamen emitido por la Comisión Calificadora de Invalidez, es de carácter temporal para el período de tres años, lapso en el cual las condiciones de discapacidad de los afiliados pueden variar ya sea para mejorar o para empeorar. Transcurrido ese tiempo el afiliado debe someterse a una segunda evaluación, la cual será definitiva en donde se determinará si persiste, empeoró o desapareció la incapacidad calificada en un inicio. En los casos donde la incapacidad persiste o empeora el derecho a recibir la pensión se mantiene durante toda la vida del afiliado, si la incapacidad cesa, entonces el derecho a la pensión se revoca.

Para los afiliados que tienen derecho al capital complementario, el cálculo de la pensión se realiza de la siguiente manera:

- a) El 70% del SBR, en el caso de afiliados que fallezcan o que tengan derecho a percibir pensión de invalidez total; y
- b) El 50% del SBR, en el caso de los afiliados que tengan derecho a percibir pensión de invalidez parcial.

El SBR es el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos ciento veinte meses cotizados, anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a pensión de vejez. Para aquellos trabajadores cuyo período de afiliación fuere inferior a los ciento veinte meses establecidos, el SBR se determinará considerando el período comprendido entre el mes de afiliación y el mes anterior a aquel en que ocurre el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para pensión de vejez. En este caso, la suma de ingresos base de cotización mensuales deberá dividirse por el número mayor entre veinticuatro y el número de meses cotizados (Asamblea Legislativa, 1996).

Las pensiones en el lapso de los primeros tres años, para los casos de afiliados que tienen derecho al capital complementario, son pagadas por la AFP, transcurrido ese plazo y mediante el segundo dictamen, las pensiones son pagadas a cargo de la CIAP a la cual la AFP tuvo que abonarle el capital complementario, para efectos de poder financiar una pensión según los porcentajes de referencias mencionados anteriormente.

Para aquellos afiliados que no tienen derecho al capital complementario, la pensión es financiada desde el primer dictamen con lo que tengan acumulado en su CIAP, es decir la AFP no paga absolutamente nada. Para efectos de cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia, la AFP está en la obligación de contratar un seguro, es decir, si bien es cierto que la obligación de pago es de la AFP, al final el dinero no lo desembolsa de su propio patrimonio, sino que proviene de una compañía aseguradora a la cual se le paga una prima que proviene de la comisión que el afiliado paga a la AFP (Asamblea Legislativa, 1996).

El cálculo de las pensiones de sobrevivencia está supeditado a si el afiliado tenía derecho a capital complementario o no, si cumplía los requisitos mencionados anteriormente. Entonces la pensión de los beneficiarios se calcula como un porcentaje de referencia del 70% sobre el SBR. Por tanto, la AFP está en la obligación de desembolsar el capital complementario, para efectos de financiar las pensiones determinadas de esa manera (Asamblea Legislativa, 1996).

Para determinar la pensión que corresponde a cada beneficiario del grupo familiar la Ley establece los siguientes porcentajes de referencia (Asamblea Legislativa, 1996):

- a) **Cónyuge o compañera(o) de vida:** 50% si existen hijos con derecho a pensión, o 60% si no hubieran.
- b) **Hijos con derecho a pensión:** 25% cada uno. En caso de no existir cónyuge o compañera de vida, ese porcentaje es distribuido entre los hijos con derecho a pensión.
- c) **Padres:** 20% para cada uno de ellos. En caso que sólo exista uno, el porcentaje se eleva al 30%. Si no existe cónyuge, compañera(o) de vida o hijos, los padres reciben el 40% cada uno; y si sólo existe uno de ellos recibe el 80%.

Ahora bien, si el afiliado no tenía derecho al capital complementario, entonces la pensión es financiada con lo que se tenía acumulado en la CIAP.

En todos los casos las pensiones depende del saldo de la CIAP, con la única diferencia que para los que tienen derecho al capital complementario, la AFP desembolsa una cierta cantidad con la cual se logra determinar una pensión que cumple con un umbral establecido que es la pensión de referencia. Por tanto, en estos casos siempre se está dependiendo de las variables de mercado, y no se puede asegurar el pago de una pensión fija vitalicia, porque el saldo de la CIAP se puede terminar antes de la muerte del afiliado o los beneficiarios.

Los requisitos establecidos en la Ley para acceder a una pensión son los siguientes (Asamblea Legislativa, 1996):

- a) **Pensión por Vejez:** la edad para obtener una pensión de vejez es de 60 años los hombres y 55 años las mujeres. Además, se debe contar con al menos 25 años de cotización, para lo cual se toma en cuenta el tiempo cotizado en el sistema anterior. Asimismo pueden acceder a una pensión por vejez antes de haber cumplido la edad y el tiempo antes señalados, si el afiliado tiene ahorrado una cantidad de dinero suficiente que logre financiar una pensión igual o superior al sesenta por ciento del SBR y que al mismo tiempo sea igual o superior a ciento sesenta por ciento de la pensión mínima.
- b) **Pensión por Invalidez:** el afiliado debe someterse al proceso de calificación por parte de la Comisión Calificadora de Invalidez y ser calificado con un grado de invalidez igual o superior al 50%. El origen de la invalidez debe ser a consecuencia de enfermedad, accidente por riesgo común, debilitamiento de las fuerzas físicas o intelectuales, no por riesgos profesionales. Asimismo, el afiliado debe ser menor de las edades legales para tener derecho a una pensión por vejez.
- c) **Pensión por Sobrevivencia:** tienen derecho a pensión de sobrevivencia los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca por enfermedad o accidente común. Se considera con derecho a pensión el (la) esposo(a) o compañero(a) de vida del afiliado fallecido; los hijos hasta los 18 años si no estudian, hasta los 24 años de edad si demuestran ser estudiantes de un ente autorizado, o de cualquier edad si son declarados inválidos por la citada Comisión. Asimismo, tienen derecho a pensión de sobrevivencia los padres del afiliado fallecido, en el caso que demuestren que dependían económicamente del mismo.

El Estado en este sistema, además del rol de supervisor y regulador, juega un papel de garante subsidiario, porque en la Ley SAP se establece, que cuando se agote el saldo de la CIAP, el

Estado con fondos del erario público cubrirá una pensión mínima. Esto, como se verá más adelante en los costos del sistema, representa una enorme cantidad de recursos que en el futuro deberá desembolsar el Estado.

2.2.3.3. Inversiones de los fondos de pensión

Existe una robusta regulación de las inversiones que pueden realizar las AFP con los fondos de pensiones, sin embargo como se verá más adelante en la actualidad hay una fuerte concentración en títulos de deuda del Estado, siendo que la mayoría de ellos no cuenta con los requisitos de liquidez que el sistema requiere.

Según el artículo 88 de la Ley SAP el objeto de las inversiones de los Fondos de Pensiones es la obtención de adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo (Asamblea Legislativa, 1996).

La Ley SAP estableció una comisión de riesgo integrada por los Superintendentes de Valores, de Pensiones, del Sistema Financiero y por el Presidente del BCR; con el objeto de determinar los límites máximos de inversión por tipo de instrumento dentro de los porcentajes establecidos por Ley y definir los límites mínimos de calificación de riesgo para los instrumentos en que se inviertan los fondos, entre otros propósitos.

El artículo 91 de la Ley SAP establece los límites de inversión por instrumento, los cuales pretenden que no exista concentración en las diferentes emisiones, también se establecen límites por emisor.

Adicionalmente, la Ley del SAP establecía que todos los instrumentos - excepto los depósitos de bancos y financieras - debían estar inscritos en una Bolsa de valores de El Salvador, cumplir con los requisitos contemplados en la legislación salvadoreña de mercado de valores, haber sido sometidos a un proceso de clasificación de riesgo, encontrarse dentro de la calificación mínima establecida por la Comisión de Riesgo, y regirse por el Reglamento de Inversiones. Se exceptúan de la clasificación de riesgo los valores emitidos por la Dirección General de Tesorería y por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

2.2.4. Reformas posteriores

Las pensiones dignas y suficientes que se prometieron con la reforma al sistema de pensiones, estaban lejos de ser una realidad, y eso se evidenció con la población que optó por trasladarse al SAP. Desde el inicio fue una falla de diseño, porque no se debió establecer segmentos

poblacionales que podían tomar decisión de quedarse en el anterior sistema o trasladarse al nuevo. Se vendió un sistema que iba a proporcionar beneficios mejores que los que se obtenían en el SPP, razón por lo cual muchos decidieron trasladarse al nuevo sistema. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente, los sistemas de capitalización individual no pueden garantizar pensiones suficientes, porque las variables de cálculo de las pensiones están ligadas al vaivén del mercado.

Fue así como, cuando los primeros optados comenzaron a pensionarse bajo las reglas del nuevo sistema, resultó que sus pensiones eran inferiores a las que hubieran recibido en el sistema antiguo, generándose un descontento en ese segmento poblacional y sobre todo desconfianza en el incipiente sistema que se había implementado, lo cual no era conveniente para los intereses económicos, ni mucho menos para los ideólogos que propusieron la reforma estructural. Por tal razón, para salvar la reputación del nuevo sistema, se decidió cargar aún más al Estado con un nuevo instrumento de deuda, ya que el Gobierno de turno propuso un decreto a través del cual se equipararía las pensiones para este grupo poblacional, como si se hubieran quedado en el SPP. La equiparación se realizaría con la emisión de otro título valor denominado Certificado de Traspaso Complementario (CTC), cuyo importe estaba determinado como el valor actual de la diferencia entre el monto de la pensión devengada con la que le hubiera correspondido en el SPP. Esto generó una presión fiscal adicional al Estado, el mencionado decreto fue emitido por la Asamblea Legislativa 11 de abril de 2003, como “Decreto 1217” (Asamblea Legislativa, 2003).

Con la figura del CTC, si bien implicaba un mayor costo fiscal para el Estado - porque se trataba de un instrumento de deuda adicional - no se cambia el esquema de beneficios de la Ley SAP, ya que el valor de este instrumento pasaba a formar parte de la CIAP del afiliado, consecuentemente su pensión seguía calculándose con base al saldo de la CIAP.

Luego, a través del “Decreto 100”, se hicieron una serie de reformas a la Ley SAP, entre las más importantes destaca, la incorporación del artículo 184-A donde se prescribe que se dejaran de emitir Certificados de Traspaso para los afiliados optados que se pensionen por vejez, y el tiempo cotizado al SPP será reconocido directamente por el Estado con el pago de pensión en segunda etapa, cuando el saldo de la Cuenta de Ahorro Individual para Pensiones se agote. Esta reforma vino adicionar una mayor carga fiscal, porque la obligación de pago era vitalicia, es decir, era un beneficio definido cuyo compromiso de pago lo adquiría el Estado, en las mismas condiciones que los pensionados del SPP. Con esta reforma, si se cambió las reglas para el pago de beneficios de los optados al SAP, ya que el cálculo de los mismos ya

no dependía de los ahorros acumulados, sino que su fórmula era la misma que se utiliza para el SPP, generándose una total incongruencia, porque las cotizaciones de este segmento de población se hacen a las AFP, por las cuales cobran comisión, pero el pago de las pensiones las asume directamente el Estado.

Simultáneamente a la reforma descrita anteriormente, supeditado al agotamiento de las reservas del ISSS y el INPEP en año 2000 y 2002 respectivamente; el financiamiento para el pago de las pensiones del SPP y de los optados, comenzó a recaer directamente sobre el presupuesto del Gobierno Central, puesto que el fondo de amortización no era suficiente para sufragar los gastos incurridos, siendo necesario que se buscara financiamiento para esos efectos (Mesa-Lago, et al., 1994).

En 2006 el Gobierno de turno, tuvo problemas para obtener los votos necesarios a fin de autorizar una emisión de deuda que serviría para el pago de las pensiones. Ante este problema - y dado que los fondos de pensiones mantenían enormes cantidades de liquidez, porque el mercado bursátil salvadoreño no está suficientemente desarrollado para absorber un volumen alto de recursos líquidos - el Gobierno del Presidente Saca creó un vehículo de financiamiento, a través del cual iba a tomar el dinero de los Fondos de Pensiones del Sistema de Capitalización Individual, para pagar las pensiones del SPP, este vehículo fue el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, cuya ley se emitió el 7 de septiembre de 2006 (Asamblea Legislativa, 2006).

Mediante esta Ley se establece un fondo cuyo fideicomitente y fideicomisario serán el ISSS, INPEP y el Ministerio de Hacienda y el fiduciario el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) (ahora Banco de Desarrollo de El Salvador). Este fideicomiso emite títulos valores denominados Certificados de Inversión Previsional, que por mandato de ley deben ser adquirido por los Fondos de Pensiones (artículo 233-A de la Ley SAP) (Asamblea Legislativa, 1996), hasta un límite máximo actualmente establecido del 45% (literal m del artículo 41 de la Ley SAP) (Asamblea Legislativa, 1996). Las Certificados emitidos son de dos clases los CIP "A" utilizados para captar recursos de los Fondos de Pensiones, y los CIP "B" que se emiten para reemplazar los Certificados de Traspaso y los Certificados de Traspaso Complementarios, estos últimos no tienen un límite de inversión. Las condiciones de emisión de los CIP fueron: a) el plazo 25 años, b) la tasa de interés se estableció en base a la tasa LIBOR a 180 días más una pata fija del 0.75%; c) los intereses se pagan semestralmente, mientras que el capital para el primer año se paga 1% con un incremento anual del 10.11%

hasta extinguirse la obligación. Las emisiones de los CIP se realizan trimestralmente en enero, abril, julio y octubre de cada año (Asamblea Legislativa, 2006).

La Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales ha sufrido muchas modificaciones recientemente. En primer lugar la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2014 declaró inconstitucional la tasa LIBOR de referencia, obligado que la Asamblea Legislativa estableciera otra, mientras tanto la nuevas emisiones de CIP se fijaron al 3%.

Mediante el “Decreto 287” del 25 de febrero de 2016 la Asamblea Legislativa estableció que la nueva tasa de interés que devengarán los CIP, será equivalente al promedio de los últimos cinco años de la tasa de interés de depósito a 360 días plazo, publicada por el Banco Central de Reserva al cierre del mes anterior a la emisión, más una sobretasa de 0.25%. Asimismo, estableció que la tasa deberá ubicarse en un rango comprendido entre un mínimo de 3.5% y un máximo de 5.5%. Dispone que este rango deberá ser revisado cada dos años, en función de la evolución de la tasa de depósitos, respetando el equilibrio entre la rentabilidad de los fondos de pensiones de los cotizantes y la capacidad de pago del Estado. En un artículo transitorio se establece una gradualidad para la aplicación, así: de febrero de 2016 a enero de 2017: 3.50%; de febrero de 2017 a enero de 2018: 3.70%; de febrero de 2018 a enero de 2019: 3.90%; y, de febrero de 2019 en adelante se aplicará la regla indicada (Asamblea Legislativa, 2016a).

Mediante “Decreto 497” de fecha 29 de septiembre de 2016, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, con las que se pretendía que las obligaciones de pago que tiene el Estado en relación a los Certificados de Inversión Previsional, se financiaran con nuevas emisiones de esos títulos valores; lo que en el fondo implicaba una reestructuración de deuda, más que un pago de la misma, porque la deuda antigua iba a ser cubierta con nuevos instrumentos (Asamblea Legislativa, 2016b). Este decreto está en suspenso ya que fue promovido un proceso de inconstitucionalidad, y la Sala ha declarado una medida cautelar que corresponde a la suspensión de la vigencia de éste.

El 21 de abril de 2017, mediante “Decreto 656”, se hicieron nuevas reformas a la mencionada Ley que consisten en ampliar el plazo para el pago de los CIP, el cual pasa de 25 a 50 años, estableciendo 5 años de gracia, donde solamente se pagaran los intereses. Asimismo, se cambia nuevamente la tasa de interés que devengarán estos instrumentos, estableciendo que

las nuevas emisiones devengarán una tasa del 4%, y a partir de febrero del 2019 las nuevas emisiones devengarán una tasa de hasta el 5.5% (Asamblea Legislativa, 2017).

Con la aprobación del “Decreto 100” y la Ley del FOP, se estableció que los Fondos de Pensiones debían invertir hasta un 30% en CIP, emitidos por el FOP. Al 31 de diciembre del 2011, la deuda del Estado en concepto de CIP A - que es el que institucionalmente se utiliza para el cálculo del límite - alcanzó un monto de US\$ 1,796.9 millones, representando el 29.5% del Fondo de Pensiones. A la misma fecha, la deuda del Estado en concepto de CIP A y B alcanzó un monto de US\$ 3,101.6 millones, representando el 50.9% del Fondo de Pensiones. De acuerdo al flujo estimado de emisiones, en el corto plazo el porcentaje de CIP A excedería el límite que la Ley del SAP establecía para invertir en CIP (30% del Fondo), por lo que en el año 2012 se promovió una reforma a la referida Ley ampliando el límite de inversión en este tipo de instrumentos al 45% de los Fondos de Pensiones (Asamblea Legislativa, 2012).

El “Decreto 1036”, contemplaba tres objetivos: a.) Incrementar el porcentaje de inversión de los Fondos de Pensiones en los de CIP, pasando de 30% al 45% b.) Disminuir la comisión a las AFP de 2.8% a 2.2%, aumentando el porcentaje de ahorro de los afiliados de 10.3% a 10.8%. c.) Establecer por Ley que las AFP, con los recursos de los Fondos de Pensiones, deben adquirir títulos valores del Fondo Social para la Vivienda, con el objeto que los recursos sean destinado al otorgamiento de créditos para vivienda de carácter social (Asamblea Legislativa, 2012).

Estas últimas reformas han sido motivadas por los problemas fiscales que tiene el Gobierno originados por la presión que generan los costos de transición en las finanzas públicas, problemática que será abordada más adelante. Sin embargo, la reflexión que dejan estos mecanismos paliativos, es que El Salvador no tenía los suficientes recursos para cubrir los costos de transición que originó la reforma estructural, tal como fue previsto por Mesa-Lago, et al. (1998). Esta situación tiene en serios apuros a las finanzas públicas y además afecta necesariamente la estructura del nuevo sistema, ya que prácticamente se tiene un sistema que se va asemejando a uno de reparto puro; porque los recursos recaudados por el SAP sirven para pagar las pensiones del SPP, lo cual hace que exista una alta concentración de las inversiones de los Fondos de Pensiones en instrumentos Estatales que devengan una baja rentabilidad, lo que impacta sin duda alguna en los montos de pension que serán otorgados por el SAP en el futuro. Es importante mencionar que en la actualidad las pensiones por vejez no se rigen por las reglas del SAP, ya que todas las pensiones que se han otorgado hasta el momento corresponden a las personas del antiguo sistema y a los optados al SAP.

Por tanto no se ve reflejada aún el efecto de la problemática de las bajas tasas de rentabilidad, situación que comenzará a partir de este año 2017 donde las primeras mujeres que están obligadas al SAP comiencen a pensionarse. Luego en 2022 cuando comiencen los hombres, momento en el cual de seguir las condiciones actuales la discusión no rondará sobre el costo fiscal sino sobre la suficiencia de las pensiones.

El Artículo 131 de la Ley del SAP, establece que la pensión mensual por renta programada es igual al resultado de dividir el saldo de la cuenta individual entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y a sus beneficiarios.

Este procedimiento, bajo las reglas del SAP, se debe aplicar con una periodicidad anual a los Obligados al SAP y Optados que se encuentran bajo el “Decreto 1217”, por lo que se conoce como “recálculo” de la pensión.

El Instructivo para la Determinación de los Capitales Técnicos Necesarios y Generación de Tablas de Mortalidad “Instructivo SAP-29/98” establece las especificaciones técnicas para el cálculo del capital técnico necesario para el afiliado y su grupo familiar (Superintendencia de Pensiones, 1998).

No obstante que este recálculo es de rigor para los pensionados cuya pensión se financia con el saldo de la CIAP, esto no se ha ejecutado por parte de las AFP. La razón no es otra, mas que para encubrir los efectos adversos que trae consigo un sistema de financiamiento de capitalización individual, y es que los montos de las pensiones normalmente disminuyen año con año, situación que no le conviene de ninguna manera a la reputación del sistema y por supuesto a las AFP, porque ello traería descontentos en la población pensionada.

La suspensión de los recálculos necesariamente ocasiona que se acelere el agotamiento del saldo de la cuenta individual, lo que afectará al Estado porque tendrá que desembolsar durante mas tiempo la pensión mínima.

2.3. Estado actual del sistema de pensiones en El Salvador

En este apartado se hará un breve análisis del estado y la problemática actual del sistema de pensiones en El Salvador, y como ello esta presionando para que se realice una nueva reforma de pensiones, cuyo análisis es el objeto de esta investigación.

Muchos autores como por ejemplo Mesa-Lago (2011) evalúan el estado y la situación de un sistema de pensiones desde tres perspectivas: a) la cobertura; b) la suficiencia de las pensiones; y c) la sostenibilidad del sistema.

La cobertura implica la cantidad de personas que pueden obtener un beneficio, en relación ya sea: a la población económicamente activa o al número de afiliados al sistema. La suficiencia se refiere al monto de pensión que obtendrán los afiliados al final de su vida activa, el cual debe ser suficiente para que la persona pueda mantener un nivel de vida parecido al que tenía cuando estaba trabajando. La sostenibilidad hace referencia a la capacidad del sistema implementado para financiar el pago de las pensiones en el largo plazo.

2.3.1. Cobertura

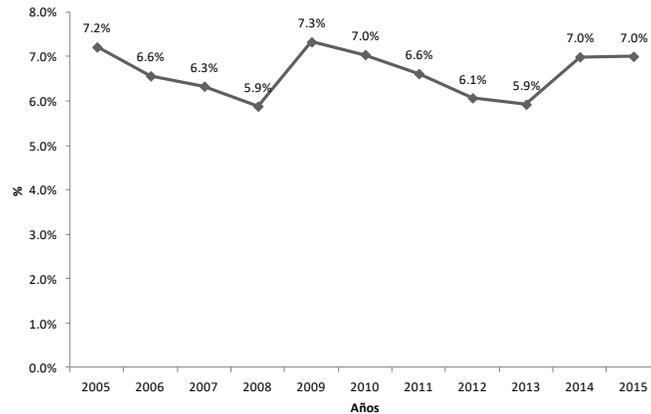
En todo sistema de pensiones contributivo, la cobertura y la densidad de cotización esta influenciada por las condiciones del mercado laboral, para lo cual es importante hacer una breve descripción de cómo esta estructurado ese mercado en El Salvador, y como afecta esa estructura al disfrute de los beneficios de un sistema de pensiones.

2.3.1.1. El mercado laboral salvadoreño

2.3.1.1.1. El empleo-desempleo

Al analizar el comportamiento del mercado de trabajo en El Salvador, pareciera que no se tiene un problema grave de desempleo, ya que si se toma como variable de medición la tasa de desocupación, se observa que ésta se mantenido en por el umbral del 7%, durante los años de 2005 a 2015, tal como se muestra en el Gráfico 10. Al mismo tiempo, la población ocupada ha tenido una leve tendencia alcista en esos años, influenciada por la misma tendencia en la población económicamente activa (PEA). Por otra parte, la cantidad de personas desocupadas se han mantenido prácticamente constante.

Gráfico 10: Tasa de desocupación (años 2005-2015)



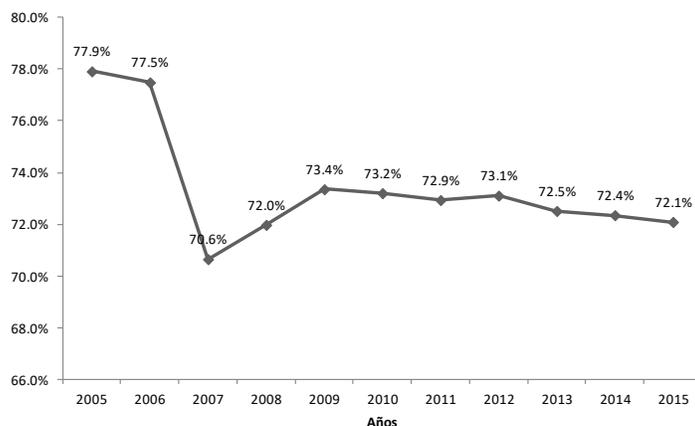
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la DIGESTYC en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM).

Sin embargo los datos anteriores respecto a la desocupación, no son más que una ilusión, si se quieren tomar como referente del desempleo. Al revisar la información de los cotizantes al ISSS como una variable que mide el empleo formal¹ y al compararlo con la PEA, la realidad es totalmente diferente. En este caso, tal como se muestra en el Gráfico 11, la tasa de desempleo² para los años 2005 al 2015 se ubicaría en una media del 71.53%. Asimismo, para el mismo período, del total de ocupados solamente el 28.47% en promedio correspondería al sector formal (cotizantes al ISSS), mientras que el 71.53% son personas que están en el sector informal. Sin duda alguna, estos datos de informalidad son alarmantes, porque entre otras cosas denota que un gran número de personas en edad de trabajar no pueden ser absorbidas por el mercado formal, viéndose obligadas a realizar cualquier otra actividad con tal de obtener un ingreso para poder subsistir.

¹ Para efectos de este trabajo se entenderá que una persona está formalmente empleada si cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Esta definición difiere de la establecida en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, en donde se define la como sector formal al segmento del mercado de trabajo compuesto por: Asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 ó más trabajadores; y, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

² Se entenderá como una persona desempleada, aquella que no está formalmente empleada, es decir, que no cotiza al Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Gráfico 11: Porcentaje de personas que no cotizan al ISSS en relación a la PEA (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la DIGESTYC en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples y Anuario Estadístico del ISSS.

Algunas teorías tratan de explicar el fenómeno de la informalidad, más visible sobre todo en muchos países de América Latina, concluyendo todas ellas, que éste no es más que el resultado de exclusión, generada por el proceso de acumulación capitalista; que responde a las diferentes dinámicas de cada modo de producción en una región determinada, generando las propias leyes de crecimiento de la población y la superpoblación relativa (Marx citado por Nun, 1999). En algunos países desarrollados e industrializados, podría ser aplicable perfectamente la ley general de la acumulación del capital, según la cual explica cómo se genera la superpoblación relativa y el modo en que ésta es funcional para el sistema, ya que opera como un ejército industrial de reserva. Pero en los países subdesarrollados como El Salvador, la ley general de acumulación no es del todo aplicable tal como la describió Marx, ya que estos países se han quedado rezagados en desarrollo tecnológico, por lo que en principio, no se puede hablar de una exclusión o desempleo como consecuencia de la productividad del trabajo por la implementación de tecnología. Más bien, estos procesos devienen siempre producto de la acumulación capitalista pero, con un matiz diferente, siendo que para el caso concreto de El Salvador, la superpoblación relativa se origina principalmente por la tercerización de la economía, derivada del movimiento del capital a las actividades económicas donde tiene una mayor valorización, en detrimento de aquellas actividades que generan mayores empleos. Este fenómeno ha provocado un detrimento en las actividades productivas, originando tanto la expulsión como la falta de absorción de la fuerza de trabajo, con lo cual se genera el desempleo. En los países, como El Salvador, donde no existe un

sistema de seguridad social que garantice el ingreso cuando los desempleados no logran integrarse a un empleo formal (seguro de desempleo), a las personas no les queda otra opción, más que buscar actividades alternas para obtener un ingreso que les permita subsistir. Es así como estos contingentes poblacionales desisten de buscar un empleo en el sector formal y pasan a engrosar las filas del sector informal.

La informalidad es un fenómeno poco conocido en los países desarrollados, razón por la cual el desempleo se mide, en efecto, por la cantidad de personas que no están empleadas, puesto que para aquellas que no se encuentran trabajando, existe toda una amplia red de seguridad social que les permite sustituir el ingreso dejado de percibir, con lo cual las personas no se ven en la obligación de realizar otro tipo de actividades.

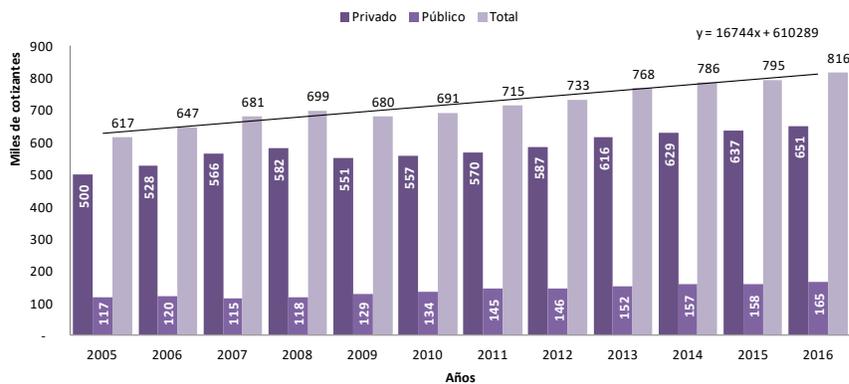
Para Nun (1999: p. 991), la población excluida o superpoblación relativa puede no ser funcional para el sistema de acumulación, ya sea por ser irrelevante o en el peor de los casos podría convertirse en un peligro para su propia estabilidad. Sin embargo, para otros como Montoya (s.f) la informalidad, que es donde reside mayormente el sector no capitalista, es funcional al sistema de acumulación, en la medida que los valores producido por estos sectores forman parte de la valorización del capital, en consecuencia se tiene una subsunción indirecta del trabajo en el capital, donde existe una relación de expoliación del sector capitalista al sector no capitalista. Esta relación de expoliación, se puede dar por la producción de bienes de uso que abaratan el valor de la fuerza de trabajo, tales como el trabajo doméstico no remunerado y la producción de alimentos para el autoconsumo; por la producción mercantil simple, en la cual el sector no capitalista vende las mercancías producidas por debajo de su valor al sector capitalista y por el comercio no capitalista, donde las personas comercian las mercancías producidas por el sector capitalista, y el diferencial obtenido entre la compra y venta es utilizado para la subsistencia, con lo cual se generan enormes ventajas al empresario. En este contexto, el sector informal puede ser funcional al sistema de acumulación dominante.

La evolución del empleo formal en El Salvador tal como se muestra en el Gráfico 12, durante los años 2005-2016 tiene una tendencia alcista pero poco pronunciada, es decir, el empleo en términos generales crece muy lento. En el período en mención, la tasa promedio anual de crecimiento ha sido de 2.6%, lo cual representa un promedio de 18,130 nuevos empleos por año, sin embargo la PEA crece en promedio en 68,377 personas por año, lo que implica que solamente el 26.5% de los nuevos que ingresan a la PEA son cubiertos por el empleo formal.

Al analizar el empleo en el sector público y privado, que se muestra en el Gráfico 13, se observa que aproximadamente el 80% del total de empleados son absorbidos por el sector privado y el 20% corresponden al sector público.

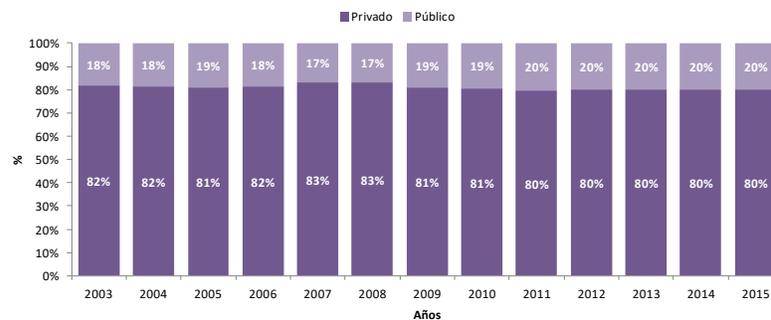
En el sector público, en los años de 2003 a 2008 el incremento en los empleos tuvo una tendencia alcista poco pronunciada de aproximadamente 38 mil empleados. Mientras que desde el período de 2009 a 2016 el incremento ha sido de 35 mil empleados.

Gráfico 12: Evolución de los empleados cotizantes al ISSS (2005-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS.

Gráfico 13: Composición de los cotizantes por sector público o privado (2005-2016)



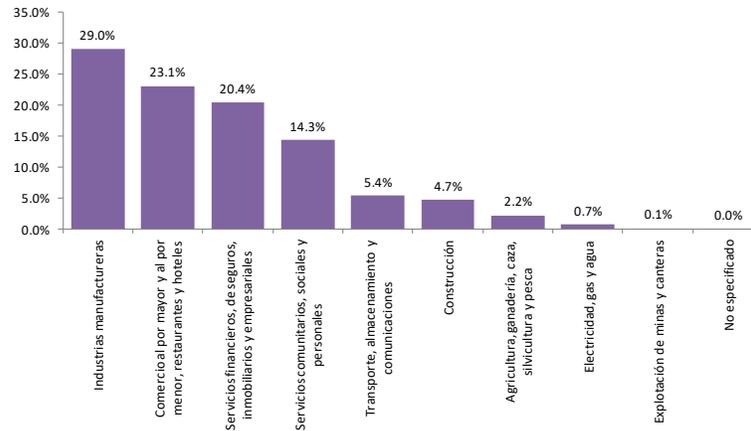
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS.

Al analizar las ramas de actividades económicas que concentran el empleo, tal como se muestra en el Gráfico 14, se observa cómo el sector comercio y servicios acaparan la mayor parte de cotizantes, ya que el 63.2% de ellos, están concentrados en este sector; mientras que el 29% lo absorbe la industria manufacturera, siendo que la agricultura, ganadería, caza,

silvicultura y pesca solo absorbe al 2.2% de los cotizantes. Estos datos demuestran cómo la economía se ha movido al sector terciario.

Gráfico 14: Sectores que concentran la mayor cantidad de cotizantes del sector privado.

(Total 552,117 cotizantes en promedio durante los años 2003-2016)

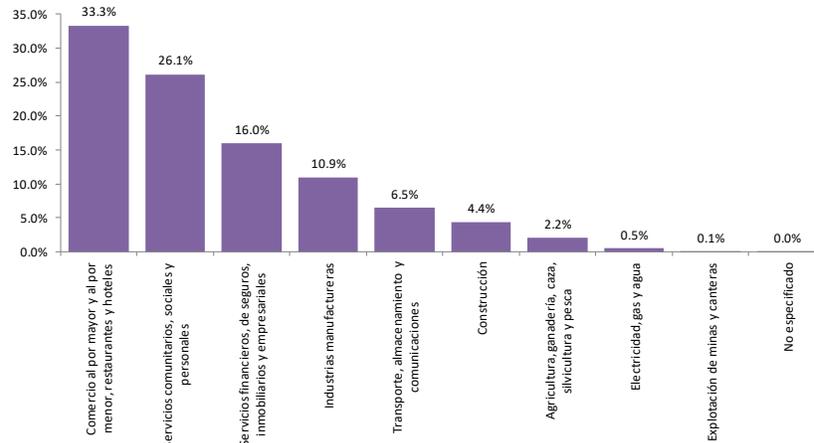


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS.

La terciarización se confirma con la concentración de patronos en las diferentes actividades económicas, el Gráfico 15 muestra que el 81.9% de los patronos inscritos se concentran en el sector comercio y servicio; el 10.9% en la industria manufacturera y el 2.2% se encuentra en el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Se evidencia cómo el sector terciario absorbe la mayor cantidad de empleadores.

Gráfico 15: Sectores que concentran la mayor cantidad de empleadores del sector privado.

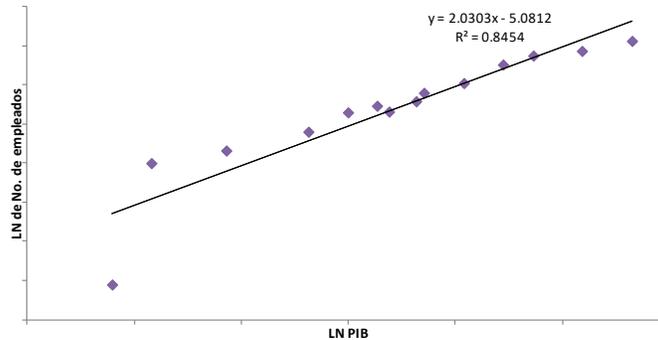
(Total 29,831 empleadores en promedio durante los años 2003-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de empleadores inscritos al ISSS.

Por otra parte, es importante analizar la correlación del crecimiento del PIB con el incremento en el empleo formal, ya que a priori se infiere que ante un incremento de la producción, el empleo también aumentará. Para realizar este análisis, se ha establecido un modelo log-log de las variables PIB y número de empleados para el período 2003-2015, cuyo resultado se presenta en el Gráfico 16, advirtiendo que no se ha verificado la significancia estadística de los estimadores. De conformidad a este modelo, se observa que existe una correlación alta del 84.54% entre el PIB y el número de empleados, y que ante un incremento en un 1% del PIB los empleos formales incrementarían en un 2.03%. Pareciera ser entonces que existe una correlación positiva entre estas variables. Por tanto es probable que incrementos en el PIB ocasionen aumentos en el nivel de empleo formal. En el anexo 9 se presenta el detalle de la data utilizada para correr el modelo.

**Gráfico 16: Correlación entre el PIB y la cantidad de
empelados
(2003-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS y datos del BCR

2.3.1.1.2. Los salarios

El salario es una de las variables relevantes en el estudio del mercado de trabajo. Desde el paradigma neoclásico los salarios deben ser fijados por el mercado, en ese sentido el precio del trabajo sería aquel donde la oferta de trabajo intercepta la demanda (salario de equilibrio). Bajo este supuesto, si el salario fijado es mayor al salario de equilibrio, según esta teoría, se genera desempleo.

A la luz de este paradigma el salario debe estar asociado a la productividad marginal del trabajo, es decir a mayor productividad mayor salario, desapareciendo por completo el problema de la distribución de la riqueza, sobre todo se desvanece el concepto de explotación acuñado por Marx, puesto que de lo que se trata es de una asignación eficiente del producto social en función de la productividad, y si el trabajo es menos productivo que el capital, entonces, se le asignará una porción más pequeña, mientras que al capital una porción más grande, sin cometer injusticia.

Según estas teorías, como ya se dijo, existe la firme convicción que un salario por encima del salario de equilibrio genera desempleo. Por tanto ante shock de demanda si los salarios no se ajustan prevalecerá el desempleo voluntario, sin embargo, los salarios en el corto plazo suelen ser rígidos, y para algunos autores esta rigidez es lo que no permite alcanzar el pleno empleo.

Para explicar el motivo de la rigidez de los salarios en el corto plazo, como causante del desempleo involuntario, han surgido algunas teorías buscando una explicación a nivel

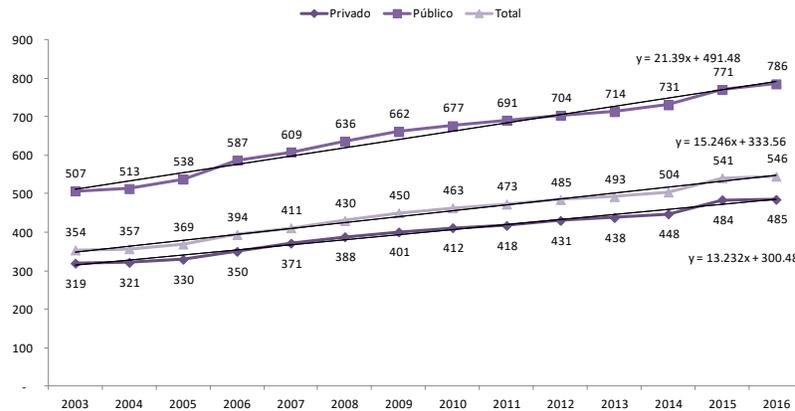
microeconómico. Estas teorías son: el enfoque insiders-outsider, los salarios de eficiencia y los sindicatos. La primera explica que la rigidez de los salarios es producto de la presión ejercida por las personas empleadas (insiders) que utilizando su poder de mercado, hacen que los costos de rotación sean altos, de tal manera que desaliente al empleador a contratar nuevos empleados (outsider). Por otra parte los salarios de eficiencia establece que en la medida que se paguen salarios más altos, los empleados serán más productivos, ocasionando de esa manera que el salario pagado se encuentre por encima del salario de equilibrio. Por último, los sindicatos negocian normalmente, entre otras cosas, el nivel salarial, permitiendo que el empleador establezca la cantidad de personas que necesita contratar, ello hace que se mantenga una estructura salarial rígida y ante cualquier ajuste, éste se haga por la vía del empleo (Nun, 1999).

Lo anterior es un punto de partida para analizar la evolución de los salarios en El Salvador y cruzarlo con los niveles de desempleo formal, para verificar si existe alguna correlación entre estas variables, que pueda ofrecer evidencia empírica que soporte los planteamientos teóricos, sobre todo que los incrementos salariales ocasionan desempleo.

En El Salvador, tal como se muestra en el Gráfico 17, durante el período de 2003-2016, los salarios promedio experimentan una tendencia alcista, con incrementos promedio por año de US\$15, que representa un incremento promedio de 3.38% desde 2003 hasta 2016. Para el año 2016 el salario promedio, incluyendo el sector público y privado, fue de US\$546.

El sector público presenta un promedio salarial mucho más elevado que el sector privado, la brecha entre ambos promedia US\$252. Para el 2016 el salario promedio del sector público fue de US\$786, mientras que para el sector privado fue de US\$485. Tanto el sector público como el sector privado presentan una tendencia alcista del salario, aunque la del sector público es más pronunciada, siendo que por cada año en este sector existe un incremento promedio de US\$21.39, mientras que en el sector privado este incremento es de US\$13.23.

Gráfico 17: Evolución de los salarios promedio para el sector público y privado (2003-2016)



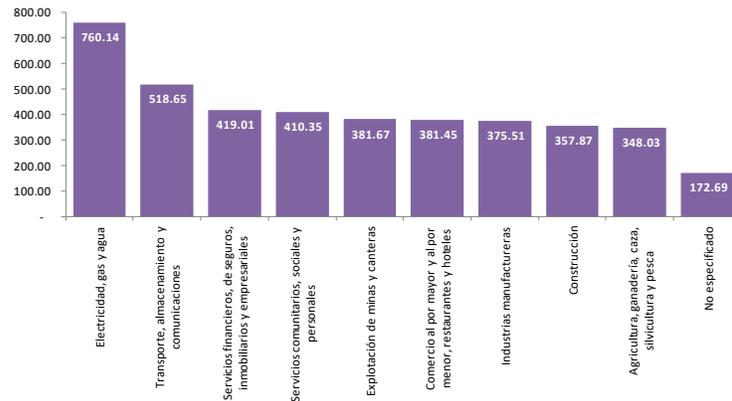
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS.

Al realizar un análisis de los salarios por rama de actividad económica que se muestra en el Gráfico 18, se observa que la rama donde se pagan los salarios promedios más altos es electricidad y agua, con un salario promedio de US\$760.14, seguida por transporte, almacenamiento y comunicaciones con US\$518.65; y servicios financieros, de seguros, inmobiliarios y empresariales US\$419.01.

Es importante verificar los contrastes que se dan en las diferentes ramas en aspectos de nivel de empleo y salarios. La industria manufacturera se encuentra posicionada en séptimo lugar respecto a la magnitud del salario promedio, pero a nivel de empleo es la rama se encuentra en primer lugar, el comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, están en segundo lugar en captación de empleo pero en sexto lugar en el nivel salarial.

Por otra parte, el sector servicios presenta salarios más elevados que los del sector manufacturero y que la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, siendo que esta última actividad se encuentra rezagada en el penúltimo lugar con un salario promedio de US\$348.03.

Gráfico 18: Ranking de salarios por actividad económica del sector privado (2003-2016)



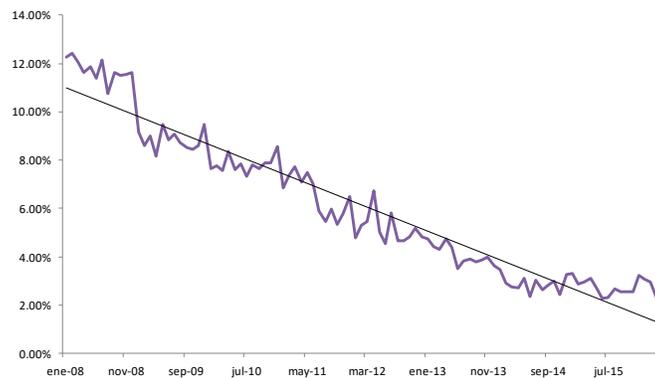
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al ISSS.

Se hizo una medición de la brecha salarial entre hombres y mujeres, para lo cual se utilizó los datos publicados por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), respecto a: los cotizantes y salarios promedios reportados al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

A partir de esa información se puede observar, tal como se muestra en el Gráfico 19 que, la brecha en los salarios promedio desde 2008 a 2016 para los hombres y las mujeres se ha venido disminuyendo, sin embargo la brecha del acceso al mercado laboral va en aumento.

La diferencia salarial para 2016 fue de 3.38%, lo que indica que, por cada US\$100 de salario de la mujer el salario del hombre es US\$3.38 mayor.

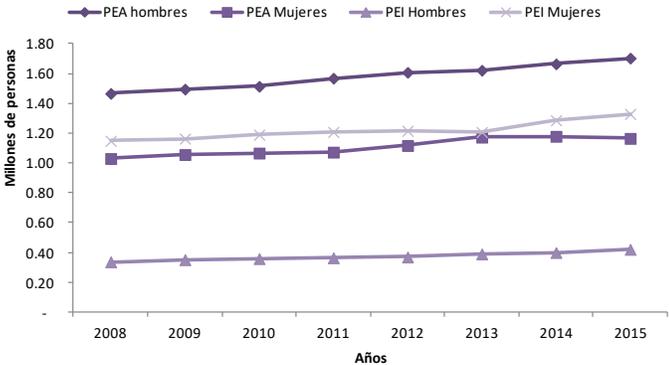
Gráfico 19: Brecha salarial entre hombres y mujeres (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al SAP publicados por la SSF.

Por otra parte, tal como se muestra en el Gráfico 20, el acceso de las mujeres al trabajo formal en relación a los hombres es alarmante, y esto parte del hecho del trabajo invisibilizado que ejecutan las mujeres, ya que al observar la estructura de la PEA y la PEI de los hombres y las mujeres, se verifica que la PEA para los hombres es sensiblemente mayor que la PEA de las mujeres. Por el contrario la PEI de la mujer es mayor a la PEI de los hombres, esto se explica porque la mayoría de las mujeres que están en la PEI se dedican al quehacer doméstico, lo que limita entre otras cosas, el acceso al mercado laboral.

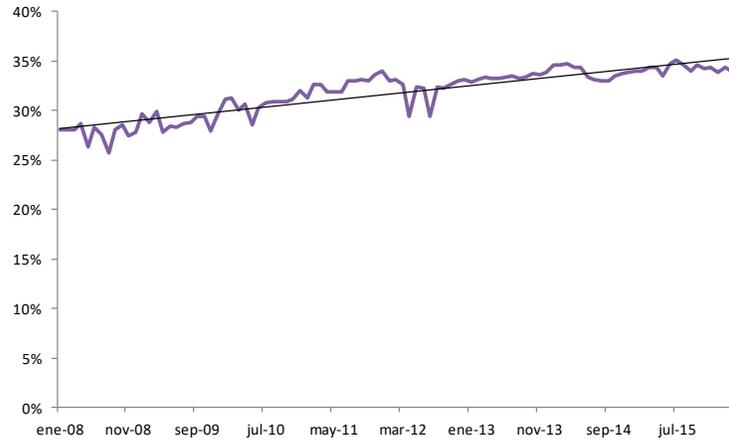
Gráfico 20: Población Económicamente Activa e inactiva por género. (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DIGESTYC

La desigualdad en el acceso al mercado laboral formal se mide por la brecha que existe entre las cotizantes mujeres respecto a los hombres. Tal como se muestra en el Gráfico 21, esta brecha se ha mantenido en un 32%, lo que indica que por cada 100 mujeres cotizantes existen 32 hombres más. Hay que tomar en cuenta también la composición demográfica por género, donde por cada 100 hombres en edad de trabajar existen 20 mujeres más en esa misma situación, es decir las mujeres son la mayoría, pero paradójicamente son las que menos acceso tienen al trabajo formal.

Gráfico 21: Brecha en el acceso al mercado laboral formal entre hombres y mujeres (2008- 2016)



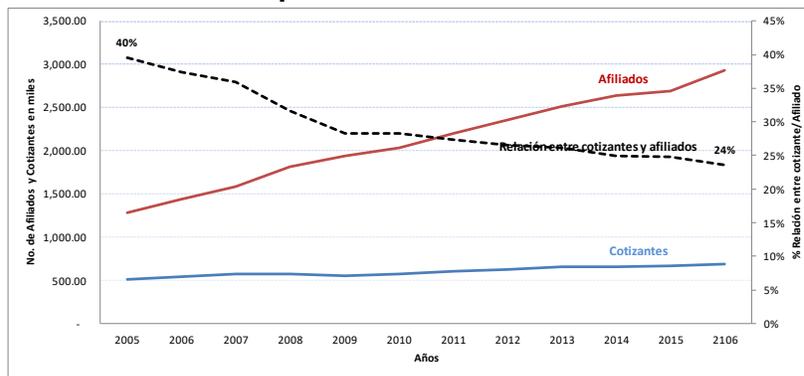
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cotizantes al SAP publicados por la SSF.

2.3.1.1.3. Incidencia de la estructura del mercado laboral en el sistema de pensiones

Los sistemas de pensiones contributivos son un reflejo de lo que ocurre en el mercado laboral, en ese sentido, el empleo informal y el nivel salarial repercutirá en la cobertura, la densidad de cotización y la recaudación.

La cobertura activa, definida como la participación de los trabajadores en los esquemas de pensiones obligatorios, es baja en una gran parte de América Latina y el Caribe. En El Salvador, tal como se muestra en el Gráfico 22 y se presenta con mayor detalle en el Anexo 5, en 2016 del total de afiliados al sistema solamente el 24% estaban cotizando.

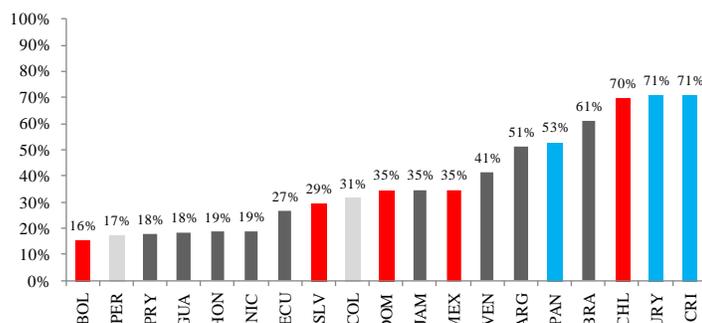
Gráfico 22: Afiliados y cotizantes al Sistema de Ahorro para Pensiones 2003:2016



Fuente: Estadísticas publicadas por la Superintendencia del Sistema Financiero

En América Latina tal como se muestra en el Gráfico 23, El Salvador ocupa el octavo lugar de los países con tasas de cobertura activa más bajas.

Gráfico 23: Cotizantes o afiliados como porcentaje del total de trabajadores (edades entre 15 y 64 años)



Fuente: OCDE et al. (2015)

En ese sentido, decir que un sistema de financiamiento de pensiones contributivo va a mejorar la cobertura, es incorrecto, porque ésta depende de la estructura del mercado laboral. Ninguna reforma al sistema de pensiones va a mejorar este indicador, para ello es necesario implementar políticas públicas que vengán a incentivar el empleo formal y los salarios, una mejora en estos indicadores se verá reflejado en la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos.

Ahora bien, si se quiere que toda la población tenga acceso a los sistemas de protección social, es necesario implementar un modelo universal de seguridad social, con ello el problema de cobertura sería irrelevante, porque las personas que por cualquier razón no tengan acceso a una pensión contributiva el Estado subsidiariamente otorgaría un ingreso asistencial para evitar que los más vulnerables experimenten una situación de calamidad. Esto debe ser una política generalizada y coordinada y no solamente un programa gubernamental aislado, como es el caso de la pensión básica universal que ha sido implementada en El Salvador, la cual se aplica únicamente para un pequeño estrato de la población y de forma independiente a los sistemas de pensiones contributivos.

En los países donde existe protección universal, los sistemas de pensiones normalmente cuentan con dos o tres pilares, donde no debe faltar un pilar no contributivo y solidario, precisamente para financiar las pensiones de las personas que en el transcurso de su vida

laboral no han tenido acceso al mercado de trabajo formal y por tanto no gozaran de una pensión contributiva (Lanata Fuenzalida, 2001).

Una de las ideas fuerza propugnadas por los que estaban a favor de la implementación de un sistema de capitalización individual, fue precisamente que con este sistema se iba a lograr una mayor cobertura, porque incentivaría el ahorro voluntario. Sin embargo, como ya se dijo, ningún sistema de pensiones por sí mismo puede lograr tal cometido, y ello queda demostrado con los datos que se presentan en el Cuadro 6: en 1996 y 1997, años que preceden al SAP, la cobertura de los antiguos sistemas de pensiones era del 24% y 23% respectivamente. Con el SAP ese indicador no ha variado, prácticamente se ha mantenido constante, porque los cotizantes al SAP y SPP siguen representando al año 2015 el 23% de la población económicamente activa.

Cuadro 6: Cobertura del sistema de pensiones en relación a la PEA

	1996	1997	2015
Población Total	5,787,766	5,910,809	6,459,911
PEA	2,227,409	2,245,419	2,867,966
Cotizantes	527,856	526,503	675,399
ISSS	388,042	380,121	7,740
INPEP	139,814	146,382	2,431
SAP			665,228
Cobertura en relación con PEA (%)	23.7%	23.4%	23.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC e información estadística publicada por la SSF.

En conclusión el SAP, como era de esperarse, no ha mejorado el acceso a las pensiones por parte de la población económicamente activa, porque los sistemas de pensiones contributivos dependen de la forma en cómo esté estructurado el mercado laboral.

2.3.2. Suficiencia

El monto de la pensión debe ser una cantidad razonable como sustituto del ingreso que deja de percibir una persona al ocurrir una contingencia. Normalmente la suficiencia se mide con un indicador denominado tasa de reemplazo, que se calcula como el porcentaje de la pensión en relación al último salario o aun promedio salarial de los últimos años.

Las bajas tasas de reemplazo son un problema estructural de los sistemas de capitalización individual, y eso se debe a que los beneficios en estos sistemas están fuertemente influenciados por las variables de mercado y la cantidad de recursos que se lleguen a capitalizar.

Para citar un ejemplo, el proceso de consulta para reformar el sistema de pensiones chileno en la actualidad ha sido determinado por el descontento de su población pensionada dadas las bajas tasas de reemplazo que están recibiendo, y porque año con año, en los casos de las pensiones que se pagan bajo la modalidad de renta programada, el monto de la misma disminuye (Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, 2016).

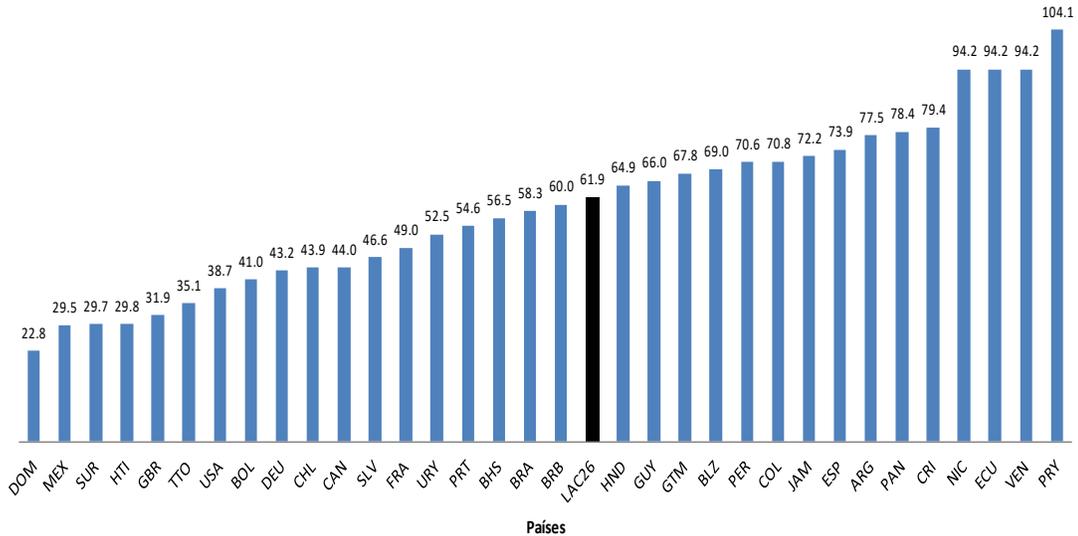
Para el caso salvadoreño, tomando en cuenta los parámetros establecidos en el Instructivo “SAP No. 29/98” (Superintendencia de Pensiones, 1998) se ha determinado que las tasas de reemplazo promedio para los optados que se les equiparó la pensión según el “Decreto 1217” serán del 68% mientras que para ese mismo grupo poblacional cuyo beneficio se les reconoce según lo establecido en el “Decreto 100” la tasa de reemplazo promedio es del 66%.

Tal como se aprecia las tasas de reemplazo para este grupo poblacional son altas, es decir superiores a la norma mínima establecida por el convenio 102 de la OIT del 45%. Sin embargo, según estimaciones propias, las tasas de reemplazo para las personas obligadas al SAP con derecho a CT podrían ser del 43% mientras que para los obligados sin CT la tasa promedio podría ser del 41%. Esto se agrava más cuando se excluye a la población que gozará una pensión mínima garantizada por el Estado, que genera un sesgo en el cálculo total, porque es posible que la pensión de US\$207.6 sea equivalente al 90% o al 100% del último salario devengado. Entonces al excluir a este contingente poblacional, las tasas de reemplazo para los obligados baja a 34%, mientras que la de los optados se mantiene. También, se genera una inequidad de género ya que las tasas de reemplazo para los hombres en el SAP en promedio se calculan en un 42% mientras que la de las mujeres solo alcanza el 32%. Esto se debe a una diversidad de factores, entre ellos se puede mencionar que el salario de las mujeres normalmente es menor al de los hombres, se retiran cinco años antes y por ende cotizan menos, y tienen una mayor expectativa de vida.

En relación a las tasas brutas de reemplazo en América Latina, tal como se muestra en el Gráfico 24, El Salvador se ubica en la posición número 12 de los países con más bajas tasas de reemplazo, considerando que el promedio está afectado por las tasas de la población de optados. Otro dato importante es que la tasa de reemplazo de Chile (con sistema de

capitalización individual) es más baja que la de El Salvador (OCDE, et al., 2015). Los resultados se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfico 24: Tasas brutas de reemplazo de las pensiones: ingresos promedio



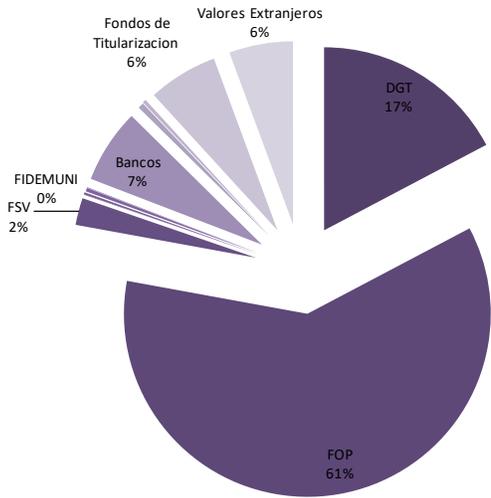
Fuente: OCDE, et al. (2015)

Las bajas tasas de reemplazo, como se dijo, son un problema estructural de los sistemas de capitalización individual, porque están condicionados principalmente a la rentabilidad, período de cotización efectiva, densidad de cotización, edad de retiro y la tasa de cotización.

La rentabilidad es una de las variables preponderantes para que el sistema de capitalización individual pueda otorgar tasas de sustitución que sean suficientes para mantener el nivel de vida del pensionado. Se estima que para una personas con edad de 34 años asumiendo una densidad de cotización del 100% y un incremento salarial esperado del 1%, el aumento en la rentabilidad de 1 punto porcentual, ocasiona en la pensión un incremento del 19% aproximadamente (Estimación propia con base Superintendencia de Pensiones (1998)). Esta variable es muy importante, sin embargo está expuesta al riesgo de mercado, y para el caso particular de El Salvador, específicamente al riesgo de tipo de interés y de precios de los instrumentos, de tal forma que todas las distorsiones del mercado son absorbidas por los trabajadores cotizantes a través del efecto en la rentabilidad.

Debido a la distorsión que se generó con el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, tal como se muestra en el Gráfico 25 y Cuadro 7, existe una alta concentración de los Fondos de Pensiones en Instrumentos de deuda a cargo del Estado, siendo que el 61% de estos instrumentos están invertidos en CIP. Muchos de ellos - es decir los emitidos antes de diciembre de 2014 - pagan una tasa muy baja de interés puesto que están indexados a la tasa LIBOR a 180 días, con una tasa fija de 0.75%, que por las condiciones de mercado imperante durante y después de la crisis del año 2008, las tasas de estos instrumentos han alcanzado el 1.2% aproximadamente. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la utilización de la tasa LIBOR, teniendo vigencia para las nuevas emisiones a partir de enero de 2015. Sin embargo las tasas de las nuevas emisiones siguen siendo bajas.

Gráfico 25. Distribución de la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones al 31 de diciembre de 2016



Fuente: Elaboración propia con base a la información estadística de la Superintendencia del Sistema Financiero

Cuadro 7: Cartera de inversión de los Fondos de Pensiones administrados por las AFP al 31 de diciembre de 2016

Emisor	Total	%
Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda (DGT)	1,597.56	17.27%
Certificados de Inversión Previsional (CIP)	5,606.73	60.61%
Obligaciones del FSV	221.09	2.39%
Certificados de Traspaso emitido por el INPEP	4.63	0.05%
Certificados de traspasos emitidos por el ISSS	15.73	0.17%
Certificados de reestructuración de deudas de municipalidades (CEMUNI)	27.75	0.30%
FONAVIPO	5.55	0.06%
Bancos	606.45	6.56%
Sociedades Nacionales	47.03	0.51%
Organ. Finan. de Desarrollo	28.92	0.31%
Fondos de Titularización	567.75	6.14%
Valores Extranjeros	521.33	5.64%
Total	9,250.50	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base a la información estadística de la Superintendencia del Sistema Financiero

El comportamiento de la tasa LIBOR tal como se presenta en el Gráfico 26, muestra que a partir de enero del año 2005, ha experimentado ascensos hasta alcanzar valores arriba de los 500 puntos básicos (5%). Sin embargo a partir de septiembre de 2007, esta tasa comienza a desplomarse, luego, desde el año 2008 producto de la crisis financiera experimentada por Estados Unidos y esparcida por Europa, esta tasa emprende un descenso vertiginoso, influenciada desde luego por las políticas monetarias expansivas impulsadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos y el Banco Central Europeo, hasta estabilizarse entre los 50 y 70 puntos básico.

**Gráfico 26: Comportamiento de la tasa LIBOR a 180 días
01/2005:01/2015**

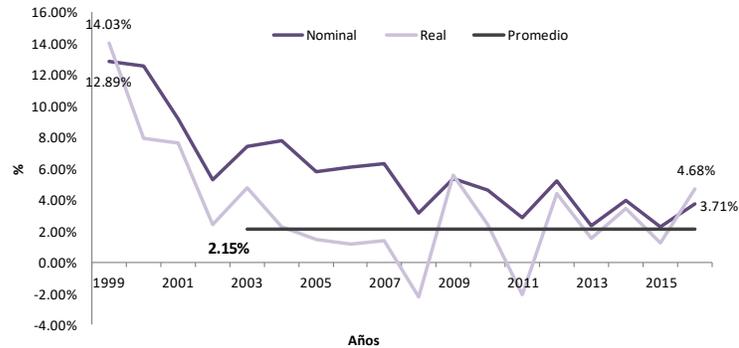


Fuente: Elaboración propia a partir de la data de Bloomberg

Los factores anteriormente citados, aunados a fluctuación de los precios de los eurobonos, y el efecto hacia la baja en la tasa de interés producto de la dolarización, han sido los principales elementos que han influido para que la rentabilidad en los fondos de pensiones sea muy baja.

Desde la creación de los Fondos de Pensiones, tal como se muestra el Gráfico 27, la rentabilidad ha experimentado bajas significativas, por ejemplo la tasa anual real punto a punto a diciembre de 1999 fue de 14.03%, pero para el año 2000 disminuyó a 7.93%. Posteriormente, para el año 2001 se mantuvo estable alcanzando los 7.67%, pero como resultado de la dolarización para el año 2002, esta tasa cayó a 2.41%, y a partir de ese año se ha mantenido con un promedio de 2.15%, siendo que en los años 2008 y 2011 se reportan incluso tasas negativas, influenciadas por la crisis financiera y el comportamiento de la inflación. De hecho en esos años registran tasas de inflación muy por encima del comportamiento normal, alcanzando los 5.48% (2008) y 5.05% (2011). Al cierre del ejercicio 2016 la tasa de rentabilidad real de los Fondos de Pensiones fue de 4.68% y la nominal 3.71%.

Gráfico 27: Comportamiento de las tasas de rentabilidad nominal y real de los Fondos de Pensiones 1999:2016



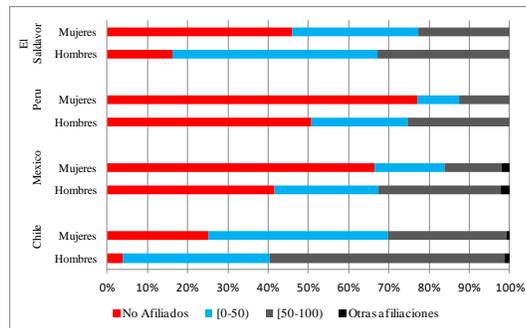
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de la información publicada por la SSF y BCR.

En la suficiencia de la pensión bajo los esquemas de financiamiento de capitalización individual, también influye el período de cotización efectiva, porque en la medida que se cotice más tiempo al sistema la acumulación de capital será mayor, lo que repercutirá en el monto de la pensión y la tasa de reemplazo. El período de cotización efectiva depende a su vez de dos variables: la densidad de cotización y la edad de retiro legal.

La densidad de cotización es un indicador que refleja los períodos cotizados efectivos durante la vida activa de los afiliados en relación a los períodos comprendidos en esa época. Así, una densidad del 100% indica que un afiliado cotizó todos los períodos sin interrupción durante toda su vida laboral, mientras que una densidad del 50% indica que en promedio por cada año comprendido en la vida activa solo cotizó seis meses. Según OCDE, et al (2015), como se muestra en el Gráfico 28, en El Salvador solo un 32.72% de los hombre activos y un 22.75% de las mujeres activas, tienen una densidad de cotización superior al 50%, mientras que un 51.18% de los hombres y 31.42% de las mujeres tienen densidades por debajo del 50%. En comparación a Chile, México y Perú, refleja que este problema es común para estos países.

Las causas que influyen a las bajas densidades de cotización, como ya se analizó antes es la estructura del mercado laboral, que repercute en el empleo informal y la movilidad laboral.

Gráfico 28: Densidades de afiliación y contribución por género en Chile, México, Perú y El Salvador



Fuente: OCDE, et al (2015)

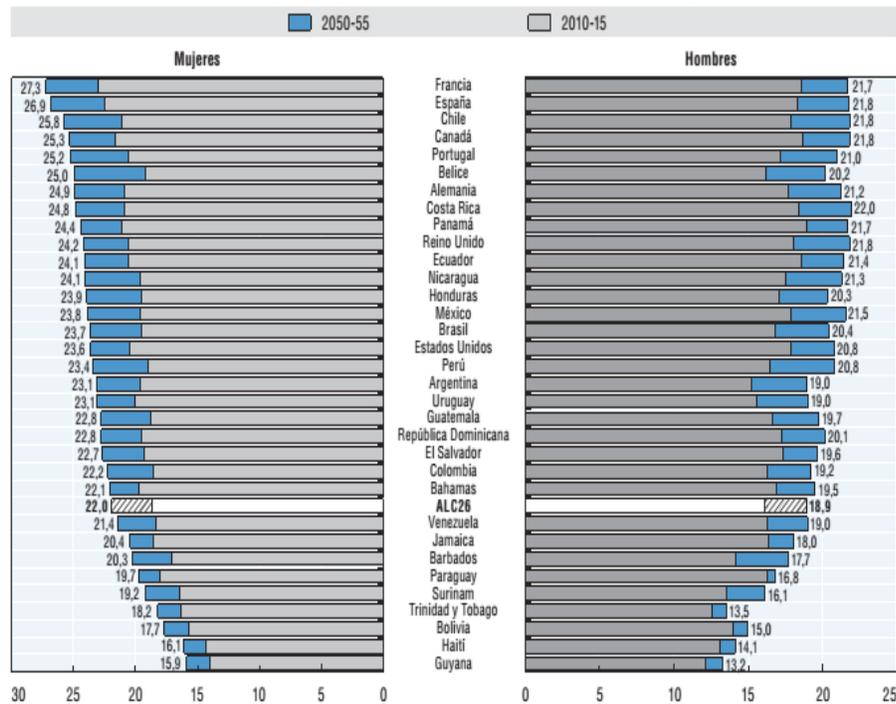
La edad de retiro es otra variable que influye en el nivel de ahorro previsional puesto que en la media que las personas se pensionan a una menor edad, habrán cotizado menos y por tanto su nivel de ahorro será más bajo. Esto explica en parte, porqué la tasa de reemplazo de las mujeres es menor que la de los hombres. Las edades de retiro deberían estar emparejadas con las esperanzas de vida de una población, de lo contrario se corre el riesgo - en los sistemas de capitalización individual - que las pensiones sean bajas y los ahorros se agoten antes que las personas fallezcan o si fallecen el importe que queda en la cuenta, no logre financiar las pensiones de sobrevivencia. Esta situación se pudiera dar cuando las tablas de mortalidad utilizadas para el cálculo de las pensiones por renta programada, no están actualizadas con la transición epidemiológica. Teniendo en consideración que en la medida que la esperanza de vida aumenta, también incrementan los períodos en los que se debe pagar pensión, el monto de esta puede disminuir si el saldo de la cuenta de ahorro individual es bajo. Es decir, a mayores períodos de pago de pensión, menor será su importe si no se tiene los recursos necesarios para financiarla.

En El Salvador las edades de retiro son de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, sin embargo, según las Naciones Unidas citado en OCDE, et al (2015), la esperanza de vida para las mujeres a los 65 años durante el período 2010-2015 es de 19.26 y el pronóstico para el período 2050-2055 es de 22.66 experimentando un incremento de 3.4 años más. Mientras que para los hombres a esa misma edad para el período de 2010-2015 la esperanza de vida es de 17.36 y el pronóstico para 2050-2055 es de 19.64, presenta un incremento de 2.3 años más. Si una mujer se pensiona a los 55 años, en promedio su vida pasiva es de 29.26 años, durante los cuales debía estar devengando una pensión; mientras

que para los hombres su período pasivo es más corto 22.36 años, debido a que la esperanza de vida es menor y se retira a una mayor edad.

En relación a los países de América Latina y el Caribe en promedio, tal como se muestra en el Gráfico 29, durante 2010-2015 las mujeres de 65 años podían esperar vivir 18.6 años adicionales, cifra que se pronostica aumentará a 22.0 años para 2050-2055; mientras que los hombres de la misma edad tuvieron una esperanza de vida de 16.1 años más durante 2010-2015, con un aumento proyectado de 2.8 años para 2050-2055, alcanzando 18.9 años. Se pronostica que las brechas de género en la longevidad de los adultos mayores permanecerán en gran medida constantes en términos relativos, pero aumentarán en términos absolutos (de 2.5 a 3.1 años en promedio en los países de ALC). La esperanza de vida de la población salvadoreña está por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe, tal como se muestra en la Gráfico 29.

Gráfico 29: Esperanza de vida adicional a los 65 años de edad, en años, hombres y mujeres, durante 2010-2015 y 2050-2055



Fuente: OCDE, et al (2015)

En resumen dado el impacto de las variables antes mencionadas, en los sistemas de capitalización individual, las pensiones calculadas bajo estas premisas normalmente tendrán una baja tasa de sustitución, lo que se convierte en el catalizador conflictos sociales y

repelencia hacia estos sistemas de financiamiento, tal como está sucediendo en Chile en la actualidad. En ese país, el problema en discusión no es la presión fiscal o sostenibilidad financiera del sistema, sino precisamente las bajas tasas de reemplazo que están obteniendo los pensionados.

El Salvador, aún no ha llegado a ese punto, porque el SAP todavía no ha madurado, sin embargo ya para el año 2017 se espera que las primeras mujeres comiencen a pensionarse por vejez bajo los cálculos de previstos por el SAP; mientras que los hombres comenzaran en 2022, entonces el punto de discusión ya no gravitará sobre el costo fiscal y la sostenibilidad si no sobre la viabilidad social del sistema.

Sin embargo, el foco de discusión en este momento, y las reformas que se están impulsando atañen únicamente a la presión fiscal, sin visualizar que enseguida se vendrá un problema de mayor envergadura.

2.3.3. Sostenibilidad

Los sistemas de financiamiento de las pensiones deben ser sostenibles en el tiempo. Una de las premisas fundamentales que sirvió como justificativo para la implementación del sistema de capitalización individual - tal como se ha mencionado anteriormente - fue que este tipo de sistemas no tienen ningún problema de sostenibilidad, porque son autofinanciables, a diferencia de los sistemas de capitalización colectiva y de reparto puro, que de no ajustarse a los cambios demográficos pueden llegar a ser insostenibles en el tiempo. Sin embargo, tal como se verá en seguida, la implementación de un sistema de Capitalización Individual es muy onerosa para las arcas del Estado, y si no se tienen los recursos suficientes para hacer frente a esa presión financiera ello se transmitirá innegablemente al nuevo sistema. Según Mesa-Lago, et al. (1998) dice que “las reformas estructurales confrontan un alto costo fiscal durante la transición, la cual dura entre 50 y 70 años dependiendo de la madurez del sistema público”. Estos costos de transición según los referidos autores, se categorizan en a) el déficit operacional por las pensiones en curso de pago; b) el bono de reconocimiento; c) la garantía de la pensión mínima.

Todos ellos son aplicables al proceso de reforma que implementó El Salvador, sumándose los costos adicionales que surgieron con las reformas posteriores que se hicieron a la Ley comprendidas en los “Decreto 1217” y “Decreto 100”.

Los costos de transición, en la reforma chilena, si bien fueron altos a tal punto que diez años después de la reforma promediaban el 3.8% del PIB (Arenas de Mesa y Mesa-Lago 2006 citado en Mesa-Lago, et al, 1998), estos pudieron ser cubiertos porque Chile es el único país, de los que hicieron una reforma estructural, que ha generado un superávit fiscal substancial, antes y después de la reforma, para financiar el déficit en la transición (Mesa-Lago, et al, 1998). Sin embargo, El Salvador es un país que no cuenta con recursos naturales que le provean una fuente estable de ingresos, por consiguiente su capacidad de financiamiento de estas enormes erogaciones es reducida.

El problema de las bajas tasas de reemplazo impacta directamente en las finanzas públicas, a través del costo que asume el Estado por las pensiones mínimas, ya que en la medida que las pensiones que ofrece el SAP sean bajas, el Estado tendrá que financiar el ajuste a la pensión mínima. Por ejemplo, si la tasa de reemplazo es del 34% para una persona con un salario promedio (según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 2015) de US\$334.05, la pensión que le correspondería sería de US\$113.58, mientras que la pensión mínima vigente actualmente es de US\$207.60, por lo que el Estado tendría que financiar la diferencia de US\$94.02, lo cual como ya se verá más adelante afecta significativamente a las finanzas públicas.

Por otra parte tal como se hizo mención en párrafos anteriores, en el proceso de transición del SPPs (Capitalización Colectiva) al SAP (Capitalización Individual), el Estado asumió los costos de esa transición; los cuales estaban compuestos inicialmente por el pago de las pensiones para los pasivos y activos del antiguo sistema y los Certificados de Traspaso para quienes se trasladaban al nuevo y tenían tiempo cotizado en el anterior. Posteriormente con las reformas que se hicieron concernientes a la población optada, el Estado asumió costos adicionales, por los Certificados de Traspaso Complementarios (Decreto 1217) y el reconocimiento de pensión en segunda etapa (Decreto 100).

Según la valuación actuarial realizada por el Gobierno (citado por FUSADES, 2014), estos componentes representan una fuerte presión fiscal, ya que tal como se muestra en el cuadro 8, con datos a diciembre de 2011, el déficit actuarial a valor presente asciende a US\$21,688.1 millones, donde el costo del SAP, que asciende a US\$13,768.8, representa un 63.5% del costo total. Dentro de éste se encuentra el costo de las pensiones de los optados que corresponden el 29.9% y las pensiones mínimas que representan el 24.4%.

El alto costo en las pensiones mínimas está relacionado a las bajas tasas de reemplazo proyectadas, en la medida que estas incrementen el costo de las pensiones mínimas disminuirá.

Por otra parte, el costo de las pensiones que se pagarán a los pensionados actuales y futuros del SPP, que asciende a US\$7,919.4, representa el 36.5% del costo total.

Es evidente que el SAP, sistema que fue concebido para disminuir la presión fiscal, es ahora el que genera más carga al Estado, debido a las distorsiones que originaron los Decretos 1217 y 100. Sin embargo, si esta población se hubiera quedado en el anterior sistema, se estaría ante el mismo escenario, solo que el costo mayor estaría en el SPP, por tanto, el problema fiscal sería el mismo.

**Cuadro 8: Déficit Actuarial (SAP y SPP) Tasa de Descuento de 3%,
Millones de US\$**

Concepto	Monto	Porcentaje
TOTAL SAP	13,768.70	63.5%
Certificados de Traspaso	1,975.10	9.1%
Certificados de Traspaso Complementario	27.8	0.1%
Beneficios Previsionales Optados Decreto 100	6,479.50	29.9%
Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP	5,286.30	24.4%
TOTAL SPP	7,919.40	36.5%
Beneficios	7,746.00	35.7%
Gastos Administrativos	173.4	0.8%
TOTAL DEL SISTEMA	21,688.10	100.0%

Fuente: Presentación: Sistema Previsional de El Salvador Diagnóstico y Propuesta de Reformas. SSF, BCR y MH. Diciembre 2013 citado por FUSADES (2014)

Los costos de transición, genera una fuerte presión fiscal para el Estado, los cuales antes del año 2006 se han financiado con deuda pública a través de la emisión de bonos y posteriormente con los Certificados de Inversión Previsional emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.

Desde el año 2006, tal como se muestra en el Gráfico 30, estos costos se incrementan a una tasa promedio del 5.6% anual, para el año 2016 se requirieron US\$519.9 millones, cifra que únicamente incluye los CIP serie "A", que son los que representan flujo de deuda. El incremento obedece a las características demográficas de la población, en el sentido que cada año aumenta el número de pensionados cuyo beneficio se calcula según la reglas del SPP.

**Gráfico 30: Gasto en pensiones en Millones de US\$
(2006:2016)**

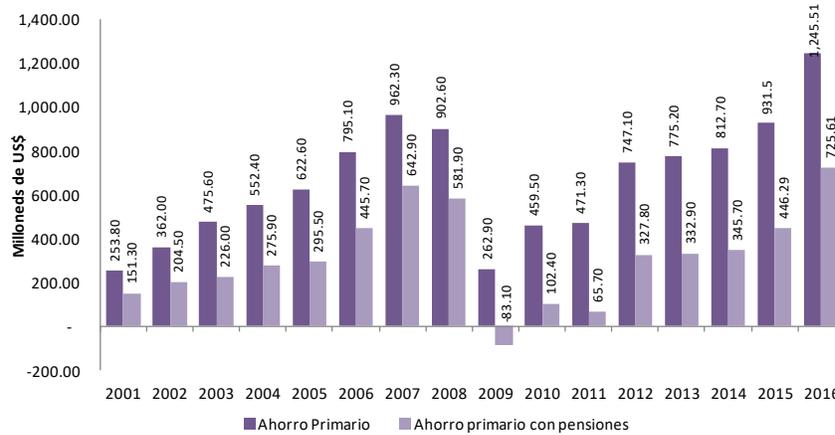


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

La carga fiscal para el Estado, principalmente se manifiesta con la obligación de pago del servicio de la deuda de los CIP. Sin embargo, a nivel de indicadores de las finanzas públicas la presión de los gastos de pensiones del SPP impacta fuertemente, por lo que se acostumbra a comentar los resultados fiscales de El Salvador con expresiones tales como “incluyendo el sistema previsional” y “sin incluir el sistema previsional”, lo cual le da un mayor grado de complejidad a la comprensión de la situación financiera.

El incremento del gasto público genera una fuerte presión a las finanzas del Estado, sin embargo, tal como se muestra en el Gráfico 31, se ha logrado mantener ahorros fiscales primarios importantes durante los años de 2009 a 2016. Pero si a esos ahorros se incorpora el gasto en pensiones, éstos disminuyen considerablemente. Para el año 2016 el ahorro primario sin pensiones ascendió a US\$1,245.51 millones y con el efecto de las pensiones fue de US\$725.61.

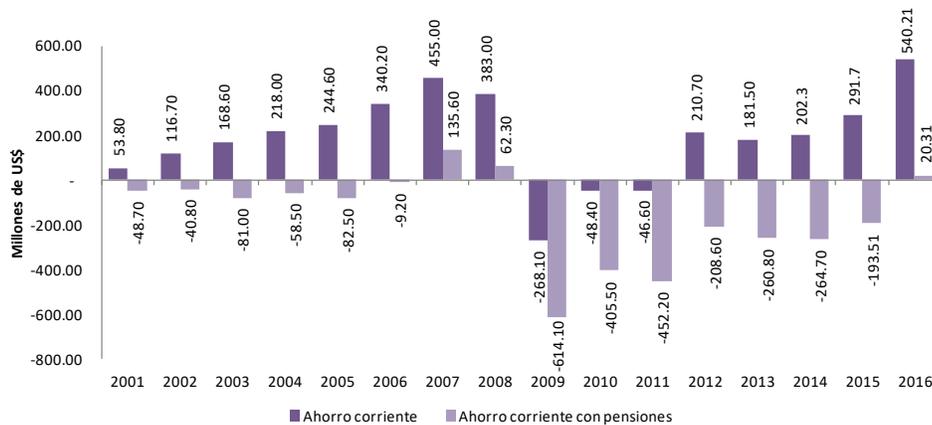
Gráfico 31: Ahorro primario (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

Por otra parte, el ahorro corriente muestra otra historia, ya que, tal como se muestra en el Gráfico 32, aun sin el efecto del gasto de pensiones, para los años 2000-2008 presenta saldos positivos y durante 2009-2011 sus saldos son negativos, recuperándose para los años 2012 al 2016. Sin embargo, considerando el efecto del gasto de pensiones, para todos los años desde 2000 en adelante, a excepción de los años 2007, 2008 y 2016 presenta saldos negativos. Es decir, el Estado no es capaz de financiar sus gastos corrientes con sus propios recursos, por lo que tiene que acudir al endeudamiento. Aun con ese panorama, desde 2009 se observa una tendencia decreciente del déficit corriente.

Gráfico 32: Ahorro corriente (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$

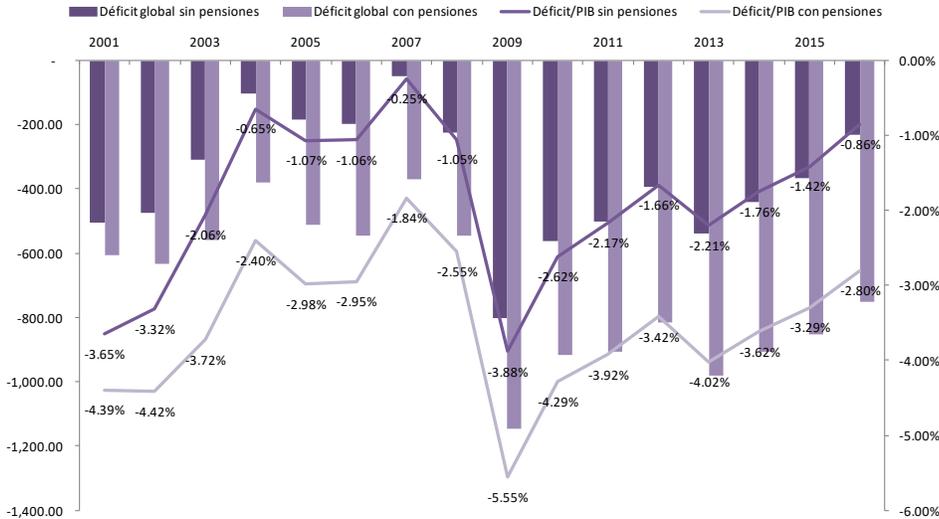


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

Las necesidades de financiamiento se ven reflejadas más claramente en el comportamiento del déficit global presentado en el Gráfico 33, donde se observa que en el período 2001-2016 el Estado siempre ha sido deficitario. Sin embargo hay un marcado incremento de ese déficit a partir del año 2009, donde representó el 5.55% del PIB incluyendo el gasto de pensiones, experimentando a partir de esa fecha una disminución, que aún lo sitúa por niveles superiores a los que se experimentaron en los años de 2001 a 2011, es decir en un 2.80%.

Tal como se puede observar en el Gráfico 33, el efecto del gasto de pensiones es significativo, ya que eleva los niveles del déficit global a más de la mitad, en 2016 el déficit sin gasto de pensiones representó 0.86% del PIB pero cuando se le incorpora esta partida asciende a 2.80% del PIB.

Gráfico 33: Déficit Global (2001:2016) con y sin pensiones en millones de US\$ y en % del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva.

Sin duda alguna, la presión fiscal del costo de las pensiones en las finanzas públicas hace que el SAP por la contaminación inherente del anterior sistema, tenga serios problemas de sostenibilidad, lo cual además impacta en la suficiencia de las pensiones.

2.4. Reflexiones

Tal como se ha podido mostrar en este capítulo, las reformas estructurales al sistema de pensiones implementadas en 1996, se justificaron con la finalidad de solucionar la presión fiscal que las pensiones representaban al Estado, cargando a la persona con su propia

responsabilidad de financiamiento, y dejando al mercado que se hiciera cargo del monto de la pensión y su administración.

Estas medidas son propias de la ideología neoliberal que estaba en boga en esa época, y que además eran alimentadas por poderosos intereses económicos de la clase dominante que acapararon todos aquellos nichos de mercado que anteriormente le pertenecían al Estado, de donde podían obtener una alta tasa de ganancia sin arriesgar significativamente su capital. En estas reformas se privilegió más el aspecto económico que el derecho de toda persona a la seguridad social.

Sin embargo, a 19 años de haber comenzado operaciones el SAP ninguna de las promesas y beneficios que se ofrecían con este sistema se han cumplido. Por el contrario se han deteriorado las condiciones de los afiliados, ya que tal como se ha demostrado: a) la cobertura sigue siendo muy baja, no se puede solucionar con un sistema de pensiones en particular; b) la suficiencia de las pensiones, que es un tema que no está en la agenda pública en este momento, es un problema real y latente que se comenzará a experimentar a partir de este año 2017, el cual impactará en la economía familiar de los cotizantes, porque los sistemas de capitalización individual normalmente otorgan pensiones bajas. Consecuentemente esta por lejos el cumplimiento del objetivo de ofrecer pensiones dignas; y c) por último, el gran propósito de la sostenibilidad fiscal y el costo fiscal cero para el Estado, no ha sido más que una argucia, porque son precisamente los costos de transición de este nuevo sistema los que tienen en problemas al Estado y los que están motivando una nueva reforma.

Entonces, en la coyuntura actual se vuelve al punto de partida de la reforma, nuevamente la motivación de la nueva reforma sigue siendo fiscal y económico, dejando por fuera el elemento humano, de ninguna manera se está planteando un sistema que otorgue verdaderamente pensiones dignas, y que asegure el acceso a todas las personas en situación de riesgo a un ingreso sustituto, independientemente haya contribuido o no.

En este contexto, en la actualidad se tienen una serie de propuestas de re-reforma al sistema de pensiones que serán analizadas en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL Y PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA ALTERNATIVA.

En el presente capítulo se hará un análisis de las propuestas de reforma al sistema de pensiones que se conocen hasta el momento, y que están siendo objeto de discusión en la Asamblea Legislativa. Entre estas propuestas las que tienen mayor trascendencia debido a quienes las han impulsado, son la de Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, que representa los intereses de las AFP y la empresa privada, y como contra parte la propuesta del Gobierno. Asimismo, existen otras dos que han sido presentadas por el partido GANA y por los sindicatos, sin embargo no tienen tanto peso como las dos primeras.

El análisis de las propuestas se realizará evaluando sus postulados bajo las premisas establecidas en los capítulos I y II, es decir, a la luz de la sostenibilidad, suficiencia y cobertura, a fin de determinar si éstas lograrán solventar los problemas que enfrenta el actual sistema de pensiones de El Salvador.

Luego se presentará una propuesta alternativa e integral, planteada primordialmente desde un enfoque humano que tenga como centro la persona y el derecho de ésta a ser protegida ante los riesgos de la vida, enfoque que se ha dejado relegado cuando se analizan las propuestas de reforma al sistema de pensiones en el país.

3.1. Propuesta presentada por Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones está conformada por el Comité de Trabajadores para la Defensa de los Fondos de Pensiones (COMTRADEFOP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, la Asociación Nacional de la Empresa Privada y la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones.

ICP representa la visión y los intereses de las AFP representadas por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), y de la empresa privada, representada en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Por tanto, la propuesta de reforma presentada por estas asociaciones no es de carácter estructural, ya que su principal objetivo es salvaguardar sus intereses económicos, en ese sentido, el foco de las reformas es mantener el sistema actual con algunos cambios paramétricos que permitan incrementar la tasa de sustitución, ya que el flanco más débil del sistema de capitalización

individual y que puede generar insostenibilidad social, es precisamente la bajas pensiones, que generan descontento e inconformidad en la población pensionada, fenómeno que ya se comienza a experimentar con las mujeres que cumplieron cincuenta y cinco años a partir del 16 de abril de este año 2017.

Por tal razón, este movimiento rechaza cualquier opción que pretenda realizar una reforma de carácter estructural, repeliendo cualquier propuesta que venga a relegar el papel de las AFP.

Tal como se mencionó en los capítulos precedentes, los sistemas de capitalización individual dada su dependencia de las variables de mercado, otorgan pensiones bajas e inestables en el tiempo, lo cual es una debilidad intrínseca que no puede ser corregida por ningún tipo de reforma.

La propuesta de ICP (2017) comienza haciendo un diagnóstico de la situación actual del sistema de pensiones, en la cual se reconoce veladamente que los costos de transición del antiguo sistema al nuevo sistema de capitalización individual es uno de los principales problemas que afronta las finanzas públicas. Este aspecto no fue meditado en el momento que se decidió realizar la reforma estructural en 1996 y que es una de las principales causas que hace inviable el SAP. El mecanismo de financiamiento de las pensiones del antiguo sistema a través del FOP resta margen de maniobra al nuevo sistema en materia de las inversiones, lo que repercute en la rentabilidad que afecta de una mayor manera la suficiencia de las pensiones. Entonces, uno de los ejes de esta propuesta consistirá precisamente en tratar la manera de liberar a los fondos de pensiones de la obligación de invertir en los CIP.

En relación a la cobertura, la propuesta de ICP (2017) establece que en los sistemas contributivos, la cobertura está asociada a la estructura del mercado laboral, en ese sentido, la informalidad, producto del bajo crecimiento económico juegan un papel importante en los resultados de este indicador. Por tanto, según ese documento, lograr aumentar la cobertura de los sistemas previsionales es uno de los grandes retos que se afrontan.

En efecto, difícilmente una reforma previsional en los sistemas contributivos, vendrá a solventar el problema de la cobertura, porque ésta tiene sus orígenes en la desigualdad, que no permite el acceso a todas las personas a la protección social a la cual tienen derecho. Por tanto, una reforma integral debe incluir un pilar solidario a través del cual se asegure una pensión básica para toda la población en riesgo.

También, en el diagnóstico presentado en la propuesta del ICP (2017), se establece que otro problema que afronta el sistema previsional es la baja densidad de cotización, la cual está influenciada en mayor medida por la estructura del mercado laboral, así como por la evasión de cotizaciones.

En los sistemas contributivos, se exige un tiempo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión, para el caso salvadoreño, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, ese tiempo es de 25 años. Sin embargo muy pocas personas llegan a cumplir con ese requisito, razón por la cual la mayoría no tiene acceso a una pensión, situación que ICP (2017) lo señala como otro problema del sistema de pensiones. Además menciona, que las personas que no acceden a una pensión y se les devuelve su saldo, no tienen cobertura de salud, afirmación que no es del todo cierta. En materia de sanidad se tiene un sistema universal de atención, y para los trabajadores se tiene un régimen especial del seguro social que es quien brinda esa cobertura para ese segmento poblacional. Así, los no pensionados no tienen acceso al régimen de salud del seguro social, pero si tienen cobertura sanitaria pública.

Otro factor que se señala como un problema del sistema, son las bajas rentabilidades de los fondos de pensiones, las cuales tal como se ha mencionado en el Capítulo II, se han mantenido así desde la entrada en operaciones del sistema.

Según el documento en mención, las bajas tasas de rentabilidad están determinadas por: a) bajo retorno de las inversiones obligatorias, haciendo mención que se están pagando tasas inferiores a la de mercado en los CIP, sin embargo esa afirmación no es cierta, porque cuando se creó el FOP los CIP se indexaron a la LIBOR a 180 días, y en ese momento nadie protestó, porque la tasa de referencia estaba alta. Por tanto las AFP sin ningún esfuerzo lograban rentabilidades aceptables para una buena parte de la cartera de inversión de los fondos de pensiones. Sin embargo dado que la LIBOR es una tasa de referencia que recoge las transacciones interbancarias de la plaza de Londres, siendo que durante y después de la crisis, debido a las políticas monetarias expansivas, estas tasas se han mantenido bajas. De ahí, es indiscutible que la LIBOR es una tasa de mercado utilizada internacionalmente como referencia para muchos negocios financieros, consecuentemente los CIP si pagan a una tasa de mercado, lo único es que no recogen las circunstancias y características propias del país; es decir, el riesgo país, que si lo retoman los bonos que emite el Estado en los mercados internacionales. Por tanto es obvio que existirán diferencias entre los bonos comercializados internacionalmente con los CIP; b) bajas tasas de interés internacionales por un período

prolongado tras la crisis financiera internacional desatada en 2008; y c) poco desarrollo del mercado de capitales local.

Sobre el último aspecto, es importante mencionar que cuando se decidió establecer un sistema basado en la capitalización individual se conocía de antemano que no se tenía un mercado bursátil profundo, y por ende, era difícil canalizar la liquidez de los fondos de pensiones en inversiones líquidas y seguras. Por tanto, los fondos de pensiones invierten en todo aquello que salga al mercado que cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

Las AFP se quejan por la regulación demasiado restrictiva, argumentando que no se les permite invertir en títulos del exterior y en instrumentos de corto plazo. Sin embargo, la legislación no permite inversiones fuera del territorio nacional, porque una de las premisas con las que se justificaron estos sistemas fue que serían una herramienta para canalizar el ahorro nacional al sector productivo. En ese sentido si se invierte en instrumentos foráneos, el ahorro nacional se estaría drenando hacia el extranjero en lugar de ser invertido localmente.

Por otra parte, en la propuesta se hace una descripción de los beneficios que otorga el SAP, y la forma de cálculo de la pensión, enfatizando que en los sistemas de capitalización individual, la pensión y por tanto la tasa de reemplazo depende de las aportaciones, la rentabilidad y el período en el cual se pagará la pensión, donde este último depende de las expectativas de vida de la población (ICP, 2017).

En ese sentido, las propuestas que se enunciarán en seguida tienen un solo objetivo y es mantener el actual sistema en condiciones similares a las que se encuentra actualmente, pero tratando de mejorar y mantener estable la tasa de sustitución; apostándole a incrementar la rentabilidad de los fondos, ya que si el sistema otorga pensiones bajas, entonces existirá una presión social para realizar cambios estructurales donde los intereses de las AFP puedan verse afectados, por tal razón este tema es de vital importancia para este gremio.

3.1.1. Propuestas de reforma

A continuación se listarán las propuestas que han sido planteadas por ICP (2017) las cuales serán analizadas desde el tridente de la cobertura, sostenibilidad y suficiencia.

Para una mejor sistematización se listarán las principales propuestas que fueron presentadas a la Asamblea Legislativa en un proyecto de reforma a la Ley SAP, con la salvedad que

únicamente se dispone de la narrativa de estas propuestas, sin que se haya publicado un informe completo que establezca los supuestos para efectos de la cuantificación del costo y la sostenibilidad asociada a las mismas.

De cada propuesta se realizará un análisis en función de los criterios que se han señalado anteriormente, para efectos de evaluar su procedencia o veracidad de lo que se dice por parte de sus impulsores.

Las principales propuestas de ICP son las siguientes (ICP, 2017):

- a. Opción de retiro anticipado y parcial del ahorro previsional
- b. Proporcionar pensiones de vejez reducidas a personas que no hayan logrado cumplir con el requisito mínimo del tiempo de cotización.
- c. Incorporar al régimen de salud del ISSS a todas las personas que reciban cualquier beneficio previsional.
- d. Retiro del saldo de la CIAP en caso de enfermedades graves y terminales.
- e. Incorporación de representación de los trabajadores y de la ANEP en la comisión de riesgos.
- f. Nueva fórmula de cálculo para las pensiones de vejez, reducción de las pensiones para la población optada, reducción de las pensiones por invalidez y sobrevivencia, y mecanismo de pensiones vitalicias para todos los contingentes de pensionados.
- g. Unificar las bases de datos del Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS con las que corresponden a los Sistemas de Pensiones.
- h. Autorizar nuevas opciones de inversión para los Fondos de Pensiones.
- i. Establecer la figura de los multifondos.
- j. Restructuración de los CIP.
- k. Promover el ahorro voluntario.
- l. Medias para reducir la evasión de cotizaciones.
- m. Creación de la Reserva de Pensión Vitalicia (RPV), aumento en la tasa de cotización y disminución en los porcentajes que se capitalizan a la CIAP.

3.1.1.1. Opción de retiro anticipado y parcial del ahorro previsional

La primera propuesta consiste en permitir que el afiliado pueda retirar hasta un 25% del saldo acumulado de la cuenta individual, para ello debe cumplir ciertos requisitos los cuales son:

- a) Haber cotizado 10 años o más.
- b) No estar pensionado.
- c) Se propone una gradualidad transitoria para poder hacer el retiro sugerido, para evitar un desfinanciamiento y problemas de liquidez en el fondo, según el siguiente cuadro:

Año	Edad cumplida hombres	Edad cumplida mujeres
2017	58 año o mas	53 año o mas
2018	56 Años o más	51 año o mas
2019	54 años o mas	49 año o mas
2020	52 años o mas	47 año o mas
2021	50 años o mas	45 año o mas
2022	46 años o mas	41 año o mas
2023	42 años o mas	De cualquier edad

El dinero retirado debe ser reintegrado en cualquier momento, junto con la rentabilidad que hubiera devengado ese efectivo en el fondo de pensiones. Sin embargo, si cumplida la edad legal de vejez, el afiliado no ha reintegrado la totalidad del dinero retirado deberá reintegrarlo en ese momento o diferir la edad de retiro hasta un máximo de 5 años, plazo que se modula según el porcentaje del anticipo que se ha reintegrado.

Según ICP (2017) el objetivo de la primera propuesta es dar beneficios adicionales al afiliado, brindándole la oportunidad de utilizar parcialmente su ahorro previsional para solventar necesidades esenciales durante su vida laboral activa, con facilidades para el reintegro del mismo bajo las condiciones que le sean más favorables al trabajador, sin que esto afecte el monto de su pensión.

Tomando como centro la persona y el derecho a la seguridad social, los aportes y cotizaciones que se hacen a cualquier sistema previsional deben tener como fin último, financiar una adecuada pensión para cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En ese sentido proporcionar un adelanto de dinero a los trabajadores, no es una medida que venga a mejorar ni la cobertura del sistema previsional, ni mucho menos el monto de la pensión.

Dado el comportamiento normal de las personas, que usualmente prefieren el consumo actual en lugar del consumo futuro, lo más probable es que la mayoría de cotizantes se decanten por retirar el monto máximo permitido, sin reintegrar antes de la edad de retiro, el monto utilizado,

ya que no existe coacción para ello. En ese sentido, de facto se estaría incrementando la edad de jubilación en cinco años más, lo cual no sería algo escandaloso, pero el problema es la forma vedada con la que se pretende hacer.

Además, se puede apreciar que esta medida más bien es de carácter populista, es decir, es una forma de hacer que los trabajadores se decanten por lo que ICP (2017) ha propuesto, porque generalmente, si no existe educación previsional, las personas prefieren tener una cantidad de dinero para el consumo actual dejando al destino su bienestar futuro. Precisamente por esta razón los sistemas previsionales son de cotización obligatoria, porque si fueran voluntarios difícilmente la mayoría de las personas hiciera aportes para su futuro.

Por tanto esto no tiene nada que ver con el tema de cobertura y mejora de la pensión, más bien es una medida para que su proyecto sea legitimado por los trabajadores.

3.1.1.2. Proporcionar pensiones de vejez reducidas a personas que no hayan logrado cumplir con el requisito mínimo del tiempo de cotización

La segunda propuesta consiste en brindar la opción a los trabajadores que registren tiempos de cotización comprendidos entre diez y veinte años de gozar de un Beneficio Económico Temporal (BET), consistente en el pago mensual de una suma de dinero con cargo a su CIAP. El goce de este beneficio económico estará en función de los años cotizados y se mantendrá hasta el agotamiento de su saldo.

Adicionalmente, para los trabajadores que registren tiempos de cotización superiores a los veinte años y menores a veinticinco, se les otorga la posibilidad de optar por un Beneficio Económico Permanente (BEP), consistente en el pago mensual de una suma de dinero con cargo a su CIAP por veinte años y al agotamiento de la misma, con cargo a la Reserva de Pensión Vitalicia (RPV).

Los BET y los BEP no generan beneficios por sobrevivencia, salvo herencia en los casos en que el afiliado beneficiario fallezca con saldo en su cuenta.

El objetivo de esta propuesta es proveer un ingreso mensual a los afiliados que no cumplen los requisitos para pensionarse por vejez, que además de garantizarles un flujo de ingreso temporal, les permita también contar con acceso a los servicios de salud que presta el ISSS.

La justificación de esta propuesta es que en la actualidad, alrededor de un 60% de los afiliados que alcanzan la edad de retiro, no cumplen el requisito de tiempo de cotización mínimo exigido

por la Ley para pensionarse por vejez, por lo que acceden al beneficio alternativo de recibir la devolución del saldo de su cuenta en un solo monto.

La idea de otorgar una pensión a la mayor cantidad de personas en sí misma es buena, y está acorde al derecho a la seguridad social. Sin embargo, el problema es el monto de la pensión, ya que de lo que se habla son de pensiones reducidas y muchas de ellas temporales, en ese sentido el importe de estas pensiones no serán suficientes para poder cubrir las necesidades básicas de las personas.

Asimismo, se plantea la cobertura de salud por parte del ISSS para este grupo de pensionados. Sobre el particular, en la propuesta presentada por ICP (2017) no se menciona absolutamente nada, respecto a la capacidad económica por parte del Seguro Social, para absorber a estos contingentes poblacionales, debido que, aún para aquellos a los que se les hará devolución de saldos, se plantea que tendrán derecho a esta cobertura. Esto en principio es bueno, pero podría generar una carga al ISSS de tal manera que puede deteriorar aún más el régimen de salud.

Por tanto esta propuesta aunque en principio es buena, puede generar un mal mayor en las finanzas del ISSS, siendo que además no cumple con el criterio de la suficiencia de las pensiones.

3.1.1.3. Incorporar al régimen de salud del ISSS a todas las personas que reciban cualquier beneficio previsional

Como ya se mencionó antes, la tercera propuesta consiste en dejar establecido en la Ley que para el caso de los afiliados a quienes corresponda devolución de saldo por vejez, Beneficio Económico Temporal y Beneficio Económico Permanente, se les cotizará el 7.8% del beneficio que les corresponde, siendo responsabilidad de la AFP el traslado mensual de dichas cotizaciones al ISSS. A cambio de estas cotizaciones, el ISSS les brindará los mismos servicios que presta a los afiliados pensionados de manera vitalicia.

El objetivo de esta propuesta, según el ICP (2017), es garantizar el acceso a los servicios de salud que presta el ISSS a los afiliados que gocen de un Beneficio Económico Temporal o Permanente y a los beneficiarios de devolución de saldo, que actualmente no pueden acceder a estos servicios vitales durante la tercera edad.

La justificación de esta medida es que permitirá el acceso al Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales a todos los afiliados a partir del goce de una prestación por vejez, según les corresponda; lo que les evitará tener que enfrentar desembolsos significativos asociados a consultas médicas, medicamentos y hospitalizaciones que representan una proporción importante de las necesidades de los adultos mayores.

Tal como se ha mencionado, esta propuesta es más bien de carácter populista, ya que se pretende convencer a la población del sector formal, que con ella se incrementará la cobertura de salud, con el objetivo de obtener legitimación por parte de la clase trabajadora. Dado que no se ha medido el impacto económico en las finanzas del ISSS que implicaría absorber a una gran cantidad de personas adultas mayores que demandaran mayores servicios de salud, a cambio de una cotización simbólica, porque las pensiones que se pretenden otorgar pueden ser muy pequeñas.

Asimismo, es falsa la afirmación que propone que se incrementa la cobertura en salud, porque, en el país el sistema sanitario es universal, siendo que el régimen de salud del ISSS se ha establecido para atender a un subconjunto de la población que constituye la clase que trabaja en el sector formal de la economía.

3.1.1.4. Retiro del saldo de la CIAP en caso de enfermedades graves y terminales

ICP (2017) propone que un afiliado independientemente de su edad y del cumplimiento de los requisitos para acceder a una pensión de invalidez o vejez, que sea dictaminado por la Comisión Calificadora de Invalidez con el padecimiento de una enfermedad grave que ponga en riesgo significativamente su vida, podrá optar por solicitar la devolución de saldo de su Cuenta de Ahorro Individual para Pensiones, incluido el capital complementario, en los casos que corresponda.

El objetivo de esta propuesta según ICP (2017) es brindar a los afiliados más flexibilidad para la utilización de su ahorro previsional en casos de necesidades particulares y urgentes.

Esta propuesta desnaturaliza el objetivo de la seguridad social, y al parecer carga la obligación de pago a los sobrevivientes al fondo común que según este documento se creará.

Cuando alguna persona adolece de una enfermedad, existe un sistema que brinda servicios de salud que se encuentra a cargo del ISSS para el sector trabajador y del Ministerio de Salud para toda la población en general. En ese sentido, las cotizaciones o los ahorros bajo el

esquema de capitalización individual, sirven para financiar pensiones y no deben utilizarse para otros propósitos, en los casos de personas con enfermedades terminales, no por el hecho que éstas probablemente no podrán disfrutar de las pensiones, se justifica que pueden tener la posibilidad de retirar ese dinero, porque donde quedaría entonces la protección social de los sobrevivientes, de los cuales el afiliado se erige como un sostén económico.

Esta propuesta exacerba el espíritu individualista de los enfoques neoliberales y se olvida del concepto solidario que corresponde al grupo familiar, siendo que su propósito más bien es para ganar adeptos por parte de los trabajadores, ya que en nada contribuye a la cobertura y la suficiencia de las pensiones.

3.1.1.5. Incorporación de representación de los trabajadores y de la ANEP en la comisión de riesgos

ICP (2017) propone ampliar la composición de la Comisión de Riesgo para que participen representantes de trabajadores y empleadores. Al mismo tiempo, se propone eliminar la participación del Ministerio de Hacienda o de su representante, por conflicto de intereses al ser el Gobierno un emisor relevante en el Fondo de Pensiones.

El propósito de esta medida según el ICP (2017) es dar participación a trabajadores y empleadores en la delimitación del riesgo de las inversiones de los fondos de pensiones.

Esta propuesta no incide sustancialmente en lo que respecta a la cobertura y monto de las pensiones, más bien refleja el recelo que siempre ha tenido el sector privado a las instituciones Estatales. Se considera, que no es necesaria la participación de la empresa privada ni del sector trabajador en este comité, porque los límites máximos de las inversiones ya están definidos por la Ley, este comité lo único que hace es establecer límites por debajo de los ya regulado, no toma decisiones de gran trascendencia.

3.1.1.6. Nueva fórmula de cálculo para las pensiones de vejez, reducción de las pensiones para la población optada, reducción de las pensiones por invalidez y sobrevivencia, y mecanismo de pensiones vitalicias para todos los contingentes de pensionados

ICP (2017) propone otorgar a los afiliados optados a los que se les equiparó las pensiones, en caso se les agote el saldo de su cuenta individual, un beneficio mayor a la pensión mínima que les correspondería actualmente ante dicho evento, el cual sería equivalente al 75% de la

pensión en curso de pago, siempre y cuando el monto así calculado, no sea menor a la pensión mínima.

Asimismo, se propone modificar la metodología de cálculo de la pensión otorgada bajo la modalidad de renta programada, distribuyendo el saldo de la cuenta individual en un periodo acotado de 20 años con el objetivo de incrementar el monto de la pensión otorgada con su saldo.

Con posterioridad a este período, se le otorgará una pensión equivalente a la que tenía en curso de pago, financiada con la RPV, a la que contribuyó durante su vida laboral activa. Para los casos de beneficios por invalidez y sobrevivencia, su financiamiento se realizará con recursos de la cuenta de individual y de la RPV, según corresponda.

También proponen disminuir la tasa de reemplazo de los beneficios otorgados por el SPP, pasando del 63% por 25 años al 42% en los casos de vejez y un 33.2% para invalidez parcial.

Finalmente proponen establecer un aporte solidario de 3% de la pensión de los afiliados optados, que perciban pensiones mayores a la pensión mínima.

Tal como se mencionó en el Capítulo I y II el problema estructural de los sistemas de capitalización individual es que otorgan bajas pensiones, lo que genera un descontento generalizado en la población pensionada que a la larga se transforma en un sentimiento de rechazo al sistema.

Aunado a esto, cuando se calcula la pensión por medio del método de renta programada, normalmente el monto de la misma tiende a la baja en la medida que transcurre el tiempo.

Los optados a las cuales se les equiparó la pensión mediante un CT complementario, no se les cambió las reglas de cálculo. Es decir la pensión se calculó mediante el método de renta programada, pero sin realizar recálculos anuales, consecuentemente el saldo de la CIAP se les agotará de una manera más acelerada.

Ante esta realidad, para evitar presiones sociales, el ICP (2017) está proponiendo que no se les disminuya la pensión hasta la mínima, sino que hasta un máximo del 75% del monto de la pensión que ya tienen, por ejemplo: suponiendo que una persona estaba devengando una pensión de US\$1,000, al terminársele el saldo de la CIAP, esa pensión se reduciría a US\$207.60, que sería financiado por el Estado. Está claro que el afectado no estaría satisfecho con este cambio tan brusco, por esa razón según la propuesta del ICP (2017), la pensión en

lugar de reducirse hasta la mínima se reduciría a US\$750, lo cual si bien es una reducción que tampoco agrada al pensionado, no es tan gravosa como pasar a la pensión mínima de US\$207.60.

El problema con esta propuesta es el financiamiento y la sostenibilidad de la fuente de recursos, ya que se pretende sean financiados por la reserva de pensión vitalicia, sin embargo, si ésta no es suficiente, entonces el Estado tendrá que sufragar estos costos con el dinero de los contribuyentes.

Bajo esta misma línea, se propone calcular las pensiones de vejez según una expectativa de vida de 20 años, y no sobre todo el horizonte establecido en las tablas de mortalidad. Además se pretende fijar dicho monto en ese período de tiempo, para ello se utilizará una tasa de descuento para calcular las anualidades equivalente al promedio anual de los últimos 120 meses a cierre del mes anterior.

Este método de cálculo en efecto vendrá a mantener constante el monto de la pensión. Por ejemplo, actualmente mediante el cálculo de renta programada, con base a la tabla de mortalidad RV H ES del Instructivo SAP No. 29/98 que se muestra en el Anexo 1, una persona sin grupo familiar y con una CIAP de US\$60,000 y una tasa de interés del 6%, la pensión asciende a US\$426, que se calcula según las siguientes fórmulas:

$$P = \frac{CIAP}{cnt \times 12.5} \quad (16)$$

$$cntn = \frac{l_{60}V^{60} + l_{61}V^{61} + l_{62}V^{62} + \dots + l_xV^x}{l_{60}V^{60}} - \frac{m-1}{2m} \quad (17)$$

$$cntn = \frac{\sum_{x=60}^{110} l_xV^x}{l_{60}V^{60}} - \frac{m-1}{2m} \quad (18)$$

$$NX = \sum_{x=60}^{110} l_xV^x \text{ y } DX = l_{60}V^{60} \quad (19)$$

$$cntn = \frac{NX}{DX} - \frac{m-1}{2m} \quad (20)$$

Donde:

CIAP: es monto de la cuenta individual de ahorro para pensiones.

lx: es el número de vivos a la edad x.

V^x: Factor de descuento $\frac{1}{(1+i)^x}$ donde "i" es la tasa de descuento y "x" el tiempo del descuento.

m: Número de fraccionamiento anual, en este caso m=12 porque las pensiones se pagan mensualmente.

Aplicando las fórmulas anteriores para obtener la pensión se tiene:

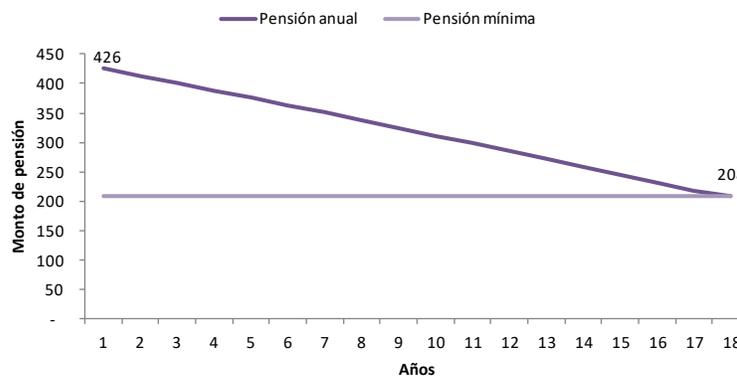
$$ctn = \frac{309,196}{26,359} - \frac{12 - 1}{2(12)} = 11.2718536995587$$

$$P = \frac{60,000}{11.2718536995587 \times 12.5} = US\$425.84$$

Los cálculos anteriores de conformidad al método de renta programada, se tienen que repetir año con año, porque la rentabilidad no necesariamente será estable. Entonces lo que sucede es que cuando se va pagando la pensión, el saldo de la CIAP va descendiendo de forma acelerada lo que hace que el valor de éste sea inferior al que se había previsto según la tasa de interés de cálculo. Por tanto normalmente el monto de la pensión disminuye significativamente hasta el agotamiento de la CIAP.

En el ejemplo anterior, la trayectoria del monto de la pensión por renta programada que se muestra en la Grafica 34, desciende año con año, hasta alcanzar la pensión mínima.

Gráfico 34: Trayectoria del monto de la pensión mediante el método de renta programada.



Fuente: elaboración propia a partir de Instructivo SAP No. 29/98

Tal como se puede observar, la pensión mediante esta forma de cálculo disminuye significativamente, asumiendo una rentabilidad del 4% de los fondos de pensiones, pero si esa rentabilidad es menor, entonces será mayor la disminución en el monto de las pensiones.

Con la propuesta de ICP (2017) se sugiere que no se tomen en cuenta los factores actuariales, lo cual equivale a suponer que existe un 100% de probabilidad de que una persona sobreviva 20 años. En ese sentido, proponen que se calcule una pensión estable en función de la rentabilidad de la CIAP en el horizonte de 20 años, tomando en cuenta el pago de 240 rentas mensuales y 20 pensiones de navidad que equivalen al 50% de la pensión normal, según la siguiente fórmula:

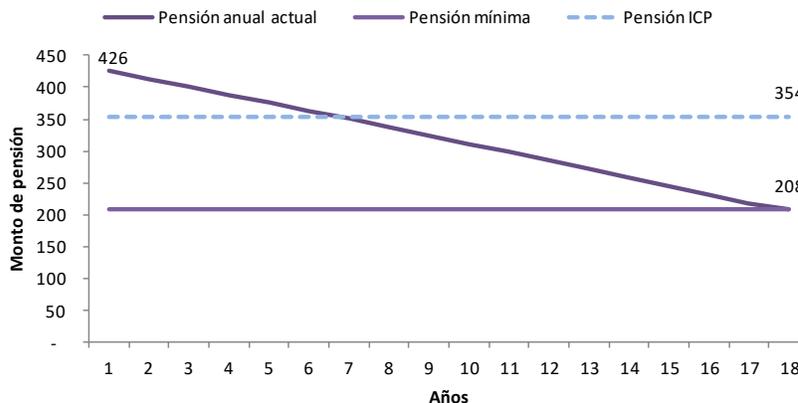
$$P = \frac{CIAP}{\frac{1 - (1 + i)^{-250}}{i}} \quad (21)$$

Asumiendo la misma tasa de rentabilidad del 4% anual que equivale al 0.33% mensual, la pensión sería la siguiente:

$$P = \frac{60,000}{\frac{1 - (1 + 0.33\%)^{-250}}{0.33\%}} = \frac{60,000}{169.439731010648} = US\$354.11$$

Como se muestra en el Gráfico 35, el monto de pensión, según la propuesta de ICP (2017), será constante y vitalicio, el cual al compararlo con el método de renta programada, resulta que para los primeros 6 años el monto calculado es inferior al que resultaría según los parámetros actuales de la Ley, pero a partir del séptimo año sería superior.

Gráfico 35: Trayectoria del monto de la pensión mediante el método de renta programada y propuesta de ICP.



Fuente: elaboración propia a partir de Superintendencia de Pensiones (1998) e ICP (2017).

Entonces lo que pretende ICP (2017) es que la pensión se mantenga constante en el tiempo, de tal manera que no sufra disminuciones. El problema es que bajo ese supuesto, la CIAP se agotaría en el año 19, si la persona vive más tiempo el pago de la pensión irá a cargo de la reserva de pensión vitalicia. Lo mismo pasará con las pensiones de los sobrevivientes a quienes no les quedará saldo en la CIAP. Entonces, el problema será la capacidad de financiamiento que tendrá esta reserva, porque deberá soportar una carga financiera significativa, siendo que al agotarse, el Estado deberá sufragar lo que haga falta.

En todo caso, el nuevo cálculo, tal como se puede apreciar en el ejemplo anterior, no soluciona el problema de la suficiencia de las pensiones. Es decir, si la CIAP es baja, las pensiones lo serán también, además, deja de lado las probabilidades de que una persona sobreviva durante un horizonte de tiempo, lo cual es algo inaceptable, cuando está trabajando con funciones biométricas, porque hay una probabilidad de muerte de por medio que tiene que considerarse en el modelo.

Por otra parte, se propone reducir las tasas de sustitución para las pensiones calculadas bajo las reglas del SPP, lo cual incluye a la población optada, de tal manera que una persona que tiene un SBR de US\$1,000.00, la pensión calculada según las reglas actuales con 25 años de cotización sería de US\$630 y según la propuesta, con esos mismos parámetros, la pensión sería de US\$420.00 lo que implica una reducción del 33% en relación al escenario actual.

Una tasa de sustitución del 42%, si bien se encuentra dentro del límite inferior de la norma mínima de seguridad social, convenio 102 de la OIT, una reforma de esta naturaleza implica una reducción drástica en los beneficios, cuando una tasa de sustitución del 63% se considera razonable.

En ese sentido, con esta propuesta lo que se está pretendiendo es desmejorar sensiblemente los beneficios para este segmento poblacional. En todo caso, lo que se debería establecer - y que no está en la propuesta - es un techo al pago de las pensiones para esta población, porque no es posible que en un país como El Salvador, existan personas devengando pensiones de US\$5,000 y US\$6,000, siendo que en la mayoría de los países, las pensiones que están a cargo del Estado tiene un límite máximo, precisamente porque se pagan con recursos públicos.

Finalmente, se propone gravar con un 3% las pensiones de los afiliados optados siempre y cuando superen el monto de la pensión mínima.

El hecho de gravar las pensiones con una contribución especial es apropiado, ya que a los pensionados no se les descuenta impuestos. El inconveniente es que no se puede hacer para un grupo selecto de éstos, es decir, únicamente para los optados, el gravamen se debe establecer para todos los pensionados, de una forma progresiva en función del monto de la pensión.

Hay una propuesta que tiene que ver con modificar las pensiones de referencia establecidas en el artículo 120 de la Ley SAP, la cual no ha sido presentada en el resumen ejecutivo, pero resulta importante para analizar la poca transparencia y los aspectos vedados que no se comunican públicamente. Por una parte se dice que las AFP sacrificaran su comisión en un 16%, porque experimentarían una reducción de 0.2%, pero no se dice que también quieren disminuir la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia a costa de las pensiones de los afiliados.

Actualmente, el artículo 120 establece que las pensiones de referencia para los afiliados calificados con una invalidez total y para las pensiones de sobrevivencia, serán del 70% del SBR, y para los calificados con invalidez parcial serán del 50% del SBR.

Las pensiones de referencia sirven para calcular la responsabilidad de la AFP por las pensiones de invalidez y sobrevivencia, cuando los afiliados tengan derecho al capital complementario según lo establecido en el artículo 116 de la Ley SAP.

Cuando una persona sufre una contingencia que le genera una disminución en sus aptitudes para el trabajo, se debe someter a un proceso de calificación del grado de discapacidad con la Comisión Calificadora de Invalidez. De tal manera, si la discapacidad es igual o supera el 66.67% de la aptitud de trabajo, entonces se califica con invalidez total, mientras que si la discapacidad es igual o mayor al 50% y menor al 66.67%, entonces se califica con invalidez parcial.

Si la persona tiene derecho al capital complementario, la pensión se calcula según se describe en el siguiente ejemplo: suponiendo que un afiliado tiene un SBR de US\$1,000, y sufre una invalidez total, la pensión resultante será de US\$700 ($US\$1,000 \times 70\%$), si la invalidez es parcial, la pensión será de US\$500 ($US\$1,000 \times 50\%$).

El pago de las pensiones durante los primeros 3 años corre por cuenta de la AFP, transcurrido ese plazo, el afiliado debe ser evaluado nuevamente por la Comisión Calificadora de Invalidez, quien dictaminará si la discapacidad persiste, se ha agravado o si ha desaparecido o

disminuido. En el caso que la discapacidad persiste o se agrave, entonces la AFP está en la obligación de desembolsar un importe de dinero que se denomina capital complementario, el cual se calcula como la diferencia entre: a) la cantidad de dinero que necesita el afiliado para financiar una pensión, para este ejemplo de US\$700, durante toda su vida y que sea suficiente para las pensiones de las personas que le sobrevivan; y b) el saldo que tiene ahorrado en ese momento en la CIAP.

Suponiendo que el afiliado en cuestión tiene en su CIAP US\$20,000, y su edad es de 36 años, aplicando la fórmula (18) y utilizando la tabla de mortalidad MH H ES del Instructivo SAP No. 29/98 presentada en el Anexo 1, para el cálculo del Capital Técnico Necesario (ctn) se tiene:

$$ctn = \frac{\sum_{x=36}^{110} l_x V^x}{l_{36} V^{36}} - \frac{m-1}{2m}$$

$$ctn = \frac{884,135}{69554} - \frac{12-1}{2(12)} = 12.2531570194861$$

Aplicando la ecuación (16) pero despejando la CIAP se tiene:

$$CIAP = cnt \times 12.5P$$

Donde la pensión "P" es igual a US\$700:

$$CIAP = 12.2531570194861 \times 12.5 \times US\$700 = US\$107,215.12$$

Es decir, un afiliado necesita tener en su CIAP US\$107,215.12 para poder financiar una pensión de US\$700 hasta que muera.

Sin embargo, como ya tiene US\$20,000, la diferencia entre lo que necesita y lo que tiene, es el capital complementario corre por cuenta de la AFP que para este caso asciende a US\$87,215.12.

Una lógica similar se aplica para las pensiones de sobrevivencia, donde la pensión de referencia es del 70% del SBR del causante, la cual se ajusta de conformidad a los porcentajes de distribución establecidos en el artículo 121 de la Ley SAP. Por ejemplo, suponiendo que la persona fallezca y únicamente tienen como beneficiario a su cónyuge la cual tiene 28 años de edad, la pensión para el cónyuge se calcularía de la siguiente manera:

$$P = SBR \times 70\% \times 60\%$$

El 70% es la pensión de referencia del causante y el 60% es la pensión de referencia del cónyuge, cuando no existen hijos ni padres con derecho a pensión.

Entonces la pensión sería de:

$$P = US\$1,000 \times 70\% \times 60\% = US\$420$$

Para poder financiar una pensión de este monto, para toda la vida del cónyuge es necesario que el causante tenga un saldo en su CIAP que pueda cubrir este beneficio, para lo cual es necesario calcular el ctn del cónyuge y determinar cuánto tiene que tener de saldo en la CIAP según la ecuación (16).

$$ctn = \frac{\sum_{x=28}^{110} l_x V^x}{l_{28} V^{28}} - \frac{m-1}{2m} = 16.0496777875028$$

$$CIAP = 16.0496777875028 \times 12.5 \times US\$420 = US\$84,260.81$$

En este caso, para poder pagar a la cónyuge una pensión de US\$420 mensuales durante toda su vida es necesaria un CIAP de US\$84,260.81, sin embargo únicamente se tiene US\$20,000, por lo que la AFP tiene que financiar US\$64,260.81 lo cual sería el capital complementario.

Para financiar las pensiones de invalidez que se pagan durante el primer dictamen, el capital complementario y el aporte especial, las AFP no comprometen su propio patrimonio. Más bien, están en la obligación de contratar una póliza de seguros de invalidez y sobrevivencia, por la cual deben pagar una prima que se negocia en función de la cantidad de recursos que se deben pagar por los riesgos asumidos y el salario de afiliado. En ese sentido en la medida que las obligaciones de las AFP sean mayores, así será la prima, pero si estas obligaciones disminuyen, entonces las primas de seguro también deberán disminuir.

Las primas de seguro representan el mayor gasto de las AFP, para el mes de abril del año 2017 representaron el 62.26% del total del gasto. Por tanto una disminución en este concepto, aunque exista una disminución en los ingresos, mantendría o incrementaría el nivel de ganancias.

Eso es lo que se encuentra oculto en la propuesta del ICP (2017), en el sentido que pretenden disminuir las pensiones de referencia establecidas en el artículo 120, de tal manera de que: del 70% para invalidez total y sobrevivencia se disminuyan al 42%; y del 50% al 33.2% para invalidez parcial.

El efecto de esta propuesta se puede visualizar en el ejemplo que se ha venido manejando, en relación a la pensión de invalidez y sobrevivencia.

Para el caso de invalidez total, con un SBR de US\$1,000, según la propuesta la pensión sería de US\$420 en lugar de US\$700, el ahorro en la AFP por el pago de los tres primeros años sería de US\$17,500 que representa el 52.63% del costo inicial, ya que en el escenario actual la obligación de pago es de US\$33,250 (US\$700X37.5 rentas) y el escenario propuesto es de US\$15,750.

Por su parte el capital complementario en el escenario actual, tal como se había calculado anteriormente es de US\$87,215.12, mientras que con la propuesta sería de US\$44,329.07 ($12.2531570194861 \times 12.5 \times US\$420 - US\$20,000$), experimentándose una disminución de US\$42,886.04, lo que representa un 49.17% del escenario actual.

Para el caso de sobrevivencia la pensión en el escenario actual sería de US\$420 mientras que según la propuesta sería de US\$252, generándose una disminución del 40% de la pensión según las condiciones actuales.

El capital complementario del escenario actual era de US\$64,260.81, mientras que con la propuesta sería de US\$30,556.48, experimentando una disminución de US\$33,704.32 que representa un 52.45% del costo actual.

Lo anterior implica que los importes que tienen que pagar las compañías aseguradoras disminuirían en prácticamente un 50%, lo cual implica que las pólizas tendrían que disminuir en la misma dirección. Por consiguiente, si bien los ingresos de las AFP disminuirían en un 9% ((2.2% comisión actual ÷ 2% comisión propuesta) - 1), los costos por primas de seguro que representan el 61.26% de los gastos totales de las AFP disminuirán en 50%, lo que originará una disminución del 30.63% en los gastos totales, que aunque se genere una disminución del 9% en los ingresos, le genera un incremento en las utilidades operativas de 31.72%.

Queda evidenciado que con la propuesta de ICP (2017), las AFP lejos de sacrificarse se verán muy beneficiadas incrementando aún más las ganancias.

Sin embargo, eso no es todo, también se pretende que en los casos donde la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia no se adjudique, las AFP pueden cubrir ese segmento, para lo cual cobrarán el equivalente a las pólizas de seguro, lo que les generará aún más ganancias, porque lo que por una parte eran costos, con esta figura ya no lo serán.

3.1.1.7. Unificar las bases de datos del Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS con las que corresponden a los Sistemas de Pensiones

ICP (2017) propone definir como obligatoria la elaboración de planillas por medios electrónicos, utilizando para ello, la misma base de datos de empleados tanto para el Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS, como las que corresponden a los Sistemas de Pensiones.

Esta propuesta es adecuada e independientemente a cualquier tipo de reforma y debería impulsarse desde la actualidad, para evitar que exista evasión previsional de patronos que cotizan al ISSS pero que no lo hacen al sistema previsional.

3.1.1.8. Autorizar nuevas opciones de inversión para los Fondos de Pensiones

ICP (2017) en su afán por mejorar la rentabilidad, está proponiendo abrir el régimen de inversión que actualmente tienen establecidas las AFP para colocar los fondos de pensiones.

Actualmente existe una fuerte regulación para la colocación de los recursos de los fondos de pensiones, el propósito es asegurar que estos recursos se encuentren invertidos en instrumentos de muy buena calidad cuyo riesgo de crédito sea muy bajo, además, de evitar la concentración de inversión ya sea en emisiones o emisores. No se permite la inversión en plazas extranjeras, únicamente en instrumentos invertidos en la bolsa de valores de El Salvador.

Sin embargo, en la actualidad, dadas las inversiones obligatorias en los Certificados de Inversión Previsional, existe una fuerte concentración de las inversiones en estos títulos, tal como se presentó en el Capítulo II. Asimismo, dada la poca profundidad del mercado bursátil salvadoreño, las AFP se ven en la obligación de adquirir cualquier emisión que cumplan los requisitos mínimos establecidos por la ley, lo que hace que la concentración en títulos de instituciones públicas sea sumamente elevada.

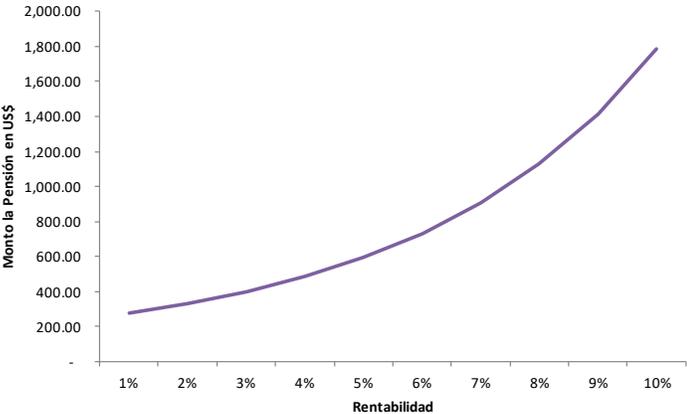
En línea con esta problemática el ICP (2017) propone que se permita invertir en Fondos de Inversión locales e internacionales, y en cualquier otro instrumento transado en los mercados internacionales, incluso en derivados. También, pretenden que se permita invertir en depósitos a plazo y en operaciones de reporto.

Los fondos de pensiones son un instrumento de intermediación, y las pensiones están íntimamente ligadas a la rentabilidad que se obtenga en las transacciones de intermediación. De hecho, de esto depende en gran medida la reputación del sistema, ya que si existen rentabilidades bajas, la capitalización del fondo será también baja lo que repercute sin duda alguna en los montos de pensión.

Por ejemplo, con base a cálculos propios, suponiendo que existe una persona de veinticuatro años que recién se incorpora al mercado laboral formal, devengando un salario de US\$400, si cotiza durante toda su vida activa a un sistema de capitalización individual, suponiendo un incremento salarial del 2%, con una tasa de rentabilidad promedio del 4%, podrá obtener una pensión de US\$483.06 al final de su vida activa, lo que representa una tasa de sustitución del 59.20% del último salario de US\$815.95.

Ahora bien, suponiendo que la tasa de rentabilidad sea del 3%, la pensión sería de US\$397.93 disminuyendo un 17.6% en relación al monto anterior. Esto implica que el monto de la pensión es sumamente sensible a los cambios en la tasa de rentabilidad.

Gráfico 36: Comportamiento del monto de las pensiones en función de la tasa de rentabilidad.



Fuente: elaboración propia.

En el Gráfico 36, se puede observar cómo el monto de la pensión tiene un crecimiento exponencial en función de la tasa de rentabilidad. Por esa razón, para los que defienden los

sistemas de capitalización individual, esta variable es de suma importancia porque de ella dependen en gran medida los importes de las pensiones.

Pero el gran problema es que la tasa de rentabilidad es una variable influenciada por las condiciones de mercado, en ese sentido su comportamiento puede ser errático tal como ha sucedido hasta el momento en los fondos de pensiones. Por tanto no existe ninguna medida de seguridad que garantice un determinado monto de pensiones en el futuro, tal como ha sucedido en la práctica.

Además, es importante mencionar que en un ambiente de mercado, si se quiere lograr mayores niveles de rendimiento hay que asumir más riesgos, pero no se puede jugar con el dinero para el retiro de las personas. Por esa razón es que los fondos de pensiones siempre se deben invertir en valores que tengan mucha seguridad, es decir, deben ser conservadores, el castigo es que devengan una baja rentabilidad. Por tanto, las bajas pensiones y la baja rentabilidad es un asunto intrínseco de los sistemas de capitalización individual.

3.1.1.9. Establecer la figura de los multifondos

En línea con lo anterior, para efectos de incrementar la rentabilidad, ICP (2017) propone crear la figura de los multifondos, que consiste en establecer cuatro fondos:

- Fondo Crecimiento: Un mínimo de 30% y un máximo de 45% en renta variable.
- Fondo Moderado: Un mínimo de 20% y un máximo de 30% en renta variable.
- Fondo Conservador: Un máximo de 20% en renta variable.
- Fondo Especial de Retiro: Sin autorización para invertir en renta variable.

La figura de los multifondos es una emulación de reformas que se han realizado en los sistemas de capitalización individual en Chile y otros países en Latinoamérica, sin embargo, ello no resuelve el problema de las bajas rentabilidades, lo que se hace es aislar o segmentar los riesgos asumidos, de tal manera que el fondo más agresivo, pueda generar un mayor rendimiento. Pero puede estar expuesto a una mayor pérdida, por tanto, las pensiones siguen estando a merced del mercado (Superintendencia de Pensiones de Chile, 2017).

3.1.1.10. Restructuración de los CIP

Otra propuesta planteada es reestructurar los CIP A y B ya emitidos, por nuevos CIP, los cuales tendrían diferentes características que las actuales:

- a. Ampliación del plazo de vencimiento entre 25 y 30 años.
- b. Incrementar la tasa de interés de los CIP.
- c. Modificar el esquema de amortización, pasando a un sistema de saldos decrecientes con pagos lineales de servicio de la deuda.

La propuesta anterior, no necesariamente es un tema previsional, sino que se circunscribe al ámbito de las finanzas públicas e implica una restructuración de la deuda contraída por el Estado con los fondos de pensiones y que está relacionada con los costos de transición.

Cabe mencionar que mediante D.L. No. 656 del 21 abril de 2017, se reformó la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, en el sentido de que las nuevas emisiones de los CIP se programan para 50 años con cinco años de gracia y devengando una tasa de interés del 4%, y a partir del 4 de febrero de 2019 las nuevas emisiones devengarán una tasa de interés máxima de 5.5%.

3.1.1.11. Promover el ahorro voluntario

Se propone promover el ahorro voluntario para pensiones como un instrumento financiero de alcance masivo en el país, con los incentivos alineados para que los trabajadores perciban las ventajas de tomar planes de ahorro voluntario para pensiones.

El ahorro previsional voluntario es algo que ya está establecido en la Ley, sin embargo, esto no ha tenido efectos significativos por varias razones, una de ellas es porque las personas jóvenes normalmente ven la vejez como algo muy lejano. Por tanto no hay incentivo para sacrificar el consumo presente por un consumo de muy largo plazo.

En ese sentido, aunque se trate de realizar algunas flexibilizaciones como las que se proponen, difícilmente se logrará canalizar una masa importante de este ahorro. Además, en las propuestas en realidad no existen incentivos para revertir la reticencia a sacrificar el consumo presente por parte de las generaciones jóvenes.

3.1.1.12. Medias para reducir la evasión de cotizaciones

Se están proponiendo otras medias para efectos de incrementar la efectividad de la recaudación de las cotizaciones previsionales, tales como:

- a) Incluir la información de empleadores en mora dentro de la Central de Riesgos y burós de crédito.
- b) Eliminar resolución de la Superintendencia del Sistema Financiero en la que se exime a las instituciones públicas del pago de la rentabilidad dejada de percibir por parte de sus trabajadores, en los casos en que realicen pagos extemporáneos.
- c) Fortalecer los mecanismos disponibles para que las AFP gestionen con mayor eficacia la recuperación de cotizaciones en mora.
- d) Modificar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), estableciendo la obligatoriedad en lo relativo a la exigencia de solvencias de pago de seguridad social (salud y pensiones), ampliándola de la situación actual en que es exigible únicamente para los contratistas, adicionando también a los subcontratistas. De igual forma, se deberá modificar dicha Ley a fin de que sea exigible la presentación de solvencia al momento en que se deban realizar pagos parciales o totales de los respectivos contratos. Deberá desarrollarse un esquema de comunicación electrónica entre las instituciones administradoras, Unidad de Pensiones del ISSS (UPISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) e ISSS con la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, a fin de que se establezca un esquema de verificación electrónica de la situación de solvencia, de forma similar al que funciona actualmente con la Dirección General de Aduanas.

Las propuestas anteriormente listadas, son apropiadas independientemente de cualquier reforma que se haga al sistema previsional ya que son medidas que vienen a generar presión al empleador para que cumpla con su obligación de cotizar.

3.1.1.13. Creación de la Reserva de Pensión Vitalicia (RPV), aumento en la tasa de cotización y disminución en los porcentajes que se capitalizan a la CIAP

Una de las propuestas más trascendentales planteadas por el ICP (2017), es la creación de un fondo solidario dentro del patrimonio del fondo de pensiones el cual será utilizado para financiar los siguientes beneficios:

- a. Certificados de Traspaso y pensiones de afiliados optados, al agotarse el saldo de su Cuenta Individual.

- b. Pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- c. Pensiones de los afiliados obligados de manera vitalicia luego de agotarse su saldo.

Con esta propuesta se pretenden liberar de las cargas que representan para el Estado las pensiones de los optados y el pago de las pensiones mínimas, así como, garantizar de forma vitalicia el pago de las pensiones para los obligados.

Sin embargo, el problema es el financiamiento y la sostenibilidad de este fondo, ya que inicialmente se pretende que se financie con el 5% de las aportaciones y un 3% sobre las pensiones de los optados.

Las cotizaciones podrían aportar una recaudación de US\$142 millones al año, pero los gastos a cargo de esta reserva, pueden ser muy significativos e incrementales en el tiempo, con lo cual se puede llegar a un punto de insuficiencia, generando nuevamente la presión al Estado para asumir estos compromisos.

Se proponen incrementar el porcentaje de cotización al 15%, de este 5% se destinaría para esta reserva, el 2% para la comisión de la AFP y el 8% para la CIAP.

Una capitalización del 8% en la CIAP es extremadamente baja, y es lo único seguro que tiene el trabajador en este sistema, porque la rentabilidad está a merced del mercado.

Si la rentabilidad es baja, las pensiones calculadas para un gran segmento poblacional serán inferiores a la pensión mínima, lo que obligará que se pague este monto con cargo a la CIAP, ello originará una caída más acelerada de dicho saldo. En ese sentido, más pronto los pensionados comenzarán a requerir fondos de la Reserva de Pensión Vitalicia y si a esto se le suma las otras obligaciones de los optados, aunque se les hayan disminuido sus beneficios, estos recursos se volverán insuficientes.

Por ejemplo, un empleado que devenga un salario de US\$600 de 24 años de edad, con una densidad de cotización del 90%, una tasa de rentabilidad del 4%, incremento salarial del 2% y la cotización a la CIAP del 8%, la pensión al momento de la edad de jubilación sería el equivalente al 39% de su último salario, la cual es una tasa de sustitución muy baja, siendo

que se empeora para el caso de las mujeres, donde en las mismas condiciones la tasa de sustitución sería del 32.21%.

Entonces, aun cuando se establezca una reserva que en teoría garantice pensiones vitalicias y estables, poco serviría porque por una parte ésta será insuficiente y por otra los montos de las pensiones se verían comprometidos. De ahí, nuevamente, deja relegado el enfoque primordial de la seguridad social que es la protección del ser humano ante la ocurrencia de una contingencia que deteriore su capacidad de trabajo, ya que tasas de sustitución tan bajas provocan que no se genere una adecuada protección.

Es importante tomar en cuenta también la realidad de los bajos salarios en el país, siendo que según datos estadísticos publicados por la Superintendencia del Sistema Financiero, el 59% de los cotizantes devengan salarios menores a los US\$484, en ese sentido, dada una baja capitalización en la CIAP, la mayoría de personas obtendrían una pensión inferior a la mínima, desencadenando la descapitalización acelerada de la CIAP y de la Reserva de Pensión Vitalicia.

3.1.2. Consideraciones finales a propuesta del ICP

Tal como se ha verificado en los numerales anteriores, la propuesta del ICP (2017) está bien estructurada, pero de ninguna manera resuelve la problemática de las pensiones. Lejos de eso, de implementarse se agudizaría aún más, porque mantiene el esquema básico donde las pensiones dependen fundamentalmente de las variables de mercado, que en lugar de incrementar los importes de la pensión - que es el problema fundamental de los sistemas de capitalización individual - disminuyen los beneficios.

En ese sentido, esta propuesta no vendrá a solventar los problemas de la suficiencia en las pensiones, sino que los agrava.

Por otra parte, desde el punto de vista de la sostenibilidad, lo único que se incorpora para aliviar la carga fiscal que originan las pensiones de los optados y las pensiones mínimas, es la Reserva de Pensiones Vitalicias. Sin embargo, es muy probable que ésta no sea suficiente para soportar las cargas financieras que se le atribuyen. Además, se deja por fuera las obligaciones de pago que tiene el Estado por las pensiones del ISSS y el INPEP, lo cual

representa en este momento la mayor presión en las finanzas públicas, es decir, no se establece ninguna medida para remediar o solventar esta situación.

De tal manera que el problema de la sostenibilidad financiera no está resuelto con esta propuesta, porque el Estado seguirá requiriendo recursos para pagar las pensiones del antiguo sistema, sin que exista una fuente certera de financiamiento, dejando siempre abierta la figura del FOP.

Por el lado de la cobertura, no se tiene ninguna propuesta que venga a solventar el gravísimo problema de la falta de acceso de la mayoría de la población a los sistemas previsionales, ya que únicamente se enfocan al sistema previsional contributivo, dejan de lado y por mucho, el derecho que toda persona tiene a la seguridad social.

Como ya se ha mencionado anteriormente, para garantizar la seguridad social a todas las personas, es necesario implementar un sistema de protección social universal, lo que implica que en materia previsional se implemente un pilar no contributivo y subsidiario para otorgar pensiones básicas a todas aquellas personas que no tienen acceso a las pensiones contributivas, siendo que este tipo de ideas no se plasma en las propuestas del ICP (2017).

En resumen, lo que ha sido propuesto por Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, que representa el interés de las AFP y la Empresa Privada, no cumple ninguno de los parámetros para que sea considerada como una propuesta viable; ya que no asegura pensiones dignas y suficientes, no se resuelve el problema de los costos de transición y existen dudas de la sostenibilidad de las Reservas de Pensiones Vitalicias; y no existe ninguna medida que venga a mejorar la cobertura.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las principales propuestas impulsadas por ICP (2017).

Cuadro 9: Comparativo de propuesta de ICP con Ley Actual.

Concepto	Propuesta ICP	Ley actual	Diferencia	Comentario
Porcentaje mínimo de pensión para optados y pensionados del SPP	42%	63%	21.0 pp	Disminución del beneficio en el porcentaje señalado

SAP: Porcentaje de las pensiones de referencia por invalidez y sobrevivencia	42% (SBR) invalidez total 33.2% (SBR) invalidez parcial	70% (SBR) invalidez total 50% (SBR) invalidez parcial	28.0 pp 16.8 pp	Disminución del beneficio en el porcentaje señalado
Pensión por vejez en curso de pago de optados según "Decreto 1217"	Hasta un 75% de la pensión actual	Hasta la pensión mínima	Estabilización de las pensiones.	Se asegura una pensión mayor cuando se termine el saldo de la CIAP
Pensión por vejez para obligados	240 anualidades	Renta programada	Otra forma de cálculo	Diferentes montos de pensión
SPP: porcentaje mínimo de pensión por invalidez	46.4% (SBR) invalidez total 36.5% (SBR) invalidez parcial	63% (SBR) invalidez total 52% (SBR) invalidez parcial	16.6 pp 15.5 pp	Disminución del beneficio en el porcentaje señalado
Cotización de pensionados optados a la RPV	3%	0.0%	3.0 pp	Disminuirá la pensión para este segmento poblacional
Pensión de longevidad para activos y pensionados	Renta vitalicia con cargo a la RPV	Pensión Mínima cuando se termine la CIAP	Modificación de método de cálculo	Se modifica método de cálculo
Tasa de cotización: • Comisión • RPV • CIAP	15% 2% 5% 8%	13% 2.2% No 10.8%	(+2.0 pp (-)0.2 pp No (-)2.8	Se incrementa la cotización, se reduce levemente la comisión y se disminuye la capitalización al Afiliado
Plazo de deuda por CIP	Actual: 30 años Nueva: 50 años	Actual: 25 años Nueva: 50 años	5 años más Ninguna	Se amplía plazos para reducir presión fiscal
Beneficios económicos: • Temporal (BET) • Permanente (BEP) Cobertura de ISSS salud: • Temporal • Permanente	Si Si Si Si	No	Incorporación de nuevo beneficio	No generan pensiones de sobrevivencia. Se cotiza 7.8% al ISSS salud.
Cantidad de fondos de pensiones	4	1	3	Se crea los multifondos.
Comisiones: • Administración de ahorro obligatorio • Administración ahorro voluntario	2%	2.2	0.2 pp	ICP desincentiva el ahorro voluntario ya que actualmente no se cobra comisión por el mismo, en la propuesta se pretende cobrar.
Devolución de saldos: • En número de cuotas. • Anticipo de Fondos • Anticipo por enfermedad grave.	10 Si Si	6 No No	4 Incorporación de nuevo beneficio	Reduce el monto de las anualidades Hasta un 25% de la CIAP Cumplimiento de requisitos

Fuente: Elaboración propia a partir de las propuestas publicadas por ICP (2017) y Asamblea Legislativa (1996).

3.2. Propuesta de reforma gubernamental al sistema previsional

El gobierno formuló su propuesta de reforma de pensiones, en la cual pretendía establecer un sistema mixto, donde existiera un componente de reparto y uno de capitalización individual.

La propuesta del gobierno es, hasta cierto punto antagónica a la que presentó ICP (2017), cronológicamente el gobierno lanzó su propuesta desde finales del año 2015, mientras que ICP (2017) lo hizo en este año, erigiéndose como una alternativa a lo que ya era un punto de discusión en la Asamblea Legislativa.

La propuesta del gobierno, dado que puede afectar significativamente los intereses de las AFP, no ha sido del agrado de los grupos económicos, y consecuentemente no ha logrado el apoyo político de los partidos de derecha, por tanto, su aprobación es remota.

Muchas de las críticas que la empresa privada y las AFP han realizado a la propuesta del Gobierno, están basadas en lo que ellos denominan la confiscación de los fondos de pensiones. Como se verá más adelante, no es más que una argucia para incidir en la población de tal manera que se genere un rechazo y una opinión negativa a todo lo que tenga que ver con un componente de reparto, exaltando más el componente ideológico que lo técnicamente viable para solucionar los problemas del sistema previsional.

En vista de ello, recientemente en el mes de julio de 2017, el gobierno ha presentado una nueva propuesta, que según publicaciones noticiosas retoma una parte del modelo de cuentas nacionales, sin embargo, no se han hecho público los detalles de esa nueva propuesta, lo que si se conoce es que mantiene la idea del sistema de reparto.

El análisis que se realizará en este apartado corresponde a la propuesta ya publicada por el gobierno, es decir el sistema mixto, ya que de ella es que se tienen los por menores y los supuestos del nuevo esquema previsional sugerido.

3.2.1. Detalles del sistema mixto

El sistema mixto propuesto por el gobierno contiene dos pilares: uno de reparto puro y otro de capitalización individual, de tal manera que todas las personas están obligadas a cotizar al pilar de reparto. Asimismo solamente aquellas que devengan un salario superior a los dos salarios mínimos vigentes del sector comercio, deberán cotizar al sistema de capitalización individual (Farell Grupo de Consultorias, S.C., 2017).

La pensión por tanto, se conformará con un beneficio definido que otorgará el sistema de reparto, más la pensión que se derive del componente de capitalización para aquellos que hayan cotizado al mismo. La pensión que otorga el sistema de reparto será la pensión mínima que establezca el Ministerio de Hacienda, que actualmente asciende a US\$207.60 (Farell Grupo de Consultorias, S.C., 2017).

Cuadro 10: Esquema del sistema mixto presentado por el Gobierno

PILAR I Solidario Obligatorio	PILAR II Capitalización individual Obligatorio
Ingresos hasta 2 salarios mínimos	Ingresos mayores a dos salarios mínimos y menores o iguales al mayor salario del Gobierno Central
Beneficio fijo para todos los afiliados que cumpla requisitos para pensionarse equivalente la pensión mínima establecida por el Ministerio de Hacienda.	Pensión o devolución de saldos que resulte del régimen de capitalización individual.

Fuente: elaboración propia a partir de Informe de la Cuantificación Económica y Actuarial de la Propuesta de Reforma de Pensiones del Gobierno de El Salvador.

La cotización al sistema mixto, según la propuesta, se mantiene en un 13% del salario cotizante en cada segmento salarial. Por ejemplo: si una persona devenga un salario de US\$1,000 entonces, la cotización para el componente de reparto será del 13% sobre los dos salarios mínimos ($13\% \times US\$600$) que equivale a US\$78; mientras que para capitalización individual será del 13% sobre el excedente ($13\% \times US\$400$), es decir, US\$52; de tal manera que el afiliado cotizará en total el 13% de US\$1,000, que asciende a US\$130.

Del porcentaje que se cotiza al componente de capitalización individual, el 1.9% se destina al pago de la comisión de las AFP mientras que el 11.1% se destina a la CIAP, en el ejemplo anterior, US\$7.6 (US\$400x1.9%) se pagaría en concepto de comisión y US\$44.40 (US\$400x11.1%) se destinaría a la CIAP.

Tal como se puede observar, con esta propuesta los ingresos de las AFP se verían disminuidos sensiblemente, porque si se compara con el escenario actual, resulta que US\$22 se destina a la comisión de la AFP, lo cual comparado con US\$7.6 que se plantea en la propuesta, genera una diferencia que representa el 65.4% respecto a la comisión actual. Por esa razón, las AFP ven como una amenaza a sus intereses económicos la propuesta gubernamental.

Tanto el componente de reparto como el de capitalización, cubren los riesgos de invalidez y sobrevivencia en cada uno de los rangos salariales.

Con la propuesta gubernamental, también se pretende eliminar la equiparación de pensiones y los beneficios otorgados a los optados a través del “Decreto 100”, lo cual sería aplicable para los nuevos contingentes poblacionales que se pensionarían y no así para los que ya gozan de los beneficios, respetando de esa manera los derechos adquiridos (Farell Grupo de Consultorias, S.C., 2017).

Según Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017), al momento de la transición, los cotizantes que devengan un salario menor al de los dos salarios mínimos, el saldo de la CIAP se trasladará íntegramente al sistema de reparto. Por otra parte, aquellos con un salario superior al umbral antes mencionado, la fórmula para calcular el importe que se trasladará se determina como un cociente de dividir el monto de dos salarios mínimos entre el ingreso base de cotización. De este modo, si una persona devenga un salario de US\$1,000 se trasladará el 60% del saldo de la CIAP al componente de reparto.

Con el traslado de la CIAP al componente de reparto, se pretende cancelar la deuda de los CIP “A”, de tal manera que la deuda explícita en materia de pensiones disminuya.

El Gobierno ha propuesto que las AFP seguirán administrando tanto el componente de reparto como el de capitalización individual. Por tanto, la administración del sistema previsional seguirá siendo privada.

Un resumen de las principales características del sistema se presenta a continuación:

Cuadro 11: Características del componente de reparto.

I. Componente de reparto	
Tipos de pensión	Vejez, Invalidez y Supervivencia
A quién aplica	Es obligatorio para todos los trabajadores activos del SAP, no aplica para SPP
Recursos para financiamiento	Cuotas y aportaciones: 13% del IBC. Se destina el 1% como comisión para la AFP.
Administración de recursos	Entidad privada. Administradora del Fondo de Pensiones(AFP)
Tope salarial para cotización	2 SM comercio y servicios se toma como referencia
Requisitos para pensionarse por vejez	Los mismos que el escenario actual
Fórmula de beneficios para vejez	Se otorgará una pensión fija de US\$ 207.60 para todos los pensionados por vejez.
Fórmula de beneficio para invalidez y supervivencia	Los mismos que el escenario actual
Fórmula de beneficios si no se alcanzan requisitos para pensión	Se les calcula en el sistema de reparto una asignación del 12% del IBC por cada mes cotizado, y la parte proporcional del CT.

Fuente: elaboración propia a partir de Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017).

Cuadro 12: Características del componente de capitalización individual.

II. Componente de capitalización individual	
Tipos de pensión	Vejez, Invalidez y Supervivencia
A quién aplica	Trabajadores activos y nuevos ingresantes cuyos salarios sean mayores a 2 SM
Recursos para financiamiento	13% del excedente de 2 SM, 1.9% destinado a Seguro y Administración
Administración de recursos	Entidad privada. Administradora del Fondo de Pensiones(AFP)
Tope salarial para cotización	Piso de más de 2 SM y techo de US\$ 6.377.15
Requisitos para pensionarse por vejez	Los mismos que el escenario actual
Fórmula de beneficios para vejez	Conforme al saldo acumulado en la cuenta individual
Fórmula de beneficio para invalidez y supervivencia	Conforme al saldo acumulado en la cuenta individual

Fórmula de beneficios si no se alcanzan requisitos para pensión

Devolución del saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones

Fuente: elaboración propia a partir de Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017).

La propuesta del Gobierno se ha realizado bajo un enfoque plenamente fiscal, es decir, busca aliviar la presión de la deuda previsional y reducir los flujos destinados al servicio de esa deuda, lo cual dará un mayor margen de maniobra a la gestión financiera del Gobierno. Por ello, que deja de lado la razón de ser de los sistemas previsionales, que es proporcionar una protección para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social.

Sin embargo, aunque en el corto plazo la reforma propuesta por el Gobierno genera un respiro financiero, en el mediano y largo plazo los flujos de fondos necesarios para financiar la propuesta resultan mayores a los que ahora se tienen, siendo que su costo actuarial es mayor a lo que representa el SAP y el SPP en las condiciones actuales.

En el escenario actual, tal como se presenta en el Cuadro 13, los costos de transición generados por el SPP, son los que mayormente demandan recursos, seguido por los costos de las pensiones de los optados, la emisión de Certificados de Traspaso y las pensiones mínimas. Todo ello llega a un punto máximo de demanda de recursos de US\$968 millones en el año 2024, lo cual es un importe extremadamente elevado que se hace difícil financiarlo. Por otra parte 2016-2030 es el período donde existe una mayor carga fiscal para el Estado, lo que presiona al Gobierno para que se busque fuentes de financiamiento que provengan del sistema previsional mismo en lugar del Presupuesto General de la Nación.

Cuadro 13: Flujos de caja del Sistema Previsional Salvadoreño en escenario actual (En millones de US\$)

Año	Recursos a cargo del Estado					Total
	SPP	CT	CTC	Beneficios Previsionales Optados B	Beneficios Previsionales Prest. Mínima y Ext. Saldo CIAP	
2016	404	97	24	101	3	629
2017	404	64	0	135	5	607
2018	399	146	0	212	8	765
2019	417	175	0	238	10	840
2020	412	173	0	247	14	847
2021	401	169	0	266	17	852
2022	390	177	0	297	18	881
2023	381	235	0	310	20	946
2024	372	244	0	328	24	968
2025	361	200	0	354	25	942
2030	297	106	0	403	45	851
2040	138	6	0	314	132	590
2050	39	0	0	150	287	477
2060	5	0	0	27	469	502
2070	1	0	0	1	646	648
2080	0	0	0	0	638	638
2090	0	0	0	0	635	635
2100	0	0	0	0	697	697
2110	0	0	0	0	678	678
2115	0	0	0	0	678	678

Fuente: Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017).

Según la reforma propuesta que está en discusión en la Asamblea, las necesidades de liquidez para los primeros años (2016-2030), tal como se presentan en el Cuadro 14, disminuyen considerablemente, pero a partir del año 2030 comienzan a incrementar significativamente. Tal como se aprecia en el Cuadro 14 y Gráfico 37, el problema de la sostenibilidad del sistema no se resuelve, lo que se hace es remitirlo hacia adelante, incluso con un incremento en los costos financieros.

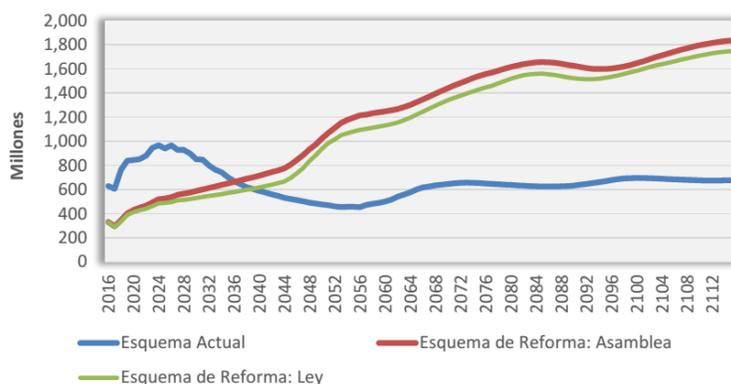
En el mismo informe de valuación actuarial del gobierno se establece que “los esquemas de reforma propuestos presentan un alivio económico en las Finanzas Públicas, pero solamente en el corto y mediano plazo. Posteriormente, la situación fiscal se vuelve más complicada que la que se espera con el Sistema de Pensiones en vigor” (Farell Grupo de Consultorías, S.C., 2017, p. 34).

Cuadro 14: Flujos de caja del Sistema Previsional Salvadoreño según el esquema de reforma presentado en la Asamblea Legislativa. (En millones de US\$)

Año	Transición		Reparto	Total
	SPP	Pen. Mín.y Ag. CIAP	Pensiones	
2016	404	104	-176	332
2017	404	138	-246	296
2018	399	167	-220	346
2019	417	171	-185	403
2020	412	175	-156	431
2021	401	176	-127	450
2022	390	176	-98	468
2023	381	177	-64	494
2024	372	179	-31	521
2025	361	178	-11	528
2030	297	176	116	589
2040	138	131	448	717
2050	39	49	939	1,027
2060	5	8	1,234	1,248
2070	1	2	1,440	1,443
2080	0	0	1,618	1,618
2090	0	0	1,626	1,626
2100	0	0	1,647	1,647
2110	0	0	1,797	1,797
2115	0	0	1,836	1,836

Fuente: Farell Grupo de Consultorías, S.C. (2017).

Gráfico 37: Flujos de efectivo situación actual y reforma propuesta (Millones de US\$)



Fuente: Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017).

Los costos de la propuesta presentada por el Gobierno, medido a valor actual sin considerar traspasos de CIAP ascienden a US\$27,371 millones, versus los US\$22,364 millones que corresponde al sistema actual.

Mientras que al considerar el traspaso de US\$4,656 millones del saldo de la CIAP, los costos de la propuesta disminuye a US\$22,715 millones, siendo levemente superior a los costos del escenario actual.

Cuadro 15: Comparativo de costos de la situación actual con la propuesta de reforma presentada por el Gobierno. (En US\$)

Concepto	Esquema Actual	Esquema de Reforma
SPP	6,112,132,363	6,112,132,363
CT	2,229,702,577	
CTC	23,747,812	
Beneficios Previsionales Optados	6,717,498,650	
Beneficios Previsionales Prest. Mínima y Ext. Saldo CIAP	7,280,824,700	3,345,355,275
Beneficios Previsionales Esquema mixto		17,913,505,967
Total	22,363,906,102	27,370,993,605
Traspaso de saldos de CIAP		-4,655,677,984
Total de recursos a cargo del Estado	22,363,906,102	22,715,315,621

Fuente: Farell Grupo de Consultorias, S.C. (2017).

En ese sentido, tal como se puede observar del resultado de valuación actuarial de la propuesta del Gobierno, ésta no es sostenible, ya que lejos de disminuir los costos fiscales los incrementará con el tiempo. Por tanto, únicamente representa para el Gobierno un alivio temporal de la presión fiscal en el corto plazo, la cual tenderá agudizarse en el futuro. Por tal razón, esta propuesta no cumple con el criterio de sostenibilidad.

Por el lado de la suficiencia, tampoco se visualiza que la reforma propuesta por el Gobierno venga a incrementar los importes de pensión que bajo las reglas del SAP se otorgan, ya que las tasas de reemplazo que se visualizan en el nuevo sistema, si bien pueden ser altas para los contingentes poblacionales que devengan salarios mínimos; que es el mismo efecto que sucede en el SAP con las pensiones mínimas, para el resto de la población que cotiza al sistema de capitalización individual no superan el 50%.

Por otra parte, no existe ninguna medida para establecer un pilar no contributivo, de tal manera que se logre una cobertura a todas las personas en riesgo. Tampoco se plantean medidas que venga a fomentar la formalidad en el mercado de trabajo para incrementar el número de personas cotizantes a los sistemas de seguridad social. En ese sentido la propuesta del Gobierno no tiene un componente para mejorar la cobertura del sistema de pensiones, severamente excluyente en la actualidad.

Otro aspecto importante que hay que analizar es el tema de la confiscación, que se utiliza como argumento por las AFP y la Empresa Privada, para rechazar cualquier propuesta de reforma previsional que venga a sustituir un sistema de capitalización individual. Sobre este aspecto, es importante dimensionar la característica de los sistemas de financiamiento de las pensiones que se explicó en el Capítulo I, donde se dijo que en los sistemas de reparto puro o en los de capitalización colectiva, los fondos recaudados que se ingresan a un fondo común sirven para el pago de las pensiones, ya que éstas se encuentran definidas y garantizadas en la Ley. Por tanto, de ninguna manera se puede decir que los sistemas de reparto o de capitalización colectiva son confiscatorios de las cotizaciones de los trabajadores, porque lo que se cotiza, bajo el concepto del seguro social, es una prima que activa el derecho a los beneficios establecidos en la Ley.

La confiscación es el acto que puede realizar el Estado de quitarle algo a alguien sin pagar por ello, y para el caso de El Salvador, el último inciso del artículo 160 de la Constitución, prohíbe esta práctica (Asamblea Constituyente, 1983).

Ahora bien, en los casos donde se da un cambio de sistema de financiamiento de las pensiones, no existe un acto expropiación, sino que lo que cambia es la forma de determinar los beneficios, porque el cambio de sistema no implica que las pensiones por las cuales cotizaron los trabajadores se dejen de pagar. Por el contrario, normalmente los sistemas de reparto aseguran un importe definido de pensión, lo que genera una mayor seguridad en los afiliados en el sentido que sus pensiones no dependerán de las contingencias del mercado. Siguiendo lo establecido en el Capítulo I, en todos los sistemas previsionales contributivos, los trabajadores cotizan para cubrirse de los riesgos sociales y así obtener un beneficio o una contraprestación cuando sucede una contingencia. Por tanto, independientemente el sistema de financiamiento, mientras exista la cobertura, el afiliado recibe el servicio por lo que ha pagado. En ese sentido, cuando se cambia un sistema de financiamiento, de ninguna manera se deja desprovisto al trabajador del beneficio al cual tenga derecho, sino que se reconocen los tiempos cotizados en cualquier sistema.

Por tanto, existiera un acto de confiscación, si el Estado tomara el dinero acumulado en los fondos de pensiones, sin garantizar por ley el pago de los beneficios, cosa que de ninguna manera se plantea en la propuesta del Gobierno.

Para finalizar este apartado se puede decir que la reforma presentada por el Gobierno, no cumple con los parámetros de a) sostenibilidad, porque el costo fiscal lejos de incrementar aumentará; b) suficiencia, debido a que las tasas de sustitución se mantendrán por debajo del 50%; y c) cobertura, porque no existe ninguna medida que garantice el establecimiento de un pilar no contributivo.

3.3. Propuesta alternativa de reforma de pensiones

Tal como se ha mencionada anteriormente, las propuesta que han sido presentadas tanto por el Gobierno como por ICP (2017), responden a intereses propios y coyunturales.

La propuesta Gubernamental pretende lograr un alivio temporal a la presión fiscal que genera el servicio de la deuda de los CIP, así como la mejora en el indicador de la deuda/PIB por el efecto de la carga previsional explícita, siendo que en el mediano y largo plazo no es sostenible. Aunado a esto, no genera incrementos significativos a las pensiones, por tanto, el problema de la suficiencia con esta propuesta no se resuelve en lo absoluto.

Asimismo, no existe ninguna medida que venga a lograr una mayor inclusión en los sistemas previsionales, en el sentido de mejorar la cobertura para todos aquellos contingentes poblacionales que por las desigualdades existentes y por la falta de acceso a un empleo digno, se encuentran en la informalidad.

Por su parte ICP (2017), defiende los intereses económicos de una de las partes interesadas, es decir de las AFP, dejando de lado los intereses de los afiliados. Con la propuesta presentada, no solo se disminuyen las pensiones, sino que muy probablemente el componente de reparto que se crea sea insostenible, cargando al Estado de nueva cuenta con ese problema.

También se pretende confundir a la población en cuanto que las AFP harán un sacrificio en este nuevo esquema, afirmación que es totalmente falsa, tal como se ha demostrado en este capítulo, donde incluso es muy probable que las ganancias de las AFP aumenten, dado la disminución de los costos de las pólizas de seguro de invalidez y sobrevivencia.

Por último, tampoco existen medidas para lograr una mayor inclusión y cobertura de los sistemas previsionales.

En ese sentido, dado que las dos propuestas que tienen un mayor apoyo político, carecen de los elementos esenciales para que puedan ser consideradas como una solución al problema previsional salvadoreño. En este trabajo se presentará un esquema alternativo y simple, en relación a lo que se ha planteado hasta el momento, tomando en cuenta los criterios de sostenibilidad, suficiencia y cobertura, y el bagaje teórico al que se hizo alusión en el Capítulo I.

3.3.1. Estructura de la propuesta.

Tal como se ha mencionado en reiteradas ocasiones en este documento, los sistemas de capitalización individual llevan implícito dos problemas de gran trascendencia: a) no otorgan pensiones suficientes, porque dependen de variables de mercado; y b) los costos de transición son muy altos, que genera una severa carga fiscal a los Estados.

En ese sentido, una reforma estructural irreflexiva en donde se instaura un sistema capitalización individual, genera todos estos inconvenientes tal como sucedió en el caso salvadoreño.

Una transición a un sistema mixto, desde un sistema de capitalización individual, teniendo de por medio costos de transición que no han sido cubiertos, tampoco es una idea que sea viable desde el punto de vista de la sostenibilidad, como ha sido demostrado por el propio Gobierno en su estudio actuarial.

En ese sentido, lo técnicamente viable en este caso particular, es una transición a un sistema de reparto, independientemente de la manera de cómo se le quiera llamar: cuentas nacionales, capitalización colectiva, etc., ya que es la única manera de solventar el problema de la sostenibilidad así como aumentar y mantener estables las pensiones.

Por tanto, esta propuesta se enmarca en esa línea, en proponer una reforma donde se sustituya el sistema de capitalización individual y se consolide bajo unas mismas reglas todo el sistema previsional.

Las premisas fundamentales de la propuesta que serán desarrolladas son las siguientes:

Cuadro 16: Propuesta de reforma de pensiones sugerida

ASPECTO (CRITERIO)	DESCRIPCION
Tipo de sistema de financiamiento	Reparto puro: se conformará un solo fondo separado del administrador.
Registros individuales:	Se llevará un registro individual de cotizaciones, pero no se asignará rentabilidad individual.

Administración del sistema	Privada: las AFP seguirán administrando los recursos, los cuales no serán transferidos a cuentas gubernamentales.
Fondo de pensiones actual:	El fondo de pensiones actual seguirá manteniéndose en las mismas condiciones, no será trasladado a ninguna institución gubernamental. La única diferencia es que de éste se tomarán directamente los recursos para efectos de pagar todas las pensiones del sistema. La gestión de las inversiones del fondo se hará bajo las mismas reglas actuales. La valuación de la cartera de inversión servirá únicamente para efectos de llevar actualizada la información contable en el sentido que se presente inversiones a valor de mercado. No se harán asignaciones de rentabilidad ni será necesario establecer el valor cuota.
Cotización:	16%: 7.75% trabajador y 8.25% empleador; de los cuales se destina 1% para el pago de la comisión para la administración.
Comisiones de las AFP:	1% del IBC por la administración de las CIAP. 0.5% del importe de las pensiones por administración de las pensiones.
Pensiones del SPP:	Serán administradas por las AFP, para efectos de unificar el sistema, manteniendo los mismos importes. Las nuevas pensiones de este segmento se registrarán por las reglas de cálculo de la propuesta.
Pensiones en curso:	Todas las pensiones en curso de pago mantendrán sus importes, independientemente se originaron en el SPP o en el SAP. Las pensiones que se estén pagando con saldos de la CIAP, se fijará su importe a la última pensión pagada, la cual ya no variará.
Poblaciones:	Desaparecen las distinciones entre los optados y obligados y cotizantes al SPP, los cálculos de los beneficios serán iguales para todos.

Fórmula de cálculo de las pensiones de vejez:	Serán calculadas como beneficios definidos, con una tasa de sustitución mínima del 55% y máxima del 70%. Con 25 años de cotización la tasa de sustitución sobre el salario promedio de diez años será del 55%, incrementándose 0.71% por cada año cotizado adicional hasta llegar a un máximo del 70%.
Requisitos para pensionarse por vejez:	Cotización mínima de 25 años de servicio. Edad de 63 años tanto para mujeres como hombres.
Pensiones de invalidez:	70% del SBR para invalidez total y 50% para invalidez parcial. Se mantiene la Comisión Calificadora de Invalidez.
Seguro de invalidez y sobrevivencia:	Desaparece esta figura, no se tendrá que pagar ni contratar una póliza de seguro, estos riesgos serán cubiertos con el dinero del fondo.
Pensiones de sobrevivencia:	70% del SBR del causante dividido con los porcentajes del grupo familiar según la ley actual.
Pensión mínima:	US\$207.60, se revalorizará en función de los estudios actuariales del fondo.
Devoluciones de saldos:	Si el afiliado no cumple requisitos para obtener una pensión se hará una devolución de los importes cotizados los cuales serán actualizados según el IPC.
Certificados de Traspaso:	Desaparece ese título valor.
Deuda del Estado en los CIP:	Se mantiene, los CIP seguirán formando parte del fondo de pensiones común, hasta que el Estado los pague íntegramente. Se reestructurará la deuda para disminuir la presión fiscal, de tal manera que el período de pago se alargue a 70 años mediante una amortización lineal.
CIP:	Ya no se emitirán estos títulos de deuda, el Estado únicamente pagará los ya existentes a los fondos de pensiones.
Estudios actuariales:	Cada tres años se realizarán estudios actuariales para efectos de verificar el equilibrio del sistema. En caso de que existan desequilibrios, el Estado aportará una cantidad de dinero anualmente del

	presupuesto general de la nación para evitar problemas mayores en el futuro.
Aportes del Estado:	El Estado hará aportes anuales para asegurar la estabilidad del sistema en el futuro.
Contribución especial de los pensionados:	Los pensionados que devengan una pensión superior a los dos salarios mínimos contribuirán al Fondo de Pensiones para asegurar su estabilidad. La contribución será progresiva en base a la pensión, siendo que la tasa mínima ascenderá a 5% y la máxima al 15%
Fondo solidario:	Se establecerá un fondo solidario y subsidiario que servirá para pagar pensiones a personas adultas mayores en estado de extrema pobreza y que no perciban otros ingresos, para lo cual se debe integrar el Programa de la Pensión Básica Universal.
Aportes voluntarios a fondos de capitalización individual.	Si los afiliados quieren una pensión adicional o alterna, pueden cotizar voluntariamente a un fondo de capitalización individual que será administrado por las mismas AFP, y constituirá otro fondo separado. La cotización a este fondo es independiente a la cotización obligatoria. No se permiten aportes voluntarios en el sistema de reparto.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. Explicación de la propuesta

El sistema de financiamiento de reparto puro es el que mejor se adapta a una transición de un sistema de capitalización individual. En el caso salvadoreño no ocasionará mayores inconvenientes, porque en la actualidad de facto se tiene un sistema de reparto con la figura del FOP; siendo que con la presente propuesta se estructurará de una mejor manera para efectos de lograr que los importes de las pensiones aumenten y que se disminuya la presión en las finanzas públicas.

La administración del sistema estará a cargo de las AFP, es decir, estas entidades seguirán administrando el fondo de pensiones, el cual será siempre un patrimonio separado de las mismas.

Además seguirán llevando registros individuales de las cotizaciones de los afiliados, con la diferencia que no existirán valorizaciones ni asignación de rentabilidad individual. Por tanto, al igual que en el escenario actual, el afiliado podrá pedir un estado de cuenta de lo que ha cotizado, donde podrá visualizar a cuánto ascienden estas cotizaciones en un momento dado.

Las AFP cobrarán una comisión por la administración del fondo de pensiones, que equivaldrá al 1% del salario base de cotización. Mientras que por administrar el pago de pensiones la comisión será del 0.5% sobre el monto de la pensión. Desaparecen los gastos por pago de póliza de seguro, ya que esos riesgos y por tanto su financiamiento los asume el fondo de pensiones.

La justificación por la cual se propone que las AFP se mantengan administrando el fondo de pensiones son las siguientes: a) mantener estabilidad en la posible transición, ya que con los cambios que se están sugiriendo, no se modifica sensiblemente el modelo de negocio de las AFP. Por tanto no hay amenaza para su extinción, siendo que lo que no ha funcionado adecuadamente es el sistema de financiamiento y no el administrador. Se sugiere una racionalización del cobro de comisión por parte de las AFP, ya que del 2.2% que se cobra actualmente, que representa el 16.92% del total de cotización, se disminuye al 1% que representa el 6.25% del total de cotización. No obstante esta disminución, el negocio de las AFP no se ve significativamente afectado, porque ya no tienen la obligación de contratar una póliza de seguro de invalidez y sobrevivencia; b) generar confianza en la población de que los recursos no serán utilizados para otros fines que no sean cumplir con las obligaciones previsionales; c) generar la certeza que los recursos no están siendo confiscados por el Estado, ya que se mantendrán administrados por instituciones privadas, siendo las arcas del Estado no percibirán estos fondos.

Es importante destacar que esta propuesta, no tiene un prejuicio negativo de las AFP de fondos de pensiones, porque se entiende que en estricto sentido lo que ha fallado es el sistema que se implementó en el año 1996 y no necesariamente el operador del mismo. En ese sentido, lo que se está pretendiendo que se cambie, es el sistema de financiamiento y no

necesariamente el administrador, que puede ser una entidad privada o el Estado mismo, pero se considera prudente, por lo mencionado anteriormente, que se mantenga el esquema de administración privada.

El fondo de pensiones, servirá para pagar todos los beneficios que generen los afiliados activos y las pensiones en curso de pago del SPP y los optados; y se capitalizará con las cotizaciones y aportaciones y la rentabilidad generada de sus inversiones.

El régimen de inversiones para el fondo de pensiones será el mismo, con la diferencia que ya no comprará CIP, desapareciendo la triangulación del financiamiento de las pensiones del SPP, puesto que serán pagadas directamente con los recursos del fondo de pensiones. Hay que recordar que en la actualidad el FOP emite los CIP, los cuales son adquiridos por los fondos de pensiones, y el dinero que se recauda con cada una de las emisiones, se transfiere al ISSS y al INPEP para que paguen las pensiones a su cargo, y éstos institutos transfieren fondos a las AFP para que paguen las pensiones de los optados, este mecanismo desaparecerá.

Asimismo desaparecerá la distinción entre las poblaciones, ya no habrán optados y obligados, a todos se les aplicaran las mismas reglas de cálculo. Por tanto también ya no será necesario la emisión de los Certificados de Traspaso.

La recaudación se incrementará en 3 puntos porcentuales, pasando del 13% al 16%, la cual se distribuirá de la siguiente manera:

- El 7.75% lo pagará el trabajador; y
- El 8.25% lo pagará el empleador.

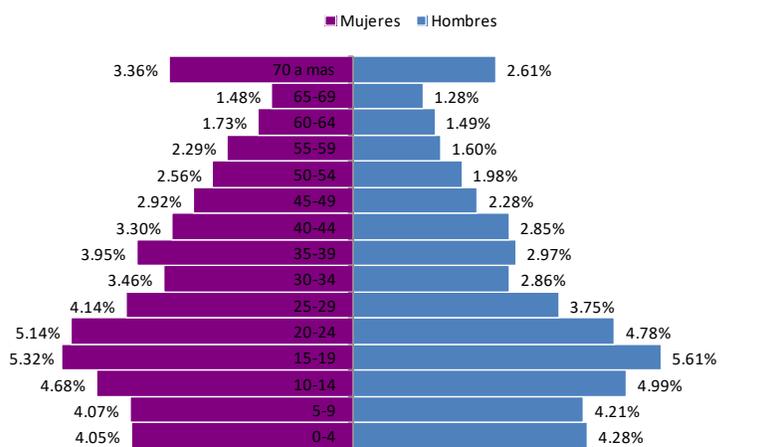
El 1% se destinará para pagarle la comisión a la AFP, quedando para el fondo el 15% del total de cotización.

Con el 15% de cotización se estaría obteniendo una recaudación de más US\$800 millones al año. Para este cálculo se ha tomado un estimado de la masa salarial del año 2016, que según los datos publicados por la SSF asciende a US\$5,523.21 millones.

La masa salarial tiende a incrementar con el tiempo, influenciada por una diversidad de variables tales como: incremento en los salarios, aumento del empleo formal, comportamiento

demográfico de la población, crecimiento económico, entre otras. Por tanto, es muy probable que la recaudación también aumente, tomando en cuenta que, tal como se presenta en el Gráfico 38, en la actualidad la estructura poblacional de El Salvador es muy favorable, ya que se encuentra en el denominado bono demográfico, indicando que, del total de la población, la mayoría se encuentra en edad de trabajar, ya que según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del año 2015, el 61.76% de la población tenía de 15 a 60 años de edad.

Gráfico 38: Pirámide poblacional de El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 2015, DYGESTIC.

Desde el año 2003 hasta el año 2016, tal como se muestra en el cuadro 17 y Gráfico 39, la masa salarial ha incrementado en un promedio del 6.6%. Por tanto, si se mantiene esa tendencia, la recaudación también incrementará en esa misma dirección, lo que hará sostenible al sistema.

Al examinar los datos históricos de pago de pensiones tanto de SAP como del SPP y el comportamiento de la masa salarial, se observa que la prima de reparto, calculada con base a la ecuación (15) donde $\beta = \frac{P_t}{W_t}$, se mantiene relativamente estable entre el 13% y el 14%, lo que indica que el modelo propuesto puede ser sostenible en el tiempo.

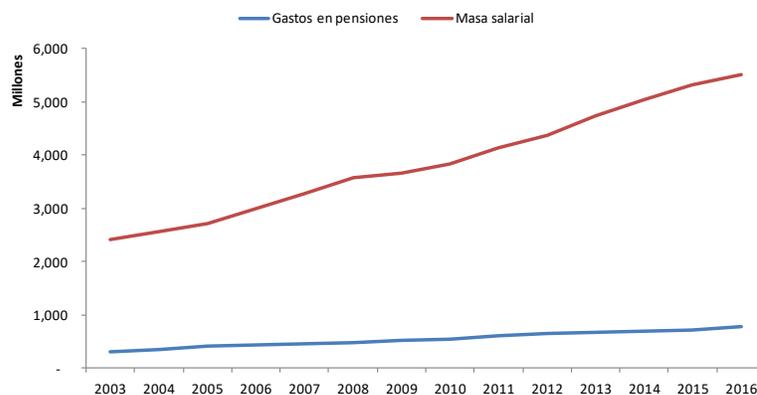
Además, la masa salarial durante los años 2003-2016 ha crecido al mismo ritmo de los gastos previsionales, lo que hace que la prima de reparto se mantenga estable. Este mismo comportamiento se espera para el futuro, ya que si bien es cierto la población pensionada está creciendo, se espera que también lo haga la masa salarial.

**Cuadro 17: Gastos en pensiones y masa salarial
(2003-2016)**

Años	Gastos en pensiones en US\$			Masa salarial En US\$	Tasa de reparto puro β
	SPP	SAP	Total		
2003	289,685,839	24,162,380	313,848,219	2,411,663,116.08	13.0%
2004	298,104,685	49,730,440	347,835,125	2,557,933,467.69	13.6%
2005	314,851,880	90,315,228	405,167,108	2,707,265,929.46	15.0%
2006	322,005,670	114,016,277	436,021,947	3,000,044,759.15	14.5%
2007	337,638,460	122,238,344	459,876,804	3,284,583,140.69	14.0%
2008	340,898,436	141,113,165	482,011,601	3,571,014,845.77	13.5%
2009	360,840,154	160,492,691	521,332,845	3,659,391,430.85	14.2%
2010	362,641,967	175,925,017	538,566,984	3,830,192,073.85	14.1%
2011	398,710,115	207,639,494	606,349,609	4,146,253,846.38	14.6%
2012	400,964,156	240,502,815	641,466,971	4,382,696,437.54	14.6%
2013	411,438,979	253,557,710	664,996,690	4,732,827,127.31	14.1%
2014	410,745,683	279,375,252	690,120,935	5,035,935,192.08	13.7%
2015	401,429,606	305,900,240	707,329,846	5,310,299,043.46	13.3%
2016	413,411,088	374,399,266	787,810,354	5,523,208,517.31	14.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estados Financieros publicados por el ISSS, INPEP y AFP. La masa salarial se ha calculado indirectamente dividiendo los datos de la recaudación que se presenta en el Anexo 8 entre el porcentaje de cotización del 13%.

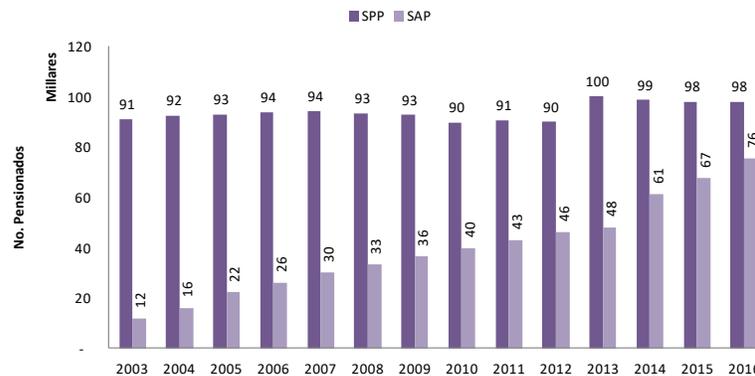
**Gráfico 39: Evolución de gastos de pensión y masa salarial
(2003-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Estados Financieros publicados por el ISSS, INPEP y AFP.

El gasto previsional aumenta en la medida que los contingentes poblacionales de las generaciones más viejas demandan una pensión. Tal como se observa en el Gráfico 40 y se presenta con mayor detalle en los Anexos 6 y 7, los pensionados del SPP se han mantenido relativamente estable entre los 90 y 100 mil pensionados, la razón de este comportamiento es que en el SPP se está llegando a un estado de estacionariedad, donde los pensionados que salen por muerte son equivalentes a los que entran, ahora bien en el SAP el comportamiento es distinto, observándose un incremento pronunciado año con año, porque se trata de generaciones muchos más jóvenes que las del SPP, las cuales encuentran en la etapa inicial de la demanda de pensiones.

Gráfico 40: Evolución de Pensionados del SPP y el SAP



Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística publicada por la SSF, la UPISSS y el INPEP.

Ahora bien, para garantizar la estabilidad del sistema, el Estado tendrá que hacer aportaciones anuales al fondo de pensiones adicionales al pago de los CIP. Este importe se capitalizaría en el fondo y serviría conjuntamente con los instrumentos líquidos que se tenga en su momento, para cubrir cualquier descalce que se suscitara durante algún año en particular.

A diciembre de 2016, según los Estados Financieros de los Fondos de Pensiones publicados por las AFP, el patrimonio de esos fondos ascendió a US\$9,307.8 millones, siendo que el 60.61% de las inversiones de ese patrimonio están colocadas en CIP.

Con base a esta propuesta, no existirá ninguna compensación de la deuda del Estado hacia el fondo de pensiones porque los recursos de éste, no se trasladarán a ninguna institución gubernamental, seguirán siendo propiedad colectiva de todos los afiliados al sistema. En ese sentido, la obligación de pago de la deuda por parte del Estado hacia los fondos estará vigente. Sin embargo, para efectos de aligerar la presión fiscal que esto representa, se deberá

reestructurar esa deuda a un plazo de 70 años, con una tasa de interés razonable que pudiera fijarse en un 3.5%, y con amortizaciones lineales. Por ejemplo, si se toma el dato de la inversión en CIP al 31 de diciembre de 2016 presentado en el Cuadro 7 del Capítulo II, por US\$5,606.73, al anualizarlo en 70 cuotas con una tasa de interés del 3.5%, resulta que el Estado tendría que pagar anualmente un importe de US\$215.6 millones, lo cual es un importe sumamente inferior a lo que debe pagar actualmente.

Lo que el Estado gana con esta figura es evitar seguir incrementando la deuda en los CIP, ya que ésta tendería a disminuir con en el tiempo, siendo estrictamente necesario que los pagos que se hagan procedan de los ingresos corrientes, ya que no se puede pagar deuda con otra deuda.

Además, para efectos de contribuir a la financiación del fondo de pensiones, los pensionados harán una contribución especial progresiva en función de los montos de las pensiones cuya tasa mínima será del 5% y la máxima del 15%, según el siguiente detalle:

Monto de pensión En US\$	Tasa
0-600	Exento
600-1,000	5%
1,000-1,500	7%
1,500-2,000	9%
2,000-2,500	11%
2,500-3,000	13%
3,000 en adelante	15%

Esta medida busca por un lado mayor financiamiento al fondo de pensiones, pero por otro pretende recortar aquellas pensiones que en la actualidad son excesivamente altas.

Para efectos de unificar la administración del sistema previsional, se propone que las pensiones en curso de pago, así como los afiliados que aún quedan en los Institutos Previsionales, pasen a ser administrados por las AFP, con ello se logrará una mayor eficiencia en los procesos administrativos y una mejor atención a los afiliados.

Inicialmente el traslado de pensionados a cada una de las AFP se hará en proporción al patrimonio que éstas administran en función de la masa pensional. Posteriormente después

de un año de afiliación cada pensionado podrá decidir si continuar en la misma AFP o trasladarse a otra.

Los pensionados en curso de pago, mantendrán sus derechos tal como fueron adquiridos, y para los pensionados del SAP, el importe de las pensiones actualmente devengadas se fijará según la última pensión pagada.

La población optada que aún no ha ejercido el derecho para pensionarse se sujetará a las nuevas reglas del sistema propuesto. En ese sentido, no habrá distinciones de población, siendo que a todos los afiliados se le aplicaran las mismas reglas para el cálculo de la pensión.

Para tener derecho a la pensión es necesario que la persona haya cotizado por lo menos 25 años al sistema, y que tenga 63 años de edad indistintamente el género. En ese sentido, con esta propuesta se incrementa la edad de retiro, en 3 años para los hombres y 8 para las mujeres.

El incremento en la edad para la jubilación de las mujeres responde a tema de equidad de género, porque en la actualidad debido a la disparidad en la edad de retiro y la estructura salarial, los montos de las pensiones de las mujeres son menores a la de los hombres, ya que cotizan menos tiempo y por salarios inferiores. Al incrementar la edad de retiro, se obliga a las mujeres a cotizar un tiempo equivalente al de los hombres, con lo cual si bien no se equipararía del todo las pensiones, se mejoraría la tasa de reemplazo. Bajo el nuevo esquema, suponiendo que una mujer entra a la vida laboral a los 24 años con una densidad del 100%, al cumplir con los 63 años habrá cotizado 39 años, con lo que lograría una tasa de reemplazo del 64.94%, lo que significa que si su SBR es de US\$1,000, la pensión asignada será de US\$649.40, pero si se retira 5 años antes, la pensión será de US\$613.9.

Tomando en cuenta que la esperanza de vida de las mujeres es mayor a la de los hombres, eso implica que devengarán la pensión por más tiempo en comparación con la de los hombres. Uno de los factores preponderantes en la determinación de la edad de retiro es la esperanza de vida, siendo que en la medida que las esperanzas de vida incrementan, deberá incrementar la edad de retiro, por dos razones: a) las personas tienen la capacidad física de trabajar más tiempo y cotizar al sistema; b) se mantiene constante el número de años promedio durante los cuales se les otorgará una pensión.

Según las tablas de mortalidad establecidas en el instructivo SAP. No. 29/98, la esperanza de vida para los hombres a los 63 años es de 19 años, mientras que para las mujeres a esa misma edad la esperanza de vida es de 23 años, es decir, 4 años más que la de los hombres.

Estos datos indican que los hombres en promedio estarían recibiendo una pensión durante el transcurso de 19 años, mientras que las mujeres lo harían en el transcurso de 23 años. Si las edades de retiro no se ajustan a los incrementos que se experimentan en las esperanzas de vida, y no se hacen ajustes en las tasas de cotización, tasas de reemplazo o aportaciones adicionales del Estado, ello hace que el sistema de desequilibrio, lo cual en el tiempo, sin los ajustes correspondientes, puede originar desbalances significativos.

La fórmula de cálculo de las pensiones por vejez será la siguiente: se otorgará una tasa de sustitución del 55% por 25 años cotizados, más un 0.71% por cada año adicional hasta un máximo del 70%.

Para las pensiones de invalidez las tasas de sustitución serán iguales a las que se tienen actualmente, es decir, 70% para la invalidez total y 50% para la invalidez parcial. El grado y origen de la invalidez, serán determinados por la Comisión Calificadora de Invalidez.

Las pensiones de sobrevivencia se seguirán calculando bajo las mismas tasas de referencia actuales, es decir de conformidad a lo establecido en los artículos 120 y 121 de la Ley SAP.

El financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia estará a cargo del fondo de pensiones, consecuentemente no existirá ningún contrato de póliza de seguro para cubrir estos riesgos, por consiguiente desaparece esta figura.

El sistema ofrecerá una pensión mínima que se fija en la cuantía actual de US\$207.6, independientemente la persona tenga o no otros ingresos.

Como se puede observar, con esta propuesta la tasa de reemplazo se está asegurando, ya no dependerá de las variables de mercado. Por tanto, el trabajador tiene certeza que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 55% de su salario promedio de los últimos diez años.

Con esta medida se resuelve el gran problema de la suficiencia de las pensiones, porque se logran tasas de reemplazo dignas, muy superiores a las que pudiera otorgar el sistema de capitalización individual en condiciones normales. Ahora bien, para personas que devengan el salario mínimo de US\$300, la pensión mínima ofrecida en este momento de US\$207.60 representa una tasa de reemplazo del 69%.

Dado que este sistema es de carácter contributivo, se deben cumplir requisitos mínimos para acceder a una pensión. Sin embargo, es natural que con una estructura del mercado laboral como la de El Salvador, donde la densidad de cotización es muy baja, existan muchas personas que no podrán cumplir con esos requisitos. En esos casos, el sistema asegura la devolución de los saldos cotizados al sistema actualizados con el IPC, para efectos que lo cotizado no pierda poder adquisitivo.

Considerando que de ser alguien en extrema pobreza, puede integrarse al pilar solidario para obtener una pensión básica.

Como ya se hizo mención anteriormente, para lograr una cobertura apropiada en los sistemas previsionales, es necesario implementar un pilar no contributivo, el cual debe ser financiado directamente por el presupuesto del Estado, con ello se asegura una protección universal en materia previsional.

Desde el sistema previsional contributivo ninguna reforma vendrá a solventar el problema de la cobertura, porque éste es un espejo de la estructura del mercado laboral, que a su vez depende de otras variables de mayor complejidad como la educación, la producción nacional, la calificación de la mano de obra, etc. Por tanto, la única manera de atacar este problema es por la vía de la protección universal.

Sin embargo, la implementación de un sistema de esta naturaleza demanda recursos por parte del Estado, para lo cual se debe establecer una fuente de financiamiento estable en el tiempo.

Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del año 2015, existen 772,499 personas que su edad es mayor a 60 años, a esta población habría que descontarle aquella que ya devenga alguna pensión, que según los datos estadísticos publicados por la Superintendencia del Sistema Financiero, existen 165,138 pensionados por vejez al 31 de diciembre de 2016. Asimismo, puede haber personas que se encuentran en otros sistemas previsionales como el IPSFA y FOPROLYD, los cuales también es necesario descontar de la población base.

Por tanto, la primera tarea para establecer un pilar no contributivo es determinar la población objetivo, siendo necesario una depuración exhaustiva de las diferentes bases de datos que registran a las poblaciones pensionadas. A continuación, es necesario establecer la condición de pobreza de la población objetivo, ya que puede ser el caso que existan algunos adultos mayores que por su condición económica no requiera de una pensión básica; siendo importante recalcar que estos beneficios son de carácter subsidiario y asistenciales, por tanto,

uno de los requerimientos básicos para su otorgamiento es el estado de necesidad de las personas.

Una vez se tiene establecida la población objetivo es necesario determinar la fuente de financiamiento. En algunos países como Uruguay, se destina una parte de la recaudación del IVA estrictamente para los sistemas de seguridad social. Lo importante es que la fuente de financiamiento provenga de los ingresos corrientes, y no de la adquisición de deuda, de lo contrario la sostenibilidad del sistema se verá afectada.

Para el caso de El Salvador, para implementar un pilar no contributivo, hará falta una reforma fiscal por el lado de los ingresos, con la cual se aseguren los recursos necesarios para su financiamiento.

Suponiendo que se decida otorgar una pensión básica de US\$150 a partir de los 63 años de edad para todas aquellas personas en estado de pobreza y que no devengan una pensión en cualquier otro sistema previsional, el financiamiento que el Estado necesitaría para ello sería de un aproximado de US\$91.1 millones anuales, lo cual puede disminuir dependiendo del corte etario a partir del cual se decida otorgar la pensión.

Esta propuesta, radica precisamente en otorgar una pensión básica de US\$150 para todas las personas adultas mayores cuya edad es mayor o igual a los 63 años en estado de pobreza y que no tienen otra fuente de ingresos. Como se puede observar, con números gruesos, el gasto por este rubro no es descomunal, puede ser financiado si existe voluntad política de los gobernantes.

Para administrar este tipo de pensiones, es necesario implementar una institucionalidad pública, coordinada con el sistema previsional contributivo, de tal manera que la institución que administre este pilar, se encargue de establecer la población objetivo a través de diferentes fuentes de información y mapas de pobreza nacional y de administrar el otorgamiento y control de estas pensiones.

Difícilmente en este trabajo se pueden establecer los parámetros de este pilar, ya que ello conllevaría un estudio mucho más profundo, pero las premisas fundamentales han quedado plasmadas: a) subsidiariedad; b) fuente de financiamiento estable.

Finalmente, es necesario abrir la puerta a planes de contribución definidos voluntarios, para que aquellas personas que cuenten con los suficientes recursos económicos, si así lo desean,

puedan cotizar a un plan de pensiones configurados bajo un esquema de capitalización individual. Esto es un esquema simple de ahorro previsional voluntario, que puede ser administrado por las AFP en otro fondo separado.

Dado que normalmente a estos planes solo tienen acceso aquellas personas con ingresos más altos, no es prudente establecer incentivos fiscales para su acumulación.

Para concluir, tal como ha sido descrito en los párrafos anteriores, esta propuesta logra cumplir con los tres parámetros básicos de la evaluación de los sistemas previsionales: a) sostenibilidad: aunque es necesario hacer un estudio actuarial para verificar su equilibrio, queda claro que las primas de reparto implícitas desde el año 2003 hasta 2016, no han superado el 14%, aun cuando la población de pensionados ha incrementado sostenidamente. Esto se debe a que la masa salarial también ha experimentado incrementos en la misma dirección, por tanto, una tasa del 15% de cotización pareciera ser suficiente para hacer frente a los compromisos previsionales que se suscitan cada año, adicionalmente se tiene un fondo por más de US\$9,000 millones que estaría respaldando cualquier desequilibrio temporal; b) suficiencia: con esta propuesta se está asegurando tasas de sustitución estables y razonables que cumplen sobradamente los porcentajes mínimos establecidos por el Convenio 102 de la OIT. Por tanto, el trabajador ya no tendrá que preocuparse más por el comportamiento de las variables de mercado; y c) cobertura: con el pilar solidario que se está proponiendo, se vendrá a solventar el problema de la cobertura, ya que aquellas personas que por las circunstancias de acceso al empleo formal, no puedan devengar una pensión en el sistema contributivo, tendrán un beneficio en el pilar no contributivo, siempre y cuando cumplan los requisitos de subsidiaridad para esos efectos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones.

Las principales conclusiones de la presente investigación son las siguientes:

- a) Los sistemas de capitalización colectiva que administraban el ISSS y el INPEP tenían un problema de solvencia, el cual bien podría haberse resuelto con ajustes paramétricos y la creación de un solo sistema previsional, sin necesidad de recurrir a una reforma de carácter estructural y sustitutiva.
- b) Las reformas al sistema de pensiones en 1996 se enmarcan dentro de la ideología neoliberal y formaron parte del programa de ajuste estructural que fue impulsado por los gobiernos del partido Arena, siguiendo el Consenso de Washington y auspiciadas por los organismos financieros internacionales a través de la condicionalidad para dar financiamiento al país.
- c) En la reforma de 1996 se puso de relieve el elemento fiscal dejando de lado el aspecto humano como principio y fin de la actividad del Estado.
- d) En los sistemas de capitalización individual, cada persona asume los riesgos de longevidad y financieros de manera individual, lo que repercute a cada uno de diferente manera en el monto del beneficio, a diferencia del sistema de pensiones prevaleciente antes de la reforma, donde estos riesgos eran compartidos. En ese sentido la discusión sobre el cambio de un sistema solidario a otro individualista, estuvo ausente en las investigaciones y estudios, además, ninguna de las investigaciones realizadas tomó en consideración la dimensión de género, siendo que los efectos de esta reforma no eran diferenciados, es decir, las mujeres son las que tienen menor acceso a las pensiones y éstas son más bajas que la de los hombres.
- e) El sistema de capitalización individual no garantizará pensiones dignas y seguras.
- f) En el diseño de la transición del antiguo sistema al SAP, no se quiso establecer una fuente de financiamiento estable en el tiempo para el pago de las pensiones del antiguo sistema y no se tenía capacidad financiera para poder asumir ese costo.

- g) Los costos del Sistema Público de Pensiones han sido cargados al Estado, y con ello a toda la población.
- h) Con la reforma de 1996 no se mejoró el acceso a las pensiones por parte de la población económicamente activa, porque los sistemas de pensiones contributivos dependen de la forma en cómo está estructurado el mercado laboral, siendo que la cobertura en relación a la PEA antes de la reforma de 1996 se situaba en 23.7%, y en 2015, en pleno funcionamiento del sistema de capitalización individual, esta asciende a 23.5%.
- i) En los sistemas de capitalización individual, las pensiones calculadas tienen una baja tasa de sustitución, lo que se convierte en el catalizador conflictos sociales y repelencia hacia estos sistemas de financiamiento.
- j) Los costos de transición, genera una fuerte presión fiscal para el Estado, los cuales antes del año 2006 se han financiado con deuda pública a través de la emisión de bonos y posteriormente con los Certificados de Inversión Previsional emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
- k) A diecinueve años de operaciones del SAP ninguna de las promesas y beneficios que se ofrecían con este sistema se han cumplido, por el contrario se han deteriorado las condiciones de los afiliados: a) la cobertura sigue siendo muy baja, no se puede solucionar con un sistema de pensiones en particular; b) la suficiencia de las pensiones, que es un tema que no está en la agenda pública en este momento, es un problema real y latente que se comenzará a experimentar a partir de este año 2017, el cual impactará en la economía familiar de los cotizantes, porque los sistemas de capitalización individual normalmente otorgan pensiones bajas, consecuentemente esta por lejos el cumplimiento del objetivo de ofrecer pensiones dignas; y c) el gran propósito de la sostenibilidad fiscal y el costo fiscal cero para el Estado, no ha sido más que una argucia, porque son precisamente los costos de transición de este nuevo sistema los que tienen en problemas al Estado y los que están motivando una re-reforma.
- l) De conformidad a lo anterior, ha quedado demostrado que el sistema de financiamiento basado en la capitalización individual que fue implementado a partir del mes de abril de 1998, con base a la reforma de diciembre de 1996, es insostenible e insuficiente para

sustituir el Ingreso dejado de percibir, producto de la materialización del riesgo social, siendo incapaz de cubrir a toda la población expuesta, con lo cual se comprueba la hipótesis de la presente investigación.

- m) La propuesta del ICP (2017) no resuelve la problemática de las pensiones, lejos de eso, de implementarse se agudizaría aún más, porque mantiene el esquema básico donde las pensiones dependen fundamentalmente de las variables de mercado, lo que hace que en lugar de incrementar los importes de la pensión, que es el problema fundamental de los sistemas de capitalización individual, se disminuyan los beneficios.
- n) La propuesta de ICP (2017), desde el punto de vista de la sostenibilidad, lo único que incorpora para aliviar la carga fiscal que originan las pensiones de los optados y las pensiones mínimas, es la Reserva de Pensiones Vitalicias, sin embargo, es muy probable que ésta no sea suficiente para soportar las cargas financieras que se le atribuyen. Además, se deja por fuera las obligaciones de pago que tiene el Estado por las pensiones del ISSS y el INPEP, lo cual representa en este momento la mayor presión en las finanzas públicas, es decir, no se establece ninguna medida para remediar o solventar esta situación. De tal manera que el problema de la sostenibilidad financiera no está resuelto con esta propuesta, porque el Estado seguirá requiriendo recursos para pagar las pensiones del antiguo sistema, sin que exista una fuente certera de financiamiento, dejando siempre abierta la figura del FOP.
- o) Por el lado de la cobertura, la propuesta de ICP (2017) no tiene ninguna medida que venga a solventar el gravísimo problema de la falta de acceso de la mayoría de la población a los sistemas previsionales, ya que únicamente se enfocan al sistema previsional contributivo, dejan de lado y por mucho, el derecho que toda persona tiene a la seguridad social.
- p) Consecuentemente la propuesta de Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, que representa el interés de las AFP y la Empresa Privada, no cumple ninguno de los parámetros para que sea considerada como una propuesta viable, ya que no asegura pensiones dignas y suficientes, no se resuelve el problema de los costos de transición y existen dudas de la sostenibilidad de las Reservas de Pensiones Vitalicias; y no existe ninguna medida que venga a mejorar la cobertura.

- q) Por otra parte, la propuesta del Gobierno no es sostenible, ya que lejos de disminuir los costos fiscales los incrementará con el tiempo, por tanto, únicamente representa para el Gobierno un alivio temporal de la presión fiscal en el corto plazo, la cual tenderá agudizarse en el futuro. Por tal razón, esta propuesta no cumple con el criterio de sostenibilidad.
- r) En la propuesta del Gobierno, tampoco existen mecanismos para incrementar los importes de pensión que bajo las reglas del SAP se otorgan, ya que las tasas de reemplazo que se proyectan en el nuevo sistema, si bien pueden ser altas para los contingentes poblacionales que devengan salarios mínimos, que es el mismo efecto que sucede en el SAP con las pensiones mínimas, para el resto de la población que cotiza al sistema de capitalización individual no superarán el 50%.
- s) Asimismo, en la reforma planteada por el Gobierno, no existe ninguna medida para establecer un pilar no contributivo, de tal manera que se logre una cobertura a todas las personas en riesgo, tampoco existen medidas que venga a fomentar la formalidad en el mercado de trabajo para incrementar el número de personas cotizantes a los sistemas de seguridad social, en ese sentido esa propuesta no tiene un componente para mejorar la cobertura del sistema de pensiones, que actualmente es severamente excluyente.
- t) La reforma presentada por el Gobierno, no cumple con los parámetros de a) sostenibilidad, porque el costo fiscal lejos de incrementar aumentará; b) suficiencia, debido a que las tasas de sustitución se mantendrán por debajo del 50%; y c) cobertura, porque no existe ninguna medida que garantice el establecimiento de un pilar no contributivo.
- u) En la coyuntura actual la motivación de la nueva reforma sigue siendo fiscal, dejando por fuera el elemento humano, ya que de ninguna manera se está planteando un sistema que otorgue pensiones dignas, y que asegure el acceso a todas las personas en situación de riesgo a un ingreso sustituto, independientemente haya contribuido o no.

4.2. Recomendaciones

- a) Para resolver el problema previsional que afronta El Salvador actualmente, en primer lugar es necesario que todas las fuerzas políticas realicen un pacto para dejar en manos de los equipos técnicos la formulación de las propuestas de solución. Las fuerzas políticas deben abstenerse de sacar réditos electorales, a costa de la implementación de las reformas necesarias en el sistema previsional.
- b) Una vez se haya realizado el pacto político donde las diferentes fuerzas se comprometen a no politizar el tema de las pensiones, es necesario conformar un equipo técnico multidisciplinario que este conformado por intelectuales especialistas sin conflicto de interés con las partes interesadas, en ese sentido dentro del equipo técnico encargado de formular las propuestas, de ninguna manera deben haber representantes de las AFP y del Gobierno, porque cada uno de estos actores vela por sus propios intereses.
- c) Las discusiones del equipo técnico deben ser inclusivas y transparentes, de tal manera que se escuchen las propuestas de todas las partes interesadas, siendo que las decisiones y deliberaciones del equipo técnico deben ser públicas.
- d) La propuesta que resulte del equipo técnico debe tener como foco el ser humano, como titular del Derecho a la Seguridad Social, y como fin último de la actividad del Estado, de tal manera que se le garantice una adecuada protección social a través de los sistemas previsionales y que sea inclusiva y con equidad de género. Para tales efectos debe haber un adecuada equilibrio entre los beneficios que otorgue el sistema, de tal manera que sean suficientes para mantener una calidad de vida equivalente a la que tenía antes de la ocurrencia del riesgo social, con la capacidad financiera para poder financiar esos beneficios, asimismo, el Estado debe procurar una protección social universal a través de los sistemas previsionales, de tal manera que de conformidad al principio de subsidiaridad, se otorguen pensiones básicas aquellas personas en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- e) En los sistemas de seguridad social en general, el Estado debe jugar un rol protagónico para garantizar el acceso y el disfrute del Derecho a la Seguridad Social a todas las personas, siendo que no se puede dejar a las fuerzas del mercado la gestión del mismo.

Por tanto, en las propuestas de reforma se debe incluir este aspecto como parte esencial de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente, 1983. *Decreto No. 38 de fecha 15 de diciembre de 1983. Constitución*. San Salvador: Diario Oficial No. 234 Tomo 281 del 16 de diciembre de 1983.
- Asamblea Legislativa, 1953. *Decreto Legislativo No. 1263 de fecha 3 de diciembre de 1953. Ley del Seguro Social*. San Salvador: Diario Oficial No. 226 Tomo 161 de fecha 11 de diciembre de 1953.
- Asamblea Legislativa, 1975. *Decreto Legislativo No. 373 de fecha 16 de Octubre de 1975. Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos*. San Salvador: Diario Oficial No. 198 Tomo 249 de fecha 24 de octubre de 1975.
- Asamblea Legislativa, 1996. *Decreto Legislativo No. 927 de fecha 20 de dicimebre de 1996. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador: Diario Oficial No. 243 Tomo 333 de fecha 23 de diciembre de 1996.
- Asamblea Legislativa, 2001. *Decreto Legislativo No. 664 del 13 de diciembre de 2001. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones..* San Salvador: Diario Oficial No. 241 Tomo 353 del 20 de diciembre de 2001.
- Asamblea Legislativa, 2003. *Decreto Legislativo No. 1217 de fecha 11 de Abril de 2003. Decreto especial de equiparación de pensiones para afiliados optados, comprendidos en el Art. 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador: Diario Oficial No. 84 Tomo 359 del 12 de Mayo de 2003.
- Asamblea Legislativa, 2006. *Decreto Legislativo No. 100 de Fecha 13 de Septiembre de 2006. Reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador: Diario Oficial No. 171 Tomo 372 de fecha 14 de Septiembre de 2006..
- Asamblea Legislativa, 2006. *Decreto Legislativo No. 98 de Fecha 7 de septiembre de 2006. Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales..* San Salvador: Diario Oficial No. 171 Tomo 372 de fecha 14 de septiembre de 2006.
- Asamblea Legislativa, 2012. *Decreto Legislativo No. 1036 de fecha 29 de marzo de 2012. Reformas a la Ley del Sistemad de Ahorro para Pensiones..* San Salvador: Diario Oficial No. 63 Tomo 394 de fecha 30 de marzo de 2012.
- Asamblea Legislativa, 2016a. *Decreto Legislativo No. 287 de fecha 25 de febrro de 2016. Reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligacione Previsionales..* San Salvador: Diario Oficial No. 54 Tomo 410 de fecha 17 de marzo de 2016.
- Asamblea Legislativa, 2016b. *Decreto Legislativo No. 497 de fecha 29 de septiembre de 2016. Reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales*. San Salvador: Diario Oficial No. 180 Tomo 412 del 29 de Septiembre de 2016.

Asamblea Legislativa, 2017. *Decreto Legislativo No. 656 del 21 de Abril de 2017. Reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales*. San Salvador: Diario Oficial No. 73 Tomo 415 del 21 de abril de 2017.

Banco Mundial, 2004. *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective*, s.l.: Banco Mundial.

Banco Central de Reserva (BCR), 2017. *BCR*. [En línea]
Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>
[Último acceso: 2 Junio 2017].

CIEDESS, 1996. *Diseño de Modelos de Cálculo del Impacto Financiero-Actuarial para Diferentes Escenarios de Reforma al Sistema de Pensiones*, s.l.: CIEDESS.

Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, 2016. *Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP*. [En línea]
Disponible en: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/PROPUESTA-PREVISIONAL.pdf>
[Último acceso: 12 junio 2017].

Durán Saravia, T. M., Hernández Asturias, R. M., Merino Aguilar, V. I. & Reyes Callejas, Y. B., 2010. *Las políticas de ajuste estructural en el salvador: impacto sobre la inversión y distribución (1990- 2010)*. Antiguo Cuscatlán: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

Farrell Grupo de Consultorias, S.C., 2017. *Cuantificación actuarial y financiera de la propuesta de reforma de pensiones del gobierno de El Salvador, al 31 de diciembre de 2015*, San Salvador: s.n.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2014. *Sistema de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas*, San Salvador: FUSADES.

González Galé, J., 1977. *Elementos de Cálculo Actuarial*. Quinta ed. Buenos Aires: Ediciones Macchi Córdoba 2015.

Herce, J. y Meseguer, J. A., 2000. *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), 2017. *Fusades*. [En línea]
disponible en: http://fusades.org/sites/default/files/Propuesta%20pensiones_0.pdf
[Último acceso: 12 junio 2017].

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, Varios Años. *Anuarios Estadísticos*, s.l.: s.n.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Varios años. *Anuarios Estadísticos*, San Salvador: ISSS.

- Íñigo Fernández, L., 2014. *Breve historia de la batalla de Trafalgar*. s.l.:Ediciones Nowtilus.
- Lanata Fuenzalida, G., 2001. *Manual de Legislación Previsional*. Santiago: Editorial Jurídica ConoSur, Ltda..
- Martínez Peláez, S., 1998. *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. Segunda ed. s.l.:Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. y Engels, F., 2012. *El manifiesto comunista*. Primera ed. Madrid: Nórdica Libros.
- Meiksins Wood, E., 2000. *Democracia contra capitalismo. La renovación del materialismo histórico*. Primera ed. Mexico, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V..
- Mesa-Lago, C., 2011. *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)*. Primera ed. San Salvador: Fundaungo.
- Mesa-Lago, C., Córdova Macías, R. L. y López, C. M., 1994. *El Salvador : diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social*, San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Mesa-Lago, C. y Durán, F., 1998. *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*, San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.
- Montoya, A., s.f. *Economía Crítica*. San Salvador: s.n.
- Nun, J., 1999. El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, 38(152), pp. 985-1004.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial, 2015. *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. [En línea]
Disponible en:
[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama de las Pensiones America Latina y el Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de las Pensiones America_Latina_y_el_Caribe.pdf)
[Último acceso: 12 Junio de 2015].
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011. *Conferencia Internacional del Trabajo, 100a Reunión: Informe VI Seguridad Social para la Justicia Social y Una Globalización Equitativa*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011a. *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011b. *Informe VI: Seguridad Social para la Justicia Social y Una Globalización Equitativa*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2012. *Recomendación sobre los pisos de protección social, (núm. 202)*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. [En línea]

Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

[Último acceso: 12 junio 2017].

Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. [En línea]

Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

[Último acceso: 12 junio 2017].

Peris, V., 2008. *Plan Beveridge*. Mexico, D.F.: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Poder Ejecutivo de la República de El Salvador, 1954. *Decreto No. 37 de fecha 10 de mayo de 1954. Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social*. San Salvador: Diario Oficial No. 88 Tomo 163 del 12 de mayo de 1954.

Secretaría de Cultura, 2011. *El Salvador: Historia mínima*. Primera ed. San Salvador: Editorial Universitaria, Universidad de El Salvador.

Servicios Actuariales, 1992. *Reporte Final del Estudio Actuarial para Evaluar el Régimen de Pensiones de los Empleados Públicos Civiles Administrados por el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)*, s.l.: s.n.

Superintendencia de Pensiones de Chile, 2017. *Superintendencia de Pensiones*. [En línea]

Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6163.html>

[Último acceso: 12 junio 2017].

Superintendencia de Pensiones, 1998. *Instructivo SAP No. 29/98 Para la determinación de los capitales técnicos necesarios y generación de las tablas de mortalidad*. San Salvador: Superintendencia de Pensiones.

Superintendencia del Sistema Financiero, 2017. *Superintendencia del Sistema Financiero*. [En línea]

Disponible en: <http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/publi/estadisticas-63247>

[Último acceso: 8 Junio 2017].

Thullen, P., 1992. *Introducción a las Matemáticas del Seguro Social de Pensiones Bajo Condiciones Dinámicas*. Mexico, D.F.: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Torres Gaytán, R., 2005. *Teoría del Comercio Internacional*. Vigésimoquinta ed. Mexico, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V..

Tullen, P., 1995. *Técnicas Actuariales de la Seguridad Social: Régimen de las Pensiones de Invalidez, de Vejez y de Sobrevivientes*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GLOSARIO

Capitalización: Es el proceso mediante el cual se incrementa el saldo de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones ya sea por las cotizaciones realizadas o por la acumulación de la rentabilidad ganada en un período de tiempo.

Certificado de Traspaso: Título valor y de deuda emitido por el Estado para reconocer el tiempo cotizado en el sistema de pensiones público y que es capitalizado en la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones.

Cobertura: Es la cantidad de personas que pueden obtener un beneficio, en relación ya sea: a la población económicamente activa o al número de afiliados al sistema.

Costos de transición: Son los costos generados por una reforma al sistema de pensiones, los cuales representan la implementación de nuevas medidas, mecanismos y funcionamiento del sistema, generalmente son asumidos por el Estado.

Cuenta Nocional: Se refiere a un método de financiamiento de pensiones, donde en una cuenta “nocional” se acumula las aportaciones y la rentabilidad generada por esos aportes durante la vida laboral de un afiliado.

Desocupación: Estado de desempleo o de empleo informal que sufre el trabajador, esta condición le impide el acceso al derecho de seguridad social.

Equilibrio Actuarial: es la igualación de los ingresos y egresos de un sistema previsional, descontados a una tasa de interés de referencia y tomando en cuenta las funciones biométricas de la población sujeta al estudio.

Europeista: Término utilizado para definir un patrón de comportamiento y acontecimientos históricos de los países que conforman Europa Occidental, incluyendo a Inglaterra.

Fuerza de trabajo: Es el conjunto de condiciones o cualidades físicas y mentales que poseen las personas (hombres, mujeres) y que ponen en acción al producir valores de uso de cualquier clase.

Funciones Biométricas: son las que miden el comportamiento de muertes o sobrevivencias de un conjunto poblacional.

Indemnización: Compensación económica que percibe un individuo como consecuencia de haber pasado por un perjuicio.

Injerencia: Es la acción de meter una cosa dentro de otra.

Iter vitae: latín utilizado para denotar el ciclo de vida de una persona.

Jubilación: Es la acción en la cual una persona pasa a un estado laboral inactivo o pasivo al cumplir una determinada edad, mediante el cual obtiene el derecho a obtener una protección de los sistemas previsionales.

Protección Social: es una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Reparto puro: es un modelo de financiamiento de las pensiones en donde las cotizaciones de las personas activas sirven para el financiamiento de las pensiones de las personas inactivas o jubiladas, normalmente no existe constitución de reservas.

Seguridad Social: Derecho Humano y Fundamental de toda persona a ser protegido ante la ocurrencia de un evento que venga cortar o disminuir el ingreso, así como aquellos acontecimientos relacionados con las capacidades físicas, tales como enfermedades o accidentes.

Sostenibilidad: la capacidad financiera de un sistema de pensiones para poder otorgar un beneficio sostenido a largo plazo.

Suficiencia: es una renta cuya tasa de reemplazo sea razonable para sustituir el ingreso que la persona deja de percibir por la ocurrencia de una contingencia que disminuye su aptitud de trabajo.

Tasa de reemplazo: Es el cociente existente del último salario devengado o de un promedio del mismo en relación a la pensión otorgada por el sistema.

Valuación Actuarial: Es una cuantificación económica que toma en cuenta las características biométricas de un contingente poblacional, a través de las cuales se determina el equilibrio actuarial y económico de los sistemas previsionales.

ANEXOS

Anexo 1: Tablas de Mortalidad Vejez Hombres RV H ES

Función matemática utilizada para la generación de valores q_x es una ecuación Gompertz-Makeham según se muestra a continuación:

$$q_x = 1 - sg^{c^x(c-1)}$$

Donde:

$$\begin{aligned} 0 \leq x < 70 \\ c &= 1.08958261 \\ g &= 0.99927508 \\ s &= 0.99973666 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 70 \leq x < 110 \\ c &= 1.09619240 \\ g &= 0.99956741 \\ s &= 0.99888792 \end{aligned}$$

x (Edad)	q_x (Tasa esperada de mortalidad)	l_x Universo	D_x (Número de Muertos esperados)
0	0.00033	1,000,000.00	330.00
1	0.00033	999,670.00	330.00
2	0.00034	999,340.00	340.00
3	0.00035	999,000.00	350.00
4	0.00035	998,650.00	350.00
5	0.00036	998,300.00	359.00
6	0.00037	997,941.00	369.00
7	0.00038	997,572.00	379.00
8	0.00039	997,193.00	389.00
9	0.00040	996,804.00	399.00
10	0.00042	996,405.00	418.00
11	0.00043	995,987.00	428.00
12	0.00045	995,559.00	448.00
13	0.00046	995,111.00	458.00
14	0.00048	994,653.00	477.00
15	0.00050	994,176.00	497.00
16	0.00052	993,679.00	517.00
17	0.00054	993,162.00	536.00
18	0.00057	992,626.00	566.00
19	0.00059	992,060.00	585.00
20	0.00062	991,475.00	615.00
21	0.00066	990,860.00	654.00
22	0.00069	990,206.00	683.00
23	0.00073	989,523.00	722.00

x (Edad)	q_x (Tasa esperada de mortalidad)	l_x Universo	D_x (Número de Muertos esperados)
24	0.00077	988,801.00	761.00
25	0.00082	988,040.00	810.00
26	0.00087	987,230.00	859.00
27	0.00092	986,371.00	907.00
28	0.00098	985,464.00	966.00
29	0.00104	984,498.00	1,024.00
30	0.00111	983,474.00	1,092.00
31	0.00119	982,382.00	1,169.00
32	0.00127	981,213.00	1,246.00
33	0.00136	979,967.00	1,333.00
34	0.00146	978,634.00	1,429.00
35	0.00157	977,205.00	1,534.00
36	0.00169	975,671.00	1,649.00
37	0.00182	974,022.00	1,773.00
38	0.00195	972,249.00	1,896.00
39	0.00211	970,353.00	2,047.00
40	0.00227	968,306.00	2,198.00
41	0.00245	966,108.00	2,367.00
42	0.00265	963,741.00	2,554.00
43	0.00286	961,187.00	2,749.00
44	0.00309	958,438.00	2,962.00
45	0.00334	955,476.00	3,191.00
46	0.00362	952,285.00	3,447.00
47	0.00392	948,838.00	3,719.00
48	0.00425	945,119.00	4,017.00
49	0.00460	941,102.00	4,329.00
50	0.00499	936,773.00	4,674.00
51	0.00541	932,099.00	5,043.00
52	0.00587	927,056.00	5,442.00
53	0.00637	921,614.00	5,871.00
54	0.00692	915,743.00	6,337.00
55	0.00751	909,406.00	6,830.00
56	0.00816	902,576.00	7,365.00
57	0.00886	895,211.00	7,932.00
58	0.00963	887,279.00	8,544.00
59	0.01047	878,735.00	9,200.00
60	0.01137	869,535.00	9,887.00
61	0.01236	859,648.00	10,625.00

x (Edad)	q_x (Tasa esperada de mortalidad)	l_x Universo	D_x (Número de Muertos esperados)
62	0.01344	849,023.00	11,411.00
63	0.01461	837,612.00	12,238.00
64	0.01589	825,374.00	13,115.00
65	0.01727	812,259.00	14,028.00
66	0.01878	798,231.00	14,991.00
67	0.02043	783,240.00	16,002.00
68	0.02221	767,238.00	17,040.00
69	0.02416	750,198.00	18,125.00
70	0.02654	732,073.00	19,429.00
71	0.02895	712,644.00	20,631.00
72	0.03159	692,013.00	21,861.00
73	0.03447	670,152.00	23,100.00
74	0.03762	647,052.00	24,342.00
75	0.04106	622,710.00	25,568.00
76	0.04482	597,142.00	26,764.00
77	0.04892	570,378.00	27,903.00
78	0.05340	542,475.00	28,968.00
79	0.05828	513,507.00	29,927.00
80	0.06360	483,580.00	30,756.00
81	0.06940	452,824.00	31,426.00
82	0.07572	421,398.00	31,908.00
83	0.08260	389,490.00	32,172.00
84	0.09008	357,318.00	32,187.00
85	0.09821	325,131.00	31,931.00
86	0.10703	293,200.00	31,381.00
87	0.11661	261,819.00	30,531.00
88	0.12699	231,288.00	29,371.00
89	0.13823	201,917.00	27,911.00
90	0.15038	174,006.00	26,167.00
91	0.16351	147,839.00	24,173.00
92	0.17766	123,666.00	21,971.00
93	0.19290	101,695.00	19,617.00
94	0.20929	82,078.00	17,178.00
95	0.22686	64,900.00	14,723.00
96	0.24568	50,177.00	12,327.00
97	0.26579	37,850.00	10,060.00
98	0.28721	27,790.00	7,982.00
99	0.30998	19,808.00	6,140.00

x (Edad)	q_x (Tasa esperada de mortalidad)	l_x Universo	D_x (Número de Muertos esperados)
100	0.33410	13,668.00	4,566.00
101	0.35957	9,102.00	3,273.00
102	0.38638	5,829.00	2,252.00
103	0.41448	3,577.00	1,483.00
104	0.44380	2,094.00	929.00
105	0.47426	1,165.00	553.00
106	0.50574	612.00	310.00
107	0.53808	302.00	163.00
108	0.57111	139.00	79.00
109	0.60461	60.00	36.00
110	1.00000	24.00	24.00

Anexo 2: Tablas de Mortalidad Vejez Mujeres RV M ES

$$q_x = 1 - sg^{c^{x(c-1)}}$$

Donde:

$$\begin{aligned} 0 \leq x < 70 \\ c &= 1.09843146 \\ g &= 0.99978776 \\ s &= 0.99983305 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} 70 \leq x < 110 \\ c &= 1.11293478 \\ g &= 0.99993164 \\ s &= 0.99858218 \end{aligned}$$

X (Edad)	q _x (Tasa esperada de mortalidad)	l _x Universo	D _x (Número de Muertos esperados)
0	0.00019	1,000,000.00	190.00
1	0.00019	999,810.00	190.00
2	0.00019	999,620.00	190.00
3	0.00019	999,430.00	190.00
4	0.00020	999,240.00	200.00
5	0.00020	999,040.00	200.00
6	0.00020	998,840.00	200.00
7	0.00021	998,640.00	210.00
8	0.00021	998,430.00	210.00
9	0.00022	998,220.00	220.00
10	0.00022	998,000.00	220.00
11	0.00023	997,780.00	229.00
12	0.00023	997,551.00	229.00
13	0.00024	997,322.00	239.00
14	0.00024	997,083.00	239.00
15	0.00025	996,844.00	249.00
16	0.00026	996,595.00	259.00
17	0.00027	996,336.00	269.00
18	0.00028	996,067.00	279.00
19	0.00029	995,788.00	289.00
20	0.00030	995,499.00	299.00
21	0.00032	995,200.00	318.00
22	0.00033	994,882.00	328.00
23	0.00035	994,554.00	348.00
24	0.00037	994,206.00	368.00
25	0.00039	993,838.00	388.00
26	0.00041	993,450.00	407.00
27	0.00043	993,043.00	427.00
28	0.00046	992,616.00	457.00

29	0.00048	992,159.00	476.00
30	0.00052	991,683.00	516.00
31	0.00055	991,167.00	545.00
32	0.00059	990,622.00	584.00
33	0.00063	990,038.00	624.00
34	0.00068	989,414.00	673.00
35	0.00073	988,741.00	722.00
36	0.00078	988,019.00	771.00
37	0.00084	987,248.00	829.00
38	0.00091	986,419.00	898.00
39	0.00098	985,521.00	966.00
40	0.00106	984,555.00	1,044.00
41	0.00115	983,511.00	1,131.00
42	0.00124	982,380.00	1,218.00
43	0.00135	981,162.00	1,325.00
44	0.00147	979,837.00	1,440.00
45	0.00159	978,397.00	1,556.00
46	0.00173	976,841.00	1,690.00
47	0.00189	975,151.00	1,843.00
48	0.00206	973,308.00	2,005.00
49	0.00224	971,303.00	2,176.00
50	0.00245	969,127.00	2,374.00
51	0.00267	966,753.00	2,581.00
52	0.00292	964,172.00	2,815.00
53	0.00319	961,357.00	3,067.00
54	0.00349	958,290.00	3,344.00
55	0.00381	954,946.00	3,638.00
56	0.00417	951,308.00	3,967.00
57	0.00456	947,341.00	4,320.00
58	0.00499	943,021.00	4,706.00
59	0.00547	938,315.00	5,133.00
60	0.00599	933,182.00	5,590.00
61	0.00656	927,592.00	6,085.00
62	0.00719	921,507.00	6,626.00
63	0.00788	914,881.00	7,209.00
64	0.00863	907,672.00	7,833.00
65	0.00946	899,839.00	8,512.00
66	0.01037	891,327.00	9,243.00
67	0.01137	882,084.00	10,029.00
68	0.01246	872,055.00	10,866.00
69	0.01367	861,189.00	11,772.00

70	0.01512	849,417.00	12,843.00
71	0.01666	836,574.00	13,937.00
72	0.01837	822,637.00	15,112.00
73	0.02026	807,525.00	16,360.00
74	0.02237	791,165.00	17,698.00
75	0.02471	773,467.00	19,112.00
76	0.02730	754,355.00	20,594.00
77	0.03018	733,761.00	22,145.00
78	0.03338	711,616.00	23,754.00
79	0.03692	687,862.00	25,396.00
80	0.04085	662,466.00	27,062.00
81	0.04521	635,404.00	28,727.00
82	0.05003	606,677.00	30,352.00
83	0.05537	576,325.00	31,911.00
84	0.06128	544,414.00	33,362.00
85	0.06781	511,052.00	34,654.00
86	0.07502	476,398.00	35,739.00
87	0.08299	440,659.00	36,570.00
88	0.09177	404,089.00	37,083.00
89	0.10144	367,006.00	37,229.00
90	0.11209	329,777.00	36,965.00
91	0.12379	292,812.00	36,247.00
92	0.13663	256,565.00	35,054.00
93	0.15071	221,511.00	33,384.00
94	0.16610	188,127.00	31,248.00
95	0.18290	156,879.00	28,693.00
96	0.20120	128,186.00	25,791.00
97	0.22108	102,395.00	22,637.00
98	0.24263	79,758.00	19,352.00
99	0.26592	60,406.00	16,063.00
100	0.29099	44,343.00	12,903.00
101	0.31789	31,440.00	9,994.00
102	0.34662	21,446.00	7,434.00
103	0.37719	14,012.00	5,285.00
104	0.40952	8,727.00	3,574.00
105	0.44354	5,153.00	2,286.00
106	0.47910	2,867.00	1,374.00
107	0.51601	1,493.00	770.00
108	0.55402	723.00	401.00
109	0.59283	322.00	191.00
110	0.63206	131.00	83.00

Anexo 3: Evolución de la esperanza de vida al nacer en años en El Salvador (1960-1997)

Años	Total	Mujeres	Hombres
1960	50	52	48
1961	51	53	48
1962	51	54	49
1963	52	54	50
1964	52	55	50
1965	53	55	51
1966	53	56	51
1967	54	56	51
1968	54	57	52
1969	55	57	52
1970	55	58	52
1971	55	58	52
1972	56	59	52
1973	56	59	52
1974	56	60	52
1975	56	60	52
1976	56	61	52
1977	56	61	52
1978	56	61	52
1979	56	62	51
1980	57	62	51
1981	57	62	51
1982	57	63	52
1983	58	64	52
1984	58	64	53
1985	59	65	54
1986	60	66	55
1987	61	67	56
1988	62	67	57
1989	63	68	58
1990	64	69	59
1991	65	70	60
1992	66	70	61
1993	66	71	62
1994	67	71	62

1995	67	72	63
1996	68	72	63
1997	68	72	64

Fuente: Banco Mundial

Anexo 4: Resumen estadístico previsional a mayo 2017

CONCEPTO		may-17
I	CIFRAS PREVISIONALES	
1	Población afiliada (desde abril-98 hasta fin de período)	<u>3,184,272</u>
	Sistema de Pensiones Público (SPP) 1/	<u>196,944</u>
	INPEP (afiliados con Número Único Previsional asignado)	85,945
	UPISSS (afiliados con Número Único Previsional asignado)	110,999
	Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) (afiliados con Número Único Previsional asignado)	<u>2,987,328</u>
	AFP Confía, S.A.	1,408,104
	AFP Crecer, S.A.	1,579,224
2	Población cotizante del SPP 2/	<u>9,525</u>
	INPEP (cotizantes en el mes de recaudación)	7,288
	UPISSS (cotizantes en el mes de recaudación)	2,237
3	Población cotizante del SAP (en el mes de recaudación) 2/	<u>705,830</u>
	AFP Confía, S.A.	348,925
	AFP Crecer, S.A.	356,905
4	Relación de población afiliada respecto a población total del país (En % a fin de período)	<u>49.3</u>
	SPP	<u>3.0</u>
	INPEP	1.3
	ISSS	1.7
	SAP	<u>46.2</u>
	AFP Confía, S.A.	21.8
	AFP Crecer, S.A.	24.4
5	Relación de población afiliada respecto a la PEA (En % a fin de período)	<u>111.0</u>
	SPP	<u>6.9</u>
	INPEP	3.0
	ISSS	3.9
	SAP	<u>104.2</u>
	AFP Confía, S.A.	49.1
	AFP Crecer, S.A.	55.1
6	Estructura de edades de la población afiliada al SAP (a fin de período)	<u>2,987,328</u>
	De 10 a 14 años	100
	De 15 a 19 años	115,879
	De 20 a 24 años	517,505
	De 25 a 29 años	508,664
	De 30 a 34 años	427,014
	De 35 a 39 años	412,472
	De 40 a 44 años	350,801

CONCEPTO		may-17
	De 45 a 49 años	253,436
	De 50 a 54 años	186,868
	De 55 a 59 años	111,479
	De 60 a 64 años	58,732
	De 65 a 69 años	32,091
	De 70 a 74 años	11,383
	De 75 a 79 años	457
	De 80 a 84 años	355
	De 85 ó más	92
7	Distribución geográfica de la población afiliada al SAP (a fin de período de cada año)	<u>2,987,328</u>
	Ahuachapán	150,816
	Santa Ana	274,493
	Sonsonate	238,224
	Chalatenango	67,066
	La Libertad	403,840
	San Salvador	1,005,923
	Cuscatlán	116,080
	La Paz	155,587
	Cabañas	54,620
	San Vicente	65,368
	Usulután	142,221
	San Miguel	194,892
	Morazán	50,807
	La Unión	67,391
8	Trasposos aprobados entre AFP (desde mayo-1999 hasta fin de período) 3/	<u>505,210</u>
	Trasposos aprobados entre AFP en los últimos 12 meses	710
	Relación de trasposos respecto a la población afiliada (En % a fin de período)	16.9
9	Proporción de afiliados que efectivamente cotizan (en %, respecto al mes de recaudación)	
	Relación de cotizantes totales respecto a la población afiliada (En % en ese mes) 4/	23.6
	Relación de cotizantes totales respecto a la PEA (En % en ese mes) 4/	24.6
10	Recaudación acumulada de cotizaciones del SAP (desde junio-1998 hasta fin de período, en millones de US\$)	<u>8,452.5</u>
	Recaudación de cotizaciones del SAP (en los últimos 12 meses, en millones de US\$)	739.6
11	Patrimonio acumulado del fondo de pensiones SAP (desde abril-1998 hasta fin de período, en millones de US\$)	<u>9,611.8</u>

CONCEPTO		may-17
	Patrimonio del fondo de pensiones por afiliado al SAP en US\$	3,217.5
	Patrimonio del fondo de pensiones por habitante en US\$	1,487.9
12	Relación del patrimonio del fondo de pensiones respecto al Producto Interno Bruto (%)	<u>35.9</u>
13	Total Cartera valorizada del fondo de pensiones invertido (SAP, en millones de US\$)	<u>9,369.6</u>
	Según tipo de institución emisora	
	En instrumentos de instituciones públicas en millones de US\$	7,556.6
	(%)	80.6
	En instrumentos de bancos en millones de US\$	668.2
	(%)	7.1
	En instrumentos de sociedades nacionales en millones de US\$	46.8
	(%)	0.5
	En instrumentos de organismos financieros de desarrollo en millones de US\$	20.1
	(%)	0.2
	En valores extranjeros en millones de US\$	522.4
	(%)	5.6
	En fondos de titularización en millones de US\$	555.5
	(%)	5.9
	Según tipo de instrumento	
	En instrumentos de renta fija en millones de US\$	9,369.6
	(%)	100.0
	En instrumentos de renta variable en millones de US\$	0.0
	(%)	0.0
14	Comisión neta promedio cobrada por las AFP (%)	<u>1.26</u>
15	Valor cuota promedio del SAP (desde junio-1998 hasta fin de período de cada año, en US\$)	<u>35.12</u>
16	Rentabilidad (%)	
	Rentabilidad nominal de los últimos 12 meses promedio de todos los fondos (SAP)	4.19
	Rentabilidad real de los últimos 12 meses promedio de todos los fondos (SAP)	3.20
17	Monto de la cartera de inversión del SPP (a fin de período, en millones de US\$)	<u>23.1</u>
	Cartera de inversión del INPEP, en millones US\$	11.0
	Cartera de inversión UPISSS, en millones de US\$ 5/	12.2
18	Pensionados (a fin de cada período) 6/	<u>175,609</u>

CONCEPTO		may-17
	Vejez	<u>111,253</u>
	SPP	<u>67,228</u>
	INPEP	36,603
	UPISSS	30,625
	SAP	<u>44,025</u>
	Invalidez	<u>2,885</u>
	SPP	<u>708</u>
	INPEP	472
	UPISSS	236
	SAP	<u>2,177</u>
	Beneficiarios por Supervivencia	<u>61,471</u>
	SPP	<u>29,610</u>
	INPEP	15,788
	UPISSS	13,822
	SAP	<u>31,861</u>
19	Dictámenes emitidos por la Comisión Calificadora de Invalidez (CCI) (acumulados al final de cada período)	<u>26,455</u>
	SPP	<u>6,380</u>
	INPEP	<u>2,029</u>
	Aprobados	1,338
	No aprobados	691
	UPISSS	<u>4,351</u>
	Aprobados	2,997
	No aprobados	1,354
	SAP	<u>20,075</u>
	Aprobados	13,179
	No aprobados	6,896
20	Dictámenes aprobados por la CCI según impedimento o sistema orgánico afectado (SAP y SPP a fin de período)	<u>17,514</u>
	Impedimento mental	1,895
	Impedimento neoplásico maligno	1,090
	Órganos de los sentidos	1,396
	Síndrome doloroso crónico	15
	Sistema cardiovascular	392
	Sistema digestivo	261

CONCEPTO		may-17
	Sistema endocrino	1,888
	Sistema hematopoyético	48
	Sistema Músculo esquelético/ortopédico/traumático	2,876
	Sistema Músculo esquelético/reumático/inflamatorio	801
	Sistema nervioso central	2,863
	Sistema nervioso periférico	1,442
	Sistema respiratorio	216
	Sistema tegumentario piel y faneras	44
	Sistema urinario genital	1,976
	VIH-SIDA	311
II	CIFRAS ECONOMICAS 7/	
1	Producto Interno Bruto nominal en millones de US\$ (a precios corrientes)	<u>26,797.5</u>
2	Inversión Interna Bruta a precios corrientes en millones de US\$	n.d.
3	Ahorro Nacional Bruto a precios corrientes en millones de US\$	n.d.
2	Índice de Precios al Consumidor 8/	<u>111.2</u>
	Tasa de inflación mensual	<u>0.17</u>
	Tasa de inflación (punto a punto)	<u>0.97</u>
3	Tasas de interés mensuales pagadas por bancos del sistema financiero en cada período	
	Depósitos a 30 días	3.79
	Depósitos a 90 días	4.13
	Depósitos a 180 días	4.39
	Depósitos a 360 días	4.68
III	CIFRAS DEMOGRAFICAS	
1	Población total del país 9/	<u>6,459,911</u>
2	Población Económicamente Activa (PEA) 9/	<u>2,867,966</u>

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero

Anexo 5: Cotizantes y Afiliados al SAP Varios Años

Cotizantes			Afiliados			Relación entre cotizante y afiliado		
AÑO	CONFIA	CRECER	AÑO	CONFIA	CRECER	AÑO	CONFIA	CRECER
2005	250,507.00	255,130.00	2005	614,405.00	665,309.00	2005	40.77%	38.35%
2006	267,333.00	271,037.00	2006	689,769.00	747,705.00	2006	38.76%	36.25%
2007	277,464.00	289,229.00	2007	749,113.00	830,297.00	2007	37.04%	34.83%
2008	284,009.00	291,013.00	2008	857,380.00	959,817.00	2008	33.13%	30.32%
2009	272,153.00	276,180.00	2009	912,236.00	1,027,200.00	2009	29.83%	26.89%
2010	289,347.00	286,703.00	2010	953,388.00	1,083,543.00	2010	30.35%	26.46%
2011	301,896.00	300,486.00	2011	1,031,036.00	1,173,132.00	2011	29.28%	25.61%
2012	310,791.00	314,886.00	2012	1,102,649.00	1,256,558.00	2012	28.19%	25.06%
2013	322,927.00	333,739.00	2013	1,173,238.00	1,334,111.00	2013	27.52%	25.02%
2014	320,579.00	339,538.00	2014	1,239,021.00	1,403,253.00	2014	25.87%	24.20%
2015	327,849.00	337,379.00	2015	1,261,700.00	1,427,447.00	2015	25.98%	23.64%
2106	340,149.00	351,624.00	2016	1,379,508.00	1,549,421.00	2015	24.66%	22.69%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, resumen estadísticos de varios años.

Anexo 6: Pensionados SPP varios años.

Años	INPEP				UPISSS				Total SPP			
	Vejez	Sobrevivencia	Invalidez	Total	Vejez	Sobrevivencia	Invalidez	Total	Vejez	Sobrevivencia	Invalidez	Total
2003	29,303	13,362	949	43,614	35,105	11,321	822	47,248	64,408	24,683	1,771	90,862
2004	29,742	13,552	844	44,138	35,556	12,039	739	48,334	65,298	25,591	1,583	92,472
2005	30,650	13,650	819	45,119	35,105	12,074	674	47,853	65,755	25,724	1,493	92,972
2006	31,367	13,326	776	45,469	35,335	12,248	611	48,194	66,702	25,574	1,387	93,663
2007	31,360	13,411	758	45,529	35,530	12,463	565	48,558	66,890	25,874	1,323	94,087
2008	31,006	13,408	715	45,129	35,191	12,554	524	48,269	66,197	25,962	1,239	93,398
2009	30,683	13,442	691	44,816	34,821	12,549	492	47,862	65,504	25,991	1,183	92,678
2010	29,821	12,133	659	42,613	34,336	12,508	449	47,293	64,157	24,641	1,108	89,906
2011	29,858	13,111	645	43,614	33,865	12,634	414	46,913	63,723	25,745	1,059	90,527
2012	29,574	13,242	604	43,420	33,407	12,726	379	46,512	62,981	25,968	983	89,932
2013	37,780	15,271	591	53,642	32,852	13,208	316	46,376	70,632	28,479	907	100,018
2014	36,876	15,412	551	52,839	32,133	13,404	285	45,822	69,009	28,816	836	98,661
2015	36,542	15,709	531	52,782	31,473	13,560	255	45,288	68,015	29,269	786	98,070
2016	36,812	15,778	493	53,083	30,951	13,811	239	45,001	67,763	29,589	732	98,084

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero,
Resumen estadístico de varios años.

Anexo 7: Pensionados SAP varios años

Años	Vejez	Sobrevivencia	Invalidez	Total
2003	2,198	8,791	785	11,774
2004	4,874	10,389	777	16,040
2005	8,914	12,233	1,009	22,156
2006	10,786	14,126	1,236	26,148
2007	12,339	16,157	1,409	29,905
2008	13,551	17,978	1,568	33,097
2009	14,576	20,169	1,714	36,459
2010	15,950	21,921	1,823	39,694
2011	17,505	23,714	1,769	42,988
2012	18,905.00	25,351.00	1,893.00	46,149
2013	20,044.00	26,183.00	1,943.00	48,170
2014	31,683.00	27,593.00	1,949.00	61,225
2015	35,977.00	29,406.00	2,080.00	67,463
2016	41,854.00	31,474.00	2,172.00	75,500

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, Resumen estadístico de varios años.

Anexo 8: Recaudación del SAP Varios Años en US\$

Años	Recaudación En US\$
2004	332,531,350.80
2005	351,944,570.83
2006	390,005,818.69
2007	426,995,808.29
2008	464,231,929.95
2009	475,720,886.01
2010	497,924,969.60
2011	539,013,000.03
2012	569,750,536.88
2013	615,267,526.55
2014	654,671,574.97
2015	690,338,875.65
2016	718,017,107.25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, Resumen estadístico de varios años.

Anexo 9: Datos del PIB y Empleos (2003-2016)

Años	PIB precios constantes Base 1990 en millones de US\$	Empleo según ISSS	In PIB	In Empleo
2003	8,019.31	437,897	8.989607662	12.989739
2004	8,167.72	597,228	9.007945079	13.30005381
2005	8,458.70	616,710	9.042950776	13.3321535
2006	8,789.62	647,120	9.081326759	13.38028626
2007	9,127.15	681,251	9.119008767	13.43168634
2008	9,243.37	699,460	9.131661817	13.45806389
2009	8,953.77	679,929	9.099829952	13.42974427
2010	9,076.02	691,473	9.11339105	13.44657962
2011	9,277.21	714,811	9.135316134	13.47977275
2012	9,451.72	732,772	9.153952015	13.50459022
2013	9,626.26	768,295	9.17225006	13.5519296
2014	9,763.48	786,068	9.186404173	13.57479869
2015	9,987.92	795,491	9.209131642	13.58671513
2016	10,224.28	816,145	9.232520563	13.61234731

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el BCR y Anuarios Estadísticos del ISSS.