

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA**

**“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”**



**“ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA MIGRACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES  
SALVADOREÑO EN LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA**

**PRESENTADO POR:**

**CARLOS LEONEL ROMERO MARTÍNEZ**

**GLORIA ELIZABETH RIVERA GUANDIQUE**

**ANTIGUO CUSCATLÁN, LA LIBERTAD, SEPTIEMBRE DE 2019.**

**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**

**RICARDO FLORES**

**DIRECTOR DE TRABAJO**

**LIC. ROMMEL REYNALDO RODRÍGUEZ**

**SEGUNDO LECTOR**

**LIC. GERARDO OLANO**

"A Liz" – Carlos

“A mis creencias y a mi familia por ser fuente de amor. A mi mamá quien ha estado en todo momento apoyándome, por todo su esfuerzo y dedicación. ¡Te amo, gracias madre! A mi hermano por su ayuda incondicional. A Rommel por su confianza y ser nuestro guía en la elaboración de este trabajo de graduación, Olano por ser nuestro segundo lector y a Carlos por su determinación a culminar el proceso” - **Gloria**

## INDICE DE CONTENIDO

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS.....</b>	<b>II</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1.</b>	
<b>APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS Y CONCEPTOS DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES ..2</b>	
INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO .....	2
1.1 SOLIDARIDAD, SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN DE LA VEJEZ .....	3
1.2 CONCEPTOS Y OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES.....	5
1.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES Y CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES .....	9
1.3.1 <i>Por su tipo de financiamiento.....</i>	9
1.3.2 <i>Por la relación entre contribuciones y beneficios .....</i>	11
1.3.3 <i>Por el tratamiento fiscal .....</i>	12
1.4 EQUIDAD INTERGENERACIONAL .....	13
1.5 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....	16
<b>CAPITULO 2.</b>	
<b>ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS HISTÓRICOS DETERMINANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES SALVADOREÑO Y SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO.....</b>	<b>18</b>
INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO .....	18
2.1 INICIOS DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR .....	19
2.2 INICIOS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES SALVADOREÑO.....	21
2.2.1 <i>Estructura y funcionamiento de las pensiones administradas por el ISSS .....</i>	22
2.2.2 <i>Estructura y Funcionamiento De Las Pensiones Administradas Por el INPEP.....</i>	24
2.3 EL PRELUDIO A LA REFORMA ESTRUCTURAL DE PENSIONES .....	26
2.4 LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SU IMPLICANCIA EN EL ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES .....	32
2.5 SAP ORIGINAL Y POSTERIORES MODIFICACIONES .....	37

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	48
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
<b>ANÁLISIS DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL BAJO LAS CONDICIONES DE TRASPASO AL SAP: VARIABLES COMPARATIVAS Y CUALITATIVAS.....</b>	<b>50</b>
INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO .....	50
3.1 EFECTOS FISCALES DE LA REFORMA PREVISIONAL Y SU IMPACTO EN LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL .....	51
3.1.2 Desde la Perspectiva de la Deuda Pública .....	55
3.1.2 Desde la Perspectiva de las Contribuciones y Beneficios.....	58
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	63
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>72</b>

### ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Tasas de Cotización por Primas del INPEP.....	25
Cuadro 2. Evolución de las Tasas de Cotización en el SPP.....	35
Cuadro 3. Límites Máximos de Inversión del Fondo de Pensiones por Tipo de Instrumento Financiero .....	41
Cuadro 4. Suposiciones utilizadas para Análisis Comparativo de Deuda Per Cápita por Grupo de Pensionados.....	57
Cuadro 5. Impacto de la Reforma de Pensiones de 2017 en los Distintos Grupos de Pensionados.....	61

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferentes grupos con tratamiento diferente.....	80
---	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1. Cotizaciones por Institución en el período 1988-1997 .....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 2. Comparativo Cotizantes y Pensionados del Combinado de Sistemas de Pensiones Civiles .....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 3. Ingresos, Egresos y Relación Egresos/Ingresos del Combinado de Sistemas de Pensiones Civiles Del Periodo 1988-1997 .....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 4. Cambios en la composición porcentual de la tasa de contribución. ....</b>	<b>39</b>
<b>Gráfico 5. Saldo de la Deuda del SPNF y Deuda Per Cápita con y Sin Pensiones (2019-2028P) En dólares .....</b>	<b>55</b>
<b>Gráfico 6. Deuda de Pensiones Per Cápita Promedio y Acumulada Asumida por Grupos de Pensionados (Periodo de Deuda 2001-2028) .....</b>	<b>57</b>
<b>Gráfico 7. Evoluciones en Tasas de Cotización por Segmentos de Pensionados hasta el 2018.....</b>	<b>59</b>
<b>Gráfico 8. Datos Comparativos de % Contribución y Tasas de Reemplazo de los grupos SPP puros y SAP Puros .....</b>	<b>62</b>
<b>Gráfico 9. Impacto en las finanzas públicas (obligaciones) .....</b>	<b>79</b>

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

<b>Esquema 1. Distribución de la Población Afiliada Entre el SAP y el SPP.....</b>	<b>33</b>
<b>Esquema 2. Comparativo de Beneficios Dentro del SPP a los Segmentos Optados y Obligados .....</b>	<b>37</b>
<b>Esquema 3. Evolución de las Tasas de Cotización del SAP en el Periodo 1998-2018 .....</b>	<b>38</b>
<b>Esquema 4. Cotizantes obligados SAP a pensionarse en 2018.....</b>	<b>75</b>
<b>Esquema 5. Cotizantes obligados SAP a pensionarse en 10 años .....</b>	<b>75</b>
<b>Esquema 6. Cotizantes nuevos a pensionarse en 25 años .....</b>	<b>76</b>

## ÍNDICE DE FÓRMULAS

<b>Fórmula 1. Fórmula definida para el cálculo del CT .....</b>	<b>34</b>
---	-----------

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1. Reformas a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones .....</b>	<b>72</b>
<b>Anexo 2 Entrevista a Lic. Carlos Pérez Miembro de Comité Técnico .....</b>	<b>73</b>



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CD	Contribución Definida
CDN	Sistema de Cuentas Nacionales
CDN	Contribución Definida Nocial
CEMUNI	Certificados de Reestructuración de Deudas Municipales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP	Certificados de Inversión Previsional
CT	Certificados de Traspasos
CTC	Certificados de Traspasos 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 329	Decreto Legislativo No. 329 de Fecha de 30 de septiembre de 1949, publicado en el Diario Oficial No. 215, Tomo 147

DECRETO 373	Decreto Legislativo No. 373 de Fecha de 16 de octubre de 1975, publicado en el Diario Oficial No. 198, Tomo 249 de fecha 24 de octubre de 1975.
DECRETO 500	Decreto Legislativo No. 500 de Fecha 15 de octubre de 1979, publicado en el Diario Oficial N° 191, Tomo 265 de la misma fecha.
DECRETO 787	Decreto Legislativo No. 787 de Fecha 28 de septiembre de 2017, publicado en el Diario Oficial N° 180, Tomo 416 de la misma.
DECRETO 891	Decreto Legislativo No. 891 de Fecha 20 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 243, Tomo 333 de fecha 23 del mismo mes.
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.
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EET	Exempt, Exempt, Taxed
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ETT	Exempt, Taxed, Taxed
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FFE	Fundación Friedrich Ebert
FIAP	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOP	Fideicomisos de Obligaciones Previsionales
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados
FSV	Fondo Social para la Vivienda
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IRA	Instituto Regulador de Abastecimiento
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte

LIBOR	London Interbank Offered Rate
Ley del SAP	Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAM	Población Adulta Mayor
PBU	Pensión Básica Universal
PD	Prestación Definida
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
SPP	Sistema de Pensiones Público
TIBP	Tasa de Interés Básica Pasiva
UB	Universalismo Básico
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UPISSS	Unidad de Pensiones del ISSS

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de graduación se divide en tres capítulos donde se aborda de manera conceptual y empírica el tema del análisis de la equidad intergeneracional que se da como consecuencia de la reforma en el sistema de pensiones salvadoreño.

El primer capítulo presenta una aproximación a las teorías y conceptos de los sistemas previsionales, a partir del planteamiento del contexto histórico de solidaridad, la seguridad social y previsión de la vejez; así como los conceptos, objetivos y características del sistema de pensiones, para posteriormente desarrollar una breve explicación del concepto de la equidad intergeneracional.

El segundo capítulo aborda antecedentes y aspectos puntuales sobre la historia del sistema de pensiones salvadoreño, su estructura y funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), enfocando el análisis en los dos primeros. Así como también, la reforma del sistema de pensiones como consecuencia del antiguo sistema, que generó debilidad en su sostenibilidad y en las finanzas públicas salvadoreñas, para concluir con el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y sus modificaciones.

Posteriormente, en el tercer capítulo se centra el análisis de la equidad (o inequidad) intergeneracional, bajo las consecuencias que repercutieron en el traspaso al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y las posteriores reformas. Así mismo, se analiza como cada uno de los grupos participantes en que han sido ganadores o perdedores durante este proceso de reformas diversas al sistema de pensiones.

Una serie de conclusiones donde se detallan los aspectos más importantes de la investigación, fortaleciendo otras áreas que posiblemente no se hayan tocado en estudios previos.

## **CAPITULO 1**

# **APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS Y CONCEPTOS DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES**

### **Introducción**

La seguridad social en El Salvador existe desde hace aproximadamente 108 años; desde la creación de la Ley sobre accidentes de trabajo en 1911 a la fecha, se han dado cambios significativos importantes que debemos comprender. Sin embargo, antes de embarcarnos en la evolución de la prevención social y de los sistemas de pensiones, es importante comprender una serie de conceptos y teorías que nos permitirán, en capítulos posteriores, comprender como esta evolución ha generado impactos en la equidad de previsión social entre generaciones.

El presente capitulo pretende encaminarnos a través de los diferentes conceptos necesarios para comprender los sistemas previsionales, partiendo de aspectos generales relacionados con solidaridad, redistribución y seguridad social. Como parte del entendimiento de los conceptos básicos se revisarán aspectos relacionados a mercados, sistemas y políticas de pensiones; con el fin de comprender la extensión del tema en los ámbitos financieros, legales, sociales y de políticas públicas relacionados a ellos.

Progresivamente abordaremos las diferentes categorizaciones existentes alrededor de la prevención social y los sistemas de pensiones, ya sea por su tipo de financiamiento, por la relación de las contribuciones y beneficios, o por su tratamiento fiscal.

Finalmente, se desarrollan aspectos relacionados a la solidaridad intergeneracional, desde sus orígenes teóricos hasta su adaptación al tema de previsión social y un acercamiento a las variables utilizadas dentro de esta tesis con el fin de generar los aspectos comparativos en el impacto de la migración del sistema de pensiones entre los costos y beneficios entre generaciones de pensionados para El Salvador.

## 1.1 Solidaridad, Seguridad Social y Previsión de la Vejez

Se entiende por solidaridad el sentir y accionar de los individuos y grupos basadas en metas o intereses comunes. La palabra solidaridad proviene del sustantivo latín *soliditas*, que expresa la realidad homogénea de algo físicamente entero, unido, compacto, cuyas partes integrantes son de igual naturaleza. La solidaridad tiene su origen en la familia, y de este núcleo se traslada a la sociedad; por lo tanto, la solidaridad como tal ha estado presente en las sociedades desde el inicio de la historia, haciendo difícil comprender la sociedad sin solidaridad entre personas y convirtiéndola en una característica inherente del ser humano.

El concepto moderno de solidaridad ha evolucionado a lo largo de la historia, sin embargo, se consideran dos momentos históricos que lo llevaron a su estado actual. El primer hito histórico relacionado a concepto tiene que ver con la solidaridad obrera que se genera como consecuencia del capitalismo; desde la revolución industrial hasta el periodo entre guerras crece la conciencia grupal de los trabajadores y la comprensión de que la unidad sería la única salida ante los atropellos hacia la clase obrera. Es así, que la solidaridad social se conceptualiza y expande durante el siglo XIX por toda Europa, donde distintos grupos sociales luchaban por los derechos que se veían opacados por los agresivos cambios relacionados al modo de producción capitalista (Páez, 2013). Este mensaje de solidaridad se ve reflejado durante la revolución francesa desde su slogan “Libertad, Igualdad y Fraternidad” que expresa el concepto de su pasado moralista-religioso de “virtud” y se convierte en un valor común de la persona que debe protegerse y a su especie del sistema.

Un segundo momento de relevancia se da tras la Segunda Guerra Mundial, y la subsecuente creación del Estado de bienestar que se abría paso por Europa. El Estado de bienestar es el conjunto de programas desarrollados e impuestos por el Estado para suplir los derechos sociales de los habitantes de un país. Bajo este esquema, el concepto de solidaridad se mueve del individuo y se le otorga al contrato social que debe garantizar condiciones de vida mínimas dignas para todas las personas.

El concepto de solidaridad social es abordado por el sociólogo Emile Durkheim quien define la solidaridad social como el resultado de la conciencia colectiva cuya magnitud depende de la conciencia individual, a su vez influenciada por el modelo de organización social en el que el individuo coexiste. El concepto moderno de solidaridad, la define como un valor humano, como la habilidad humana de colaborar entre ellos, dicha habilidad permite la creación de sentimientos de pertenencia grupales típicos del ser humano.

Esta característica inherente de los seres humanos se ha reflejado a lo largo de la historia como protección al desamparado, abarcando este grupo a huérfanos, viudas/viudos, inválidos y ancianos. En la actualidad, y de forma creciente desde el siglo XIX, el concepto de solidaridad ha tomado relevancia fundamental en la política social. Como revisábamos en la evolución del pensamiento relacionado a la solidaridad, desde antes del siglo XX el rol del Estado ha tomado creciente incidencia en materias sociales, encargándose de la seguridad social y, dentro de esta, de la política de pensiones.

Desde la época de entreguerras (1918-1939) ha existido una constante evolución del concepto de seguridad social. Por ejemplo, en 1874 se crea en Alemania el seguro de accidentes de trabajo y en 1889 las pensiones de vejez. Una entidad de gran relevancia en la acuñación de este término fue la OIT; institución que define la seguridad social como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante medidas públicas, contra las privaciones que de otra manera derivarían en la desaparición o fuerte reducción de los ingresos, y también la protección mediante la asistencia médica y de ayuda con los hijos”. Es notorio que dentro de este concepto la OIT presupone ahorro y formas de seguro como fuertes acciones dentro del aseguramiento del cumplimiento del concepto. La OIT lista la Solidaridad como el primer principio dentro de los “Cinco principios de la seguridad social”, donde se espera que para el sistema de seguridad social cada miembro de la sociedad contribuya según sus capacidades y reciba las prestaciones suficientes para cubrir sus necesidades. Se evidencia con lo anterior que la solidaridad puede y, de acuerdo con la OIT, “debe” ser canalizada por el Estado; dándose esto de distintas formas a lo largo del mundo.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, los conceptos de seguridad social antes acuñados ejercen su influencia y forman parte de los Estados de Bienestar; estos, además de los conceptos de seguridad social toman como parte de sus principios la

asistencia social y la educación. En 1994 el Banco Mundial (BM) establece una serie de programas que el Estado debería ofrecer sobre la seguridad económica en la vejez, como parte de las políticas sociales; proponiendo que el Estado sea responsable de redistribuir en favor de los ancianos pobres, reducir el riesgo de la población de caer en menores ingresos al llegar la vejez, e integrar las políticas con las necesidades de la niñez y la juventud, siendo la vejez, el área donde enfocaremos los esfuerzos relacionados a la seguridad social en esta tesis.

La vejez es la etapa de la existencia biológica donde los humanos ya no poseen habilidades laborales óptimas, estando de esa forma imposibilitados productivamente. Sin embargo, durante esta etapa, aún existen necesidades de consumo que deben ser suplidas. La solidaridad hacia los ancianos se expresa en varios países en sistemas de pensiones, convirtiéndose estas en una fuente de ingreso para personas de la tercera edad que, de otra forma, no podrían suplir sus necesidades de consumo. Salvador Valdés, en su libro “Políticas y Mercados de Pensiones” (2002) definen las pensiones como “(...) un montón relativamente constante de dinero pagado periódicamente, que se inicia cuando el causante tiene una edad relativamente avanzada de edad o cuando queda inválido o muere, y continua hasta la muerte del causante y sus beneficiarios”. Desde los antecedentes previamente revisados en Alemania a la fecha, las pensiones han cobrado relevancia frente a otras formas de subsistencia en la vejez y en muchos lugares las han sustituido progresivamente a través del tiempo, al punto que las pensiones se han convertido, en algunos lugares del mundo, en la principal fuente de ingreso de las personas que viven su tercera edad.

## **1.2 Conceptos y Objetivos de los Sistemas de Pensiones**

A raíz de lo anterior se vuelve importante comprender los objetivos de las pensiones. En términos generales “El objetivo principal de las pensiones es la creación de protección económica durante la vejez lograda través de la distribución del consumo, aseguramiento, alivio de la pobreza y redistribución” (Barr, 2010); de acuerdo con este



concepto, se comprende la existencia de dos objetivos a cubrir: los objetivos que atienden las necesidades del individuo, y los objetivos de política de pensiones.

Valdés hace una importante diferenciación de conceptos relacionadas a la administración de pensiones: los mercados privados de pensiones y las políticas de pensiones. Se entienden por mercados de pensiones como una relación voluntaria entre oferentes y demandantes de servicios de pensiones; dentro de estos, el Estado juega un rol parcial de intervenciones mínimas: respaldar contratos firmados, garantizar la operatividad de los sistemas financieros, e, intervenir supervisando la solvencia continuada de los planes de pensión ofrecidos. Por otro lado, las políticas de pensiones, de carácter estatal que intentan alcanzar objetivos sociales adicionales, buscando cubrir dos objetivos: ayudar a los ancianos pobres y, ayudar a los trabajadores a vencer su imprevisión obligándolos a ahorrar o influenciándolos con incentivos fiscales a ahorrar voluntariamente (Valdés, 2002).

Retomando a Barr (2010), desde el enfoque del individuo, una política de pensiones debe proveer mecanismos para distribuir el consumo a lo largo de la vida, asegurando de esta forma consumo, incluso en las etapas de la vida humana donde se vuelve menos productivo; garantizando así fondos para la vejez. La protección de estos ingresos requiere de dos instrumentos:

Redistribución del consumo: busca generar bienestar al individuo y a su familia a lo largo de la vida buscando redistribuir los ingresos desde su etapa de madurez productiva hacia su jubilación. Esta habilidad de redistribución se mide a través de la tasa de sustitución o tasa de reemplazo.

Aseguramiento del consumo: busca eliminar la incertidumbre relacionada a la longevidad de los individuos y la cobertura de sus ahorros en vez de suplir sus necesidades de consumo en la vejez; agrupando riesgos individuales y disminuyendo la posibilidad de que los ahorros no sean suficientes para la esperanza de vida.

Para lograr los objetivos anteriores, no basta con un modelo simple donde cada individuo ahorre durante su etapa laboral y contrate una renta vitalicia para el futuro. Stiglitz (2000) lista una serie de fallos del sistema por las que los seguros privados no son suficientes:

- La tasa de rendimiento de los planes de jubilación privados no es muy lucrativa, dados los elevados costes de transacción
- Los seguros privados no cubren riesgos sociales tales como la inflación, que de alguna forma se ven cubiertos en las políticas de pensiones
- Las empresas que venden pólizas privadas no quieren tomar casos que representen riesgos altos que impacten sus ganancias; generando en consecuencia selección adversa
- El riesgo moral, los seguros privados buscan reducir los incentivos a fin de que las personas se sientan menos motivados a llegar al hecho para el cual están asegurados

Dados los fallos del sistema y bajo el entendimiento que la razón de ser del Estado es que los miembros de la sociedad tengan un nivel de vida digno, es comprensible que la intervención del Estado se vuelve necesaria con el fin de subsanar los mencionados fallos propios del mercado; enfocándose en mejorar la eficiencia de la distribución del consumo y en ayudar a usar sus recursos de forma más eficiente. A la vez, la intervención del Estado se justifica en el cumplimiento del segundo gran objetivo que Barr plantea relacionado al enfoque desde la política más allá del individuo. Los sistemas de seguridad social, incluida la política de pensiones, cumplen las mismas funciones que podrían cubrir los seguros privados; sin embargo, los sistemas de seguridad social además de proporcionar los beneficios de un seguro también se encargan de la redistribución de la renta (Stiglitz, 2000).

Desde el enfoque de la política pública se busca que los sistemas de pensiones puedan cumplir los siguientes objetivos:

Mitigar la pobreza, asegurándose de proveer con pensiones a personas que no lograron ahorrar durante su trayectoria laboral lo suficiente para su auto sostenimiento en la vejez.

Redistribución, pudiendo ser al proveer protección a personas que han tenido bajos ingresos durante parte de su trayectoria laboral, a personas bajo condiciones familiares distintas o incluso entre las generaciones.

En resumen, puede decirse que la seguridad social (para el caso los sistemas de pensiones) busca que los individuos ahorren lo suficiente para mantener su consumo en la vejez, sobrellevando los fallos del sistema privado de seguros de jubilación. A pesar de las bondades en el tema de la redistribución, la seguridad social ha sido objeto de fuertes críticas relacionadas al impacto presupuestario, la justicia y los rendimientos relacionados a la inversión. Estas críticas han sido las principales banderas de los grupos que proponen reformas a los sistemas de seguridad social, particularmente al tema de pensiones, tema que posteriormente tomara relevancia en esta tesis para comprender las reformas efectuadas en El Salvador.

Antes de movernos a entender las distintas categorizaciones que existen relacionados al tema de pensiones, es importante revisar algunos conceptos claves, que independientemente de las clasificaciones, deben garantizar los sistemas de pensiones:

**Cobertura:** se entiende por cobertura de los sistemas de pensiones, la proporción de la población económicamente activa que contribuye al sistema de pensiones. Una baja cobertura puede darse por el no cumplimiento de las obligaciones de contribución de empleados o empleadores o por que un sector de la población no es sujeto de cobertura en el sistema, tal es el caso del sector informal. (Barr, 2010)

**Sostenibilidad:** se refiere a la habilidad del sistema de pensiones de sostenerse financieramente en el futuro con una saludable relación entre ingresos y gastos

**Suficiencia:** Las prestaciones del sistema de pensiones deben ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado en el nivel de vida/consumo del pensionado, dado que uno de los principales objetivos de la seguridad social es el de amparar contra las contingencias. (Perez Trejo, 2015).

En consecuencia, un buen sistema de pensiones, deberá buscar asegurar la sostenibilidad financiera, la suficiencia de las prestaciones e incrementos en la cobertura como parte de sus objetivos.

### **1.3 Características Generales y Clasificación de Los Sistemas de Pensiones**

Dependiendo del enfoque, los sistemas de pensiones pueden categorizarse de distintas formas.

#### **1.3.1 Por su tipo de financiamiento**

Por su tipo de financiamiento los sistemas de pensiones pueden ser de capitalización total, capitalización parcial, o de reparto.

*Los sistemas de capitalización:* también conocidos como prefinanciamiento, están basados en el ahorro individual de las personas durante su trayectoria laboral, estos fondos son invertidos y acumulan rentabilidad a lo largo del tiempo; el afiliado ahorra de esta forma para su vejez y toma ventaja de la capitalización para cubrir sus necesidades de consumo en su etapa de pensionista. Dentro de los sistemas de capitalización cada afiliado posee un ahorro expresado en derechos a cobrar pensiones en el futuro; estos derechos representan pasivos para la institución previsional, que a su vez buscará respaldar estos ahorros adquiriendo activos que permitan la generación de rentabilidad.

Este modelo consiste en la generación de condiciones sociales individuales que permiten a las personas, mediante sus propios ahorros, financiar los costos reales de los servicios y beneficios, transfiriéndoles la responsabilidad de protegerse a sí mismos ante diversos riesgos de la vida. De tal forma, minimiza el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos y releva al empleador de la obligación de compartir financieramente con sus trabajadores los costos de los servicios y prestaciones destinados a atender eventualidades. En este sistema, las aportaciones para cada afiliado pueden ser voluntarias o estar regidas por un porcentaje fijo, estas aportaciones están a cargo del trabajador o del empleador, y pueden ser periódicas y/o extraordinarias. El acceso a las prestaciones está generalmente condicionado a acreditar una condición de jubilado legal, mientras que es posible disponer anticipadamente de prestaciones en determinados casos.

*La capitalización puede ser total (pura) o parcial;* en el sistema de capitalización total las pensiones a pagarse vendrán exclusivamente del fondo individual consecuencia de las contribuciones generadas por el pensionado. La capitalización parcial ofrece una combinación de contribuciones individuales con contribuciones corrientes.

*Los sistemas de reparto:* dentro de este tipo de financiamiento, la deuda de pensiones para pagar a las generaciones jubiladas actuales esta respaldada por contribuciones o impuestos a los afiliados al plan, pero que aún no gozan de su jubilación. Es decir, un contribuyente en la actualidad recibirá el beneficio de pensión en el futuro, las prestaciones legales de estos estarán definidos por las leyes de seguridad social de cada país.

Las cotizaciones en este sistema son de carácter obligatorio y su financiación suele repartirse entre el trabajador y el empleador. La cuantía de las contribuciones dependerá de las retribuciones, dado que suele resultar un porcentaje de estas. Accesar a las prestaciones está condicionado a acreditar la condición de jubilado, bien sea a la edad ordinaria, con antelación o con posteridad, no siendo posible acreditar otras situaciones que den lugar a las mismas. Un sistema de reparto debería tener suficientes ingresos para mantener el equilibrio financiero y poder pagar sus gastos y así lograr mantener una reserva para obligaciones futuras.

Los sistemas de reparto incorporan parámetros sencillos para determinar el monto de una pensión, que, por lo general, se relacionan con el número de años de aporte y se calculan como un porcentaje definido en cada sistema de los ingresos salariales de los últimos años de actividad del afiliado y con topes máximos en algunos casos. Dada la tendencia al alza de los salarios a lo largo del ciclo de vida del trabajador, se presenta una elevada relación entre la pensión media y el aporte sobre el salario medio. (Reyes, 2014)

Entendiendo que el activo de una institución previsional bajo este tipo de financiamiento es el derecho a cobrar impuestos a las personas que aún no son parte del grupo de jubilados, se deriva que los futuros miembros deban asumir un pasivo de igual magnitud siendo las futuras generaciones las que emiten y asumen la deuda. Con frecuencia se dice que los sistemas de reparto son insostenibles, dadas las tendencias de pirámide poblacional y esperanza de vida, entre otras; sin embargo, solo se requiere el ajuste de los parámetros del plan para asegurar su sostenibilidad y solvencia.

### **1.3.2 Por la relación entre contribuciones y beneficios**

Indiferente al tipo de financiamiento, otra forma de categorizar los sistemas de pensiones es a través del entendimiento de cuan vinculadas están las prestaciones a las contribuciones realizadas por los trabajadores; dentro de esta categorización se encuentran los planes de contribución definida (CD), los planes de prestación definida (PD) y los planes de contribución definida nocional (CDN).

En los planes de contribución definida (también conocidos como cuentas individuales capitalizadas) cada miembro aporta una parte fija de sus ingresos en una cuenta que su utiliza para la compra de activos para generar rentabilidad. Los ahorros acumulados y la rentabilidad se convierten en el financiamiento de consumo al momento de la jubilación. Al momento de jubilarse, los beneficios han de calcularse en base a lo acumulado durante su trayectoria laboral, alineándose a las restricciones presupuestarias propias que el individuo mantuvo durante toda su vida. Si el sistema es de CD pura, existe la exposición de los pensionados a riesgos relacionados con la rentabilidad real, a la trayectoria de ingresos futuros y al precio de las rentas vitalicias futuras. De cualquier forma, es posible modificar el caso puro para compartir estos riesgos de alguna forma como la creación de fondos comunes y pensiones mínimas garantizadas.

Otra relación contribución-beneficio se da en los planes de prestación definida. En estos, la pensión no está determinada por la acumulación propia sino en el historial de salarios y en la mayoría de los casos, el número de años de contribución; en este, de existir activos son parte de un fondo común y no del individuo. Al determinar las prestaciones en este tipo se da una relación directa entre la renta vitalicia y los salarios hasta la jubilación, pudiendo ser esto considerando el salario del último año, los salarios de un determinado número de años previos a la jubilación o el salario relativo a la trayectoria laboral. El plan esta detallado de forma que las consecuencias de retrasar el derecho a recibir la pensión sean claras para el individuo.

Por último, dentro de esta categorización existen los planes de contribución definida nocional, en estos, la forma de determinación del beneficio es similar a la utilizada en los de contribución definida. Sin embargo, esto solo se utiliza para la determinación del saldo de renta vitalicia pero no están capitalizados pudiendo incluso ser de reparto puro. Al momento de la jubilación, la renta vitalicia se determina en línea a los valores de acumulación nocional con un tipo de interés nocional definido por el gobierno en línea con los principios actuariales. En este caso, el saldo de la cuenta solamente tiene fines de registro, generando una “noción” de contribución definida. En este caso, como en de CD se puede incorporar elementos que permitan cierto grado de redistribución.

Aparte de todas las categorías antes vistas se encuentra el tratamiento fiscal de las contribuciones, el proceso de acumulación y las prestaciones.

### **1.3.3 Por el tratamiento fiscal**

Independientemente de su relación contribución-beneficio está el tratamiento fiscal de los sistemas de pensiones. Esto es, como las contribuciones, el proceso de acumulación y las prestaciones se tratan, para ello existen diferentes esquemas de imposición dependiendo del país donde se aborde. Por su tratamiento fiscal, los sistemas de pensiones pueden ser EET (Exento, Exento, Gravado) por sus siglas en inglés o ETT (Exento, Taxed, Taxed). En el Sistema EET, las contribuciones son exentas, los rendimientos de la inversión y las ganancias de capital de las instituciones son exentas y las prestaciones son Tributables. En el Sistema ETT, las contribuciones son exentas, pero existe tributación de los rendimientos de inversiones y de las ganancias de capital de las instituciones. Las prestaciones también aquí son tributables.

En términos generales, puede decirse que las pensiones en la búsqueda de sus objetivos, varían en su estructura. No existe una receta definida al momento de adoptar tipos de financiamiento, tipos de fiscalización o relaciones contribuciones-beneficio, pues diferentes países afrontan diferentes problemas con diferentes recursos y coyunturas; por

lo tanto, cada país debe buscar la estructura que mejor permita cumplir con los objetivos revisados previamente.

Además de las grandes categorizaciones revisadas previamente, es importante entender que para que un sistema de pensiones, -independientemente de su tipo-, sea exitoso, debe cubrir tres dimensiones: la humana, la fiscal y la financiera, y debe hacerlo de forma paralela y eficientemente. Desde la dimensión humana, es importante que los sistemas previsionales permitan un alto grado de cobertura y que busquen la equidad de las pensiones en la relación contribución-cobertura. En lo que respecta a la dimensión financiera, se espera que los sistemas de pensiones garanticen la sostenibilidad del modelo y la suficiencia de las pensiones con tasas de reemplazo adecuadas y en el caso óptimo, la creación de un fondo de reservas técnicas que permita afrontar eventualidades futuras. Por último, pero sin ser menos importante se encuentra la dimensión fiscal; en este, el gobierno se compromete al cumplimiento de los derechos de los trabajadores ante situaciones de crisis. (Perez Trejo, 2015).

### **1.3 Equidad Intergeneracional**

Una generación es el término demográfico que se utiliza para denominar a un grupo de personas que pertenecen a un periodo de tiempo lineal y que puede o no tener poca variación en sus rangos de edades. Brundtland en su reporte “Nuestro Futuro Común” (1987) destaca que cada generación debería tener garantizada ciertas circunstancias que permitan el desarrollo continuo y sostenible de la sociedad. De acuerdo con Brundtland, esta equidad debería ser promovida y permitida por el sistema político, permitiendo la oportuna participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. El concepto de desarrollo sustentable consta de cuatro principios ampliados en su Informe sobre Medio Ambiente y Desarrollo:

- La necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (principio de equidad intergeneracional);



- El deseo de explotar los recursos naturales de una forma sostenible, prudente, racional o apropiada (principio de uso sustentable);
- El uso equitativo de los recursos naturales, que implica en el uso de un recurso natural, considerar las necesidades de los otros (principio de uso equitativo, o de equidad intergeneracional); y
- La necesidad de asegurar que las consideraciones ambientales sean integradas en los planes económicos y de desarrollo, y que las necesidades del desarrollo sean tomadas en cuenta al aplicar los objetivos ambientales (principio de integración).

Desde el enfoque de la sostenibilidad, el desarrollo debería satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades. La equidad intergeneracional es un concepto que tiene su base en los valores, en este, se implica que las generaciones futuras tienen ciertos derechos y que las generaciones presentes son responsables de tomar las acciones necesarias que permitan la garantía de estos, pues los bienes, riquezas y recursos no son exclusiva propiedad de las generaciones actuales. La equidad intergeneracional como forma de pensamiento abarca muchas áreas; -y si bien es generalmente asociada con el aspecto medioambiental-, también contempla aspectos como la salud y la seguridad financiera, y por ende; asegura que las generaciones futuras no deberían de sufrir las consecuencias de que las generaciones previas no utilizaran los recursos de forma óptima. Además, asegura que las generaciones actuales son responsables de tomar decisiones que permitan asegurar las condiciones adecuadas a las generaciones futuras.

La Solidaridad Intergeneracional implica la transferencia de ingresos, riquezas u oportunidades entre generaciones y, al igual que la solidaridad entre individuos, puede ser de carácter familiar, social y estatal. Cuando hablamos de solidaridad intergeneracional no solamente interesa saber cuánto reciba una dada cohorte, sino también cuánto da. Es decir, interesa su valor presente neto a lo largo de las diferentes fases de su vida; esto es importante pues, permite ver en valores absolutos igualdades entre generaciones. Considerando lo anterior, cada generación debe cuidar el manejo de recursos, pues existe un compromiso con las generaciones futuras con respecto a la disponibilidad y suficiencia de los recursos. En la toma de decisiones de las generaciones

presentes deben considerarse los impactos directos e indirectos de las decisiones en la existencia de calidades y cantidades que permitan que las generaciones futuras puedan asegurar iguales o mejores niveles de vida que las generaciones presentes. Abordando el concepto en el área económica, además de los recursos de vida y el entorno económico adecuado, se estudia la deuda, y el impacto de como las actitudes de endeudamiento actuales repercutirán en las generaciones venideras.

Kolikoff introduce una técnica de contabilidad intergeneracional que proyecta para cada cohorte una relación entre los beneficios estatales recibidos y los impuestos o contribuciones pagadas durante su vida. Kolikoff además determina cual es la tendencia y la magnitud del valor presente neto. Sera pues, basada en análisis similares que lograremos estudiar el tema de solidaridad intergeneracional y su impacto en la equidad entre generaciones.

Bajo el enfoque anterior, se espera un entendimiento completo de las diferentes generaciones en cuanto a sus obligaciones y beneficios actuales y el impacto de estos en las generaciones posteriores. Si bien este tema se realiza generalmente desde un enfoque medioambiental, su concepto aplica al caso, pues se supone que debemos entregar a las generaciones venideras una economía que permita oportunidades de desarrollo iguales o mejores a las que se tienen en la actualidad. Las generaciones no solo tienen responsabilidades con las generaciones venideras, sino también poseen derechos que pueden estar o no en relación linean con sus obligaciones. Es pues, el concepto de equidad intergeneracional un concepto que se basa en la solidaridad, en la sostenibilidad y en la ética.

Más adelante, se desarrollará con más detalle la equidad intergeneracional desde un punto de vista de desarrollo sostenible, asociado también al tema de pensiones salvadoreño.

## **Conclusiones del Capitulo**

El concepto pensión es utilizado, por lo general, para identificar aquella ayuda monetaria que se hace efectiva al perder o disminuir de las personas la capacidad de trabajo y su objetivo es contribuir con los cambios o variaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida, así como garantizar ingresos dignos ante pérdidas esperadas o inesperadas de ingresos. En ese sentido, las pensiones constituyen una compensación, es decir, un ingreso mensual que puede considerarse un pago diferido a su trabajo, que le permite vivir de forma digna a las personas que han caído en alguna contingencia, que generalmente puede consistir en vejez, invalidez y muerte.

Como parte de los programas de seguridad social, los sistemas de pensiones se diseñan para dar cumplimiento a un contrato social que permita entre otras cosas, establecer derechos y obligaciones para que la ciudadanía sea protegida ante los riesgos que se presentan; las cuáles se distinguen en dos funciones sociales; la primera está relativa a la homogenización del consumo a lo largo del ciclo de vida y la segunda, está relacionada con la prevención de la pobreza en la vejez. Ambas funciones, pueden realizarse a partir de obligaciones de ahorro mediante contribuciones relacionadas con los ingresos recibidos durante la vida activa; a cambio de derechos que se otorgan en forma de pensiones y jubilaciones.

De forma progresiva, en El Salvador se aplicó un sistema de pensiones de reparto, el cual se supuso financieramente no era sostenible debido a factores como la transición demográfica y el envejecimiento de la población. Por tanto, se consideró oportuno realizar en 1996 la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) la cuál implicaba la aplicación de una reforma estructural hacia un sistema de capitalización individual en 1998. Sin embargo, después de aplicado dicho sistema, diversos factores llevan a concluir que es necesario realizar una nueva reforma estructural.

La necesidad de realizar una nueva reforma estructural, no es consecuencia directa sólo de la implementación del sistema de pensiones de capitalización individual, sino que para el caso de El Salvador, es generada por una serie de factores, entre estos, el costo de la transición del sistema de reparto al sistema de capitalización individual, pues las reservas

acumuladas bajo el primer sistema, no fueron suficientes para responder al pago de las pensiones de las personas que ya habían adquirido dicho derecho, o para las personas que optaron por permanecer bajo dicho sistema de reparto; situación que generó que el Estado asumiera dichos costos a inicios del año dos mil, produciéndose a la fecha una deuda pública elevada. Si bien posterior a la Reforma Integral del Sistema de Pensiones han ocurrido pequeñas reformas que permitieron aliviar la situación de las personas que se vieron inicialmente perjudicados por la transición, estas reformas no atacan de raíz los problemas que generaron las inequidades iniciales y, por consecuencia, lejos de solventar el problema ha abonado al problema de inequidad intergeneracional y a un deterioro fiscal mas grande.

Ante esto los límites excesivos para la inversión de los fondos de pensiones por parte de las AFP, han generado que las rentabilidades no han coadyuvado al aumento del monto de las pensiones. Por tanto, los pocos incentivos y los problemas en el mercado laboral son factores que provocan, que las personas no tengan interés en afiliarse al sistema, generando como consecuencia una baja cobertura a nivel nacional.

## **CAPÍTULO 2**

# **ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS HISTÓRICOS DETERMINANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES SALVADOREÑO Y SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO**

### **Introducción**

Antes de proceder al entendimiento de los cambios que las reformas del Sistema de Pensiones Salvadoreño han implicado, es importante conocer su evolución a lo largo del tiempo, empezando desde los cimientos de la previsión social salvadoreña y pasando por la comprensión de los sistemas públicos de pensiones existentes previo a la reforma de 1996. De esta forma, se presentan los aspectos históricos relacionados a la creación y funcionamiento del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y los temas relevantes del análisis respecto a funcionamiento, sostenibilidad y cobertura.

Asimismo, se vuelve importante la comprensión del proceso de transición del Sistema Público de Pensiones (SPP) al Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) para nuestro país; con tal motivo abarcaremos aspectos relevantes relacionados a la evolución de los sistemas de pensiones en el país, -no solo desde su estructura-, sino también considerando los cambios ocurridos en la cobertura, los beneficios, y las contribuciones, entre otros; no sin antes asegurar la comprensión de los aspectos históricos que explican la transición de pasar de un sistema a otro.

Por último, se dará una revisión al estado actual del SAP en el país, con el fin de comprender cuales han sido los cambios ocurridos en temas relevantes en la dimensión humana, fiscal y financiera, de forma que, se pueda hacer un análisis comparativo de los beneficios y defectos que el paso al nuevo sistema --y sus posteriores reformas-- ha tenido.

## 2.1 Inicios de la Previsión Social en El Salvador

La primera constitución de El Salvador se crea en el año 1824 bajo la presidencia de Juan Manuel Rodríguez, declarado el primer gobierno republicano del país. Bajo esta constitución, no existe referencia alguna a cualquier tipo de actividad laboral, mucho menos se cubren aspectos relacionados a los derechos de los trabajadores. Desde esa fecha, se decretaron distintas constituciones, sin que alguna de ellas hiciera mención del respecto. Es hasta 1871 bajo la presidencia de Francisco Dueñas que se hace mención del trabajo como una de las bases del Estado. El artículo 98 de la Constitución decretada bajo su administración, reza de la siguiente forma:

*“El Salvador reconoce derechos y deberes anteriores y posteriores a las leyes positivas, tiene por principios la libertad, la igualdad y la fraternidad y por bases la familia, **el trabajo**, la propiedad y el orden público”*

Este mismo artículo, se transcribió literal en constituciones posteriores, incluida la decretada durante la administración del General Francisco Menéndez en 1886, siendo esta una de las constituciones con más larga vigencia de la época. Si bien se reconoce el trabajo como una de las bases del Estado, a la fecha no se hablaba de derechos fundamentales de los trabajadores de forma constitucional. Si bien en 1886 también se crean por mandato constitucional el Código Civil y el Código de Trabajo, este último se encargaba principalmente de ordenar la forma de contratación y no abordaban ninguna forma de derecho laboral.

Es hasta mayo de 1911 que se aprueba la “Ley Sobre Accidentes de trabajo” que puede considerarse el primer intento de seguridad social en El Salvador. Esta ley tenía como principal función dar cobertura a los trabajadores gubernamentales ante posibles percances ocurridos dentro de la ejecución de sus funciones, enfocado principalmente en los trabajadores administrativos.

Los trabajadores del sector no gubernamental no vieron frutos de esta Ley a pesar de la existencia de presiones internas e internacionales. Internamente, como consecuencia de la crisis del café en 1920 se realizaron una serie de huelgas por parte de trabajadores de

los gremios de panificadores, carpinteros, albañiles y zapateros; estas huelgas se extendieron hasta 1924 sin que produjeran incidencia alguna en las leyes y prestaciones laborales. Internacionalmente, los países de Centroamérica firmaron, en una de las convenciones de Washington, el “Tratado General de Paz y Amistad” en 1923, donde se hacía mención sobre la necesidad de brindar seguridad social en los países de la región. Sin embargo, a pesar de suscribirse al tratado, en El Salvador no se hicieron reformas que se alinearan a la búsqueda de este objetivo.

En lo que respecta a la expansión de la seguridad social, el Gobierno de Pio Romero Bosque (1927-1931) fue un actor clave. Con la presión de la recientemente creada Federación de Trabajadores de El Salvador (FRTES) y con el apoyo político del Partido Laborista creado por Arturo Araujo se procede a la creación de la Ley de Protección a los empleados del Comercio en 1927; siendo esta la primera forma de protección a trabajadores no gubernamentales, esta consistía en regular la contratación y pagos ante el cese de la vida laboral por accidentes de trabajo. Asimismo, siempre bajo la administración de Romero Bosque, en 1930 se creó la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles; que incluía empleados civiles, judiciales y administrativos del sector gubernamental.

A pesar de los avances en la materia, la mayoría de la población seguía fuera de la cobertura y beneficios de esas leyes, pues cubría solamente a empleados del comercio y gubernamentales residentes en zonas urbanas, en una época donde el trabajo agrícola era predominante y donde el 62% de la población vivía en zonas rurales, de acuerdo con el Primer censo de Población de 1930.

En el periodo de 1931 hasta 1944, El Salvador atravesó una convulsionada época posterior a la crisis financiera internacional. Sin embargo, para lo que al caso respecta no hubo reformas o leyes favorables al tema de previsión social, tampoco cambios favorables a la situación del campesinado. Todo lo contrario, durante la época se reprimieron importantes movimientos sociales consecuencia de las condiciones de desempleo y hambre a las que los campesinos se veían sometidos. Posterior al fugaz gobierno de Arturo Araujo, el gobierno de Maximiliano Hernández Martínez se conoce por un lado por la represión y etnocidio de los indígenas y campesinos, y por otro por la creación de reformas sustanciales que mejoraron la economía del país en la época.

Hasta 1945 en El Salvador se retomaron avances al tema de seguridad social, así el General Salvador Castaneda Castro restituyó la constitución de 1886, e incorporó reformas importantes al tema, como un artículo en el que se establece la creación de un seguro social obligatorio para todos los trabajadores que dependan de un empleador, reforma que no se implementaría bajo su administración. Tras su derrocamiento, en 1949 el Consejo Revolucionario de Gobierno, utilizando como base las reformas de 1945 crea la primera Ley del Seguro Social con la que se funda el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Esta ley, que buscaba dar beneficios en materia de salud a todas las personas que dependían de un patrono, no precisaba con claridad cuál era su campo de acción, tampoco cuál sería la cuantía que aportaría el Estado al sistema ni en qué se invertiría el fondo. Estos problemas se solventarían posteriormente.

## **2.2 Inicios y evolución del Sistema de Pensiones Salvadoreño**

A partir de 1950 se comienzan a realizar análisis a la Ley del Seguro Social bajo la administración del teniente coronel Oscar Osorio, desembocando en la creación de una nueva ley en 1953. Esta nueva Ley del Seguro Social define que “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio de beneficio para todos los trabajadores que dependieran de un patrono” (Corte Suprema de Justicia, 1953). Además de ampliar su concepto, también se amplió la cobertura a grupos de trabajadores que no formaban parte de la ley original, tales como empleados civiles, municipales y gubernamentales no administrativos. Esta reforma posicionó a El Salvador dentro de la lista de países que desarrollaron políticas de protección social en América Latina, pues combinaba la previsión de enfermedades y accidentes de trabajo, cobertura por maternidad y asistencia médica a contribuyentes.

Para 1968, la mayoría de los países latinoamericanos ya contaban con un régimen de pensiones establecido. En este año El Salvador se convierte en el antepenúltimo país en formar parte de estos. Ese año transcurrió con una serie de eventualidades en lo que a previsión social respecta. Por un lado, se modifica la Ley del Seguro Social para la incorporación del Régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) que buscaba dar



protección de jubilación a las personas que culminaran su vida laboral en el sector privado. Por otro lado, bajo presiones sindicales, se aprueba la Ley de Magisterios, que incluía a los maestros en los beneficiarios del sistema de salud.

Las reformas de 1968 ni los maestros ni los trabajadores públicos eran considerados como beneficiarios del régimen IVS. Sus beneficios llegaron hasta 1975 cuando se crea el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), que incluye a los empleados gubernamentales y posteriormente, en 1978, a los empleados públicos docentes. Junto al INPEP coexistieron una multiplicidad de planes que brindaban seguridad social en las instituciones autónomas del Estado y que se enmarcaban en la Ley de Servicios Médicos y Hospitalarios del magisterio (seguridad en salud), en los planes de seguridad social para el personal de la Administración Nacional de Telecomunicaciones y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, los planes para los empleados en la seguridad pública y el personal del servicio diplomático y consular destacado en el exterior. Los militares tuvieron un programa especial: en 1974 se creó la Caja Mutual de la Fuerza Armada (para brindar pensiones); y en 1981 se cambió por el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) con el fin de brindar pensiones por IVS y el cual se mantiene hasta ahora.

Hasta ahora, es notorio como los inicios de la previsión social en El Salvador estaban marcados por fuertes segmentaciones y, -como lo veremos posteriormente-, desigualdades en su forma de operar y beneficio para los distintos grupos de beneficiarios. El sistema de pensiones vigente hasta abril de 1998 estaba configurado de forma tal que otorgaba diferentes tratamientos a los trabajadores, desde las tasas de cotización hasta la tasa de reemplazo de los pensionados. A continuación, revisaremos a detalle cada una de las principales entidades que brindaban pensiones del país antes de la reforma estructural del Sistema de Pensiones.

### **2.2.1 Estructura y funcionamiento de las pensiones administradas por Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**

La Ley del Seguro Social se publica en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 1953 en el Decreto Ley No. 1263. Esta ley buscaba establecer las funciones y competencias del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) dado que la Ley de 1949 no detallaba de forma suficiente los principios necesarios para garantizar un buen régimen de Seguro Social. En esta Ley se detalla con claridad el campo de acción del ISSS sobre los riesgos que afectan a los trabajadores en temas de Accidente Laboral, Enfermedad, Maternidad, Invalidez, Vejez, Muerte y Cesantía Involuntaria. La cobertura del ISSS se orientó a los trabajadores y patronos del sector privado (industria, comercio y servicios) en el sector formal, así como a algunas instituciones oficiales autónomas.

En esta ley se describe, entre otras cosas, el financiamiento de las distintas coberturas. Para el caso de interés, se define el seguro de vejez de la siguiente forma:

*“Para la cobertura de los seguros de invalidez, vejez y muerte, el régimen financiero será el denominado de **primas escalonadas**. Las cuotas iniciales por pagar son del tres punto cincuenta por ciento (3.50%) distribuidos así: patronos, el dos por ciento (2%); trabajadores, el uno por ciento (1%); y el Estado, el medio del uno por ciento (0.50%).” (Ley del ISSS, 1953).*

Dentro de los regímenes públicos de pensiones, los regímenes de prima escalonada dividen el tiempo futuro en varios períodos de duración preestablecida (por ejemplo 5, 10 o 15 años). Para cada intervalo de tiempo se define una prima constante o cotización, que comúnmente es superior a la prima del período precedente, con el objetivo de mantener el equilibrio financiero actuarial del sistema de pensiones. Bajo este régimen de financiación, el tamaño de la reserva aumenta linealmente con la duración del período de equilibrio, y se fija una capitalización objetiva al término del período de equilibrio; para evitar problemas de liquidez o para prefinanciar una parte del pasivo. Sin embargo, en la realidad, las tasas de cotización se mantuvieron constantes hasta 1997 siendo la única variable el aporte del Estado, siendo modificado de 1% a 0.5% en 1978

En el sistema de pensiones del ISSS, las prestaciones estaban dirigidas a restituir la pérdida de ingresos de un afiliado o su grupo familiar, por causas de vejez, invalidez o fallecimiento del afiliado. Al ser un sistema basado en el reparto, las pensiones eran definidas en base al salario y al tiempo de cotización. El tiempo de cotización implicaba un beneficio calculado donde cada año adicional de cotización representaba un

porcentaje adicional al piso. Para las primeras 150 semanas de cotización se utilizaba el 40% del Salario Base Mensual (SBM) (El SBM se calculaba utilizando el promedio de los últimos 3 o 5 años de trabajo del afiliado), además, se obtenía 1.25% adicional del SBM por cada 50 semanas adicionales al piso cotizadas. El monto máximo de la pensión para el ISSS era 90% del SBM, sin embargo, para lograr el 90% del SBM, un empleado del ISSS debía trabajar por 43 años, situación que lo ponía en desventaja comparativa con los afiliados al INPEP como veremos más adelante.

### **2.2.2 Estructura y Funcionamiento De Las Pensiones Administradas Por El Instituto Nacional De Pensiones Para Empleados Públicos (INPEP)**

En 1975 se publica en el Diario Oficial el decreto No. 373 que contiene la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) bajo el precepto que es obligación del Estado proporcionar medios de vida a los empleados de forma tal que permita su sobrevivencia y la de sus dependientes al finalizar su vida profesional. Es así como en el Capítulo I se describe la Naturaleza y Objetivos del Instituto de la forma siguiente:

*“Créase el "Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos" como una entidad oficial autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto el manejo e inversión de sus recursos económicos destinados al pago de prestaciones, para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos, en la forma que se prescribe en esta ley.” (Ley del INPEP, 1975)*

En esta ley, el Sistema Nacional de Pensiones absorbe todos los empleados civiles del sector público que desempeñen un trabajo remunerado en: El Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Semiautónomas y las Municipalidades, haciendo la siguiente distinción:

- Empleado Administrativo: Todo empleado público o municipal.

- Empleado Docente: Los empleados que desempeñen cargos de docentes, directores, supervisión y orientación educativa y vocacional.

El INPEP se financiaba en base a las aportaciones de los asegurados, del Gobierno Central y del patrono (para el caso, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y Municipalidades) además del rendimiento de la inversión de los fondos y reservas. Al igual que en el ISSS, el régimen del INPEP se define como de Prima Escalonada, definiendo los escalones de la forma siguiente:

**Cuadro 1.  
Tasas de Cotización por Primas del INPEP**

Escalones	Empleado Administrativo					Empleado Docente				
	Desde	Hasta	Afiliado	Empleador	Total	Desde	Hasta	Afiliado	Empleador	Total
<b>1er Escalón</b>	1976	1981	2.50%	2.50%	5.00%	1978	1982	4.0%	4.0%	8.00%
<b>2do Escalón</b>	1982	1985	3.50%	3.50%	7.00%	1983	1987	5.0%	5.0%	10.00%
<b>3er Escalón</b>	1986	1997	4.50%	4.50%	9.00%	1988	1997	6.0%	6.0%	12.00%

Fuente: Elaboración propia con base en Ley del INPEP.

De acuerdo con el Artículo 27 de la Ley del INPEP, durante el primer ejercicio anual el Gobierno Central tendría aportaciones adicionales a las detalladas en la tabla, con el fin de cubrir el pago de sus obligaciones por las listas pasivas, jubilaciones y pensiones de empleados públicos; siendo el 5% en el caso de los servidores administrativos y el 8% en el caso de los docentes. Es notorio al comparar las tasas de contribución con las del ISSS que los empleados públicos cotizaban más que los trabajadores del sector privado.

El equivalente al SBM del ISSS para el INPEP era Salario Básico Regulador (SBR). Para el cálculo de los beneficios de Vejez, se obtiene el 30% del SBR por los primeros 5 años de Servicio y se incrementa por años de servicio bajo la lógica siguiente:

- 2.0% del SBR durante los 15 años siguientes
- 2.5% del SBR durante los 10 años siguientes

- 3.0% del SBR durante los 5 años siguientes

A diferencia del ISSS, para los empleados públicos, el monto máximo de la pensión era del 100% del SBR y, dado que sus aportaciones eran mayores, obtenían prestaciones mayores; por ejemplo, un empleado del INPEP lograba con 30 años de cotización el 91% del SBR, comparado con el 73.8% del SBM que lograban los cotizantes del ISSS.

A este punto, y por simple inspección, son notables las diferencias que desde su origen separaban ambos sistemas de pensiones, tanto obligaciones como beneficios marcaban importantes diferencias entre estos y, además, dentro del INPEP también existía diferencias entre ambos grupos de empleados. Estas fallas en el diseño, -aunado con fallas en la aplicación de la prima escalonada de forma efectiva y los cambios en las tendencias demográficas y financieras- llevaron a una serie de estudios que motivo la Reforma Integral del Sistema de Pensiones.

### **2.3 El Preludio a la Reforma Estructural de Pensiones**

Como consecuencia de las constantes injusticias de la época, la represión militar, los fraudes electorales y del creciente descontento social que se venía acumulando desde más de cinco décadas atrás, en El Salvador estalla la guerra civil a finales de 1980. Estas condiciones de pobreza e injusticia se mantuvieron en gran manera durante la duración del conflicto armado salvadoreño. Posteriormente, en 1989, Alfredo Cristiani gana la presidencia con más del 53% de los votos; dentro de su campaña abanderó la insignia de poner fin al conflicto armado y modernizar el Estado.

Alfredo Cristiani ganó las elecciones bajo la bandera del partido conservador de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), era hijo de terratenientes y administrador de las empresas de su familia. En 1992 se logra bajo su administración la negociación de las reglas del juego que permitirían la paz en El Salvador. Los Acuerdos de Paz comprendían cinco áreas:

- Reducción de la Fuerza Armada

- Creación de la Policía Nacional Civil
- Modificaciones al Sistema Judicial y creación de la PDDH
- Modificaciones al Sistema Electoral para la inclusión del FMLN como partido político
- Reformas Económicas

Para lo que al tema de estudio respecta, es importante poner atención a las reformas económicas. Las reformas económicas en cuestión incluían dos aspectos principales: La repartición de tierras entre los desmovilizados en zonas conflictivas, y la creación de un foro de concertación económica y social que estaría encargado de crear una nueva política económica, conformado por sindicatos, organizaciones empresariales, y el Estado.

Sin embargo, pese al acuerdo prevaleció el “Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994” que se había instaurado en 1990 (Ministerio de Planificación y Coordinación de Desarrollo Económico y Social, 1990). Este plan tenía como objetivo acciones enfocadas en:

- Reformas de Políticas Económicas:
  - Políticas de precios, fiscal, monetaria y crediticia
  - Política comercial y de estabilización del sector externo
  - Política del Sistema financiero, del cual se desprende la privatización de la banca
- Programa de Reorientación Económica, y,
- El Programa de Modernización del Estado

Es dentro de este último pilar del plan de desarrollo económico que se comprenden las reformas al sistema de pensiones salvadoreño. Es así como, en coherencia con el plan, en 1992 el Órgano Ejecutivo de Cristiani presentó a la Asamblea Legislativa la necesidad de modificar el sistema de pensiones con el objetivo de “asegurar la sostenibilidad financiera del sistema”, bajo la premisa de que los fondos necesarios para cubrir las pensiones eran insuficientes (Comisión para la Reforma de Pensiones, 1996).

Bajo esta coyuntura, y comprendiendo los cambios ideológicos propios de la época, la administración de Alfredo Cristiani manifiesta la necesidad de transformar el sistema de

pensiones que administran el ISSS e INPEP. En consecuencia, inicia a una serie de diagnósticos, análisis técnicos y estudios sobre las diversas opciones de reforma posibles para el país, planteándose por primera vez en 1992 la necesidad de reformar el sistema de pensiones. Esta discusión buscaba restaurar la sostenibilidad financiera del sistema y mejorar la eficiencia y la cobertura de estos. En el documento “Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación del Escenario” -creado por el Equipo Técnico Conjunto (Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero) (2014)- se detallan los argumentos utilizados para justificar la necesidad de la reforma de la forma siguiente:

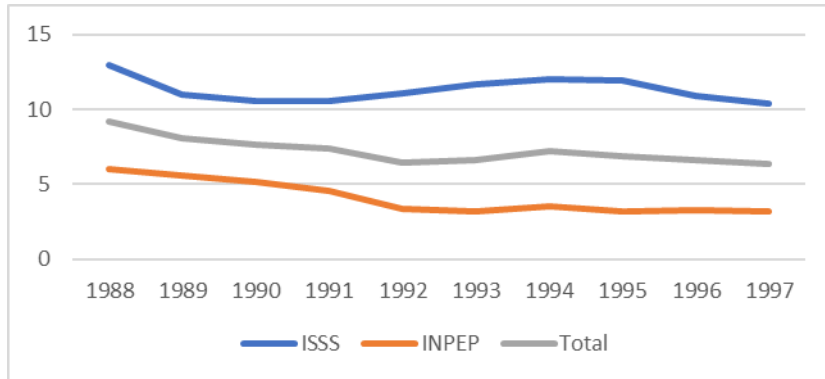
**Fallas en el diseño del sistema:** la existente heterogeneidad mencionada previamente, consecuencia de un diseño que no fue pensado en la integralidad del sistema de pensiones y que, en consecuencia, daba tratamientos diferenciados a los distintos segmentos que lo conformaban. Además de esto, la relación ingresos-egresos del sistema se proyectaba demasiado optimista, pues brindaba beneficios cuantiosos a pesar de las bajas obligaciones de los cotizantes.

**Fallas en la aplicación del régimen de financiamiento de prima escalonada:** De acuerdo con las leyes de ambas instituciones, debían realizarse valuaciones actuariales cada cinco años con el fin de ajustar las cotizaciones con el fin de asegurar un propio financiamiento del sistema; esto permitiría el aseguramiento del principio de equivalencia entre prestaciones y cotizaciones. La falta de ajustes a la tasa de cotización del ISSS y la ausencia de ajustes posteriores a 1988 por el INPEP generó un impacto negativo en la sostenibilidad de los sistemas (Martínez de Ayala, 2008).

**Tendencia demográfica:** La Exposición de Motivos de la Ley del SAP, menciona los cambios en la tendencia demográfica salvadoreña como una de las principales justificantes del cambio: *“El efecto de los cambios demográficos repercute directamente en el financiamiento de los sistemas de reparto, puesto que al tener más pensionados se*

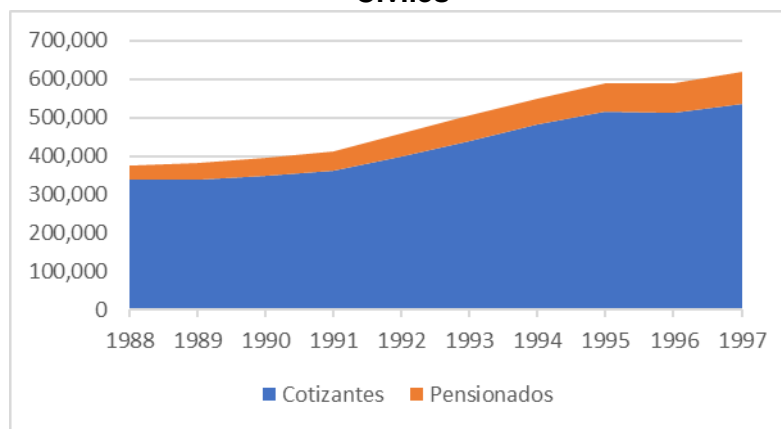
*necesita de más personas cotizantes...*” (Ley del SAP, 1996) De acuerdo a esta, llegaría un momento en que las cotizaciones serían insuficientes para cubrir las obligaciones a causa de decrementos en el ratio cotizantes activos – cotizantes pasivos (tasa de sostenimiento).

**Gráfico 1.**  
**Cotizaciones por Institución en el período 1988-1997**



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la SSF.

**Gráfico 2.**  
**Comparativo Cotizantes y Pensionados del Combinado de Sistemas de Pensiones Civiles**



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la SSF.

Si bien es notorio un decremento en la tasa de sostenimiento, al observar con atención, es posible ver que los cambios no ocurrieron de igual manera en el ISSS y en el INPEP. El ISSS durante el periodo 1990-1995 se sobrepone de la tendencia decreciente de los



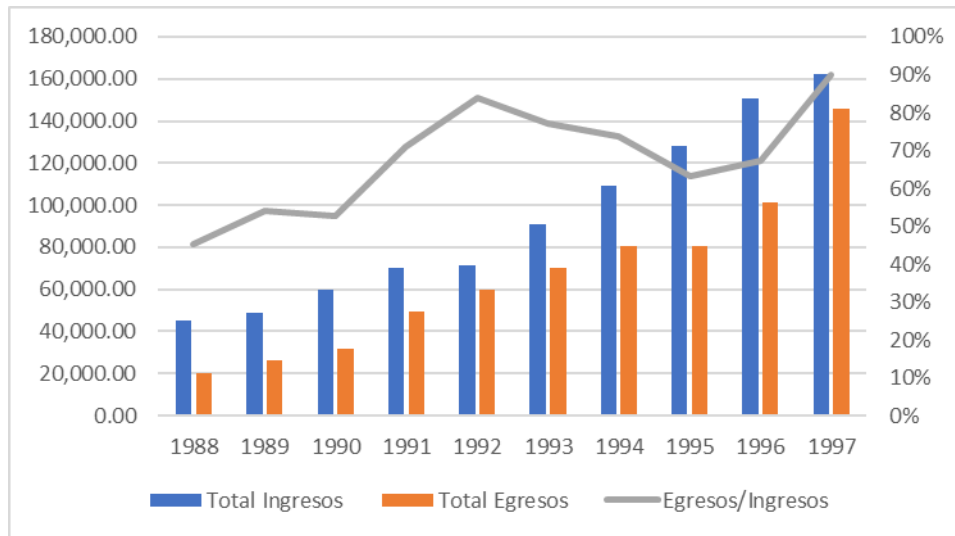
años previos. El INPEP, por otro lado, observa un decrecimiento y posterior estancamiento al entrar en la década de los 90s. Lo anterior no fue casualidad, pues este cambio respondía a la redefinición de la función del Estado, donde se buscaba reducir el tamaño del Estado alineándose al programa de ajuste estructural (PAE), impulsado por el gobierno de Alfredo Cristiani desde 1989.

**Impacto de los cambios demográficos en la tendencia financiera:** Como revisamos previamente, para asegurar su financiamiento, tanto el ISSS como el INPEP incluían en sus leyes que debían realizarse valuaciones actuariales cada cinco años con el fin de ajustar las cotizaciones. Sin embargo, esto no se ejecutó de la forma en que estaba diseñado. Al no verse realizados los cambios en prima escalonada de la forma en que se había diseñado, los sistemas se encontraban sin herramientas para afrontar los antes mencionados cambios en la tendencia demográfica del país; generando un impacto directo en la situación financiera de los mismos. Como es posible observar en el Grafico 3, tanto Ingresos como Egresos del compilado de sistemas presentaba una tendencia creciente para el periodo 1988-1997, al finalizar el periodo los ingresos habían crecido en 260.1% respecto a 1988; los egresos por su parte representaban un crecimiento del 616.6% al comparar el final del periodo al inicio del periodo.

Al realizar un análisis comparativo de la proporción de los Egresos respecto a los Ingresos, en el gráfico 3 se muestra que, para el periodo analizado se había pasado de un aproximado de 60% para el primer quinquenio a un 74% para el segundo quinquenio, llegando a un 83% para 1997 versus el 45% con el que se contaba en 1988.

A pesar de lo anterior, y dado que los ingresos fueron siempre mayores a los egresos, las reservas técnicas mantenían una tendencia ascendente, sin embargo, perdía dinamismo de forma acelerada; dado que en algunos años los rendimientos fueron utilizados para el pago de prestaciones en lugar de acumularse en la reserva técnica como debió ser para el caso del INPEP.

**Gráfico 3.**  
**Ingresos, Egresos y Relación Egresos/Ingresos del Combinado de Sistemas de Pensiones Civiles Del Periodo 1988-1997**



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos Tabulados por El Equipo Técnico Conjunto (Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios, 2014)

**Valuación Actuarial del Sistema Público de Pensiones:** A partir de 1993 ambas instituciones fueron sujeto de análisis por diferentes actores (Mesa-Lago et al, 1994 y Mesa-Lago y Durán,1998). Dentro de los resultados, para el caso del ISSS se evaluaba que los Ingresos podrían mantenerse superior a los ingresos hasta 1995 (Caso Conservador) o hasta el 2000 (Caso Optimista). Sin embargo, estas proyecciones no consideraban ajustes a la tasa de cotización, ni la aportación que al Estado correspondía. Para el caso INPEP se proyectaba entrar en desequilibrios a partir de 1993 para los docentes y 1997 para los empleados administrativos; para ambos, deberían generarse sustanciales cambios en las tasas de cotización a fin de asegurar el sostenimiento del sistema.

Todos los estudios realizados apuntaban a que, bajo las condiciones presentes, el sistema debería ajustarse, caso contrario enfrentaría desequilibrios en el corto plazo.

## **2.4. La Reforma del Sistema de Pensiones y Su Implicancia en el Antiguo Sistema de Pensiones**

En vista de lo anterior, a partir de 1992 se inició un debate que buscaba solventar los problemas de sostenibilidad que los sistemas de pensiones presentaban. Para sanear el sistema se plantearon dos opciones:

**La primera opción** buscaba una reforma profunda en el manejo de pensiones del ISSS y el INPEP. Esta iniciativa, apoyada por USAID y la Fundación Friedrich Ebert (FFE) (Mesa-Lago Müller, 2004) y la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, proponía crear un sistema mixto, con dos pilares. Es decir, un sistema de Capitalización Parcial Colectiva, de beneficio definido, que integraría los programas de pensiones del ISSS e INPEP (con reformas profundas sobre edades y condiciones para jubilarse); éste serviría para realizar el pago de una pensión básica y tendría una administración pública autónoma.

**La segunda opción** era una reforma estructural al estilo chileno que buscaba una solución privada y de capitalización individual al tema de pensiones. Esta alternativa estaba apoyada por el Banco Mundial (BM) y firmas consultoras chilenas. Este sería un pilar de Capitalización Plena e Individual, de contribución definida, que pagaría una pensión complementaria y sería administrado por instituciones múltiples (Mesa-Lago, 2004).

Este debate terminó en 1996 cuando el Gobierno preparó un proyecto de ley, discutido en una comisión especial en la Asamblea Legislativa creada exclusivamente para el tema. Este tenía base en un informe para El Salvador que auspició el BM. Es así como, en 1996, el Gobierno Salvadoreño aprueba una reforma basada en el modelo chileno bajo el decreto legislativo No. 927 (Ley del SAP, 1996); sin tomar en cuenta las recomendaciones hechas por distintos grupos como la FFE, el Consejo Superior del Trabajo y sin consultar a la OIT, a los gremios y sindicatos. En consecuencia, contenía errores que la separaban del modelo chileno de pensiones. En base a lo planteado por la Comisión Para la Reforma de Pensiones (1996), la reforma buscaba resolver tres objetivos:

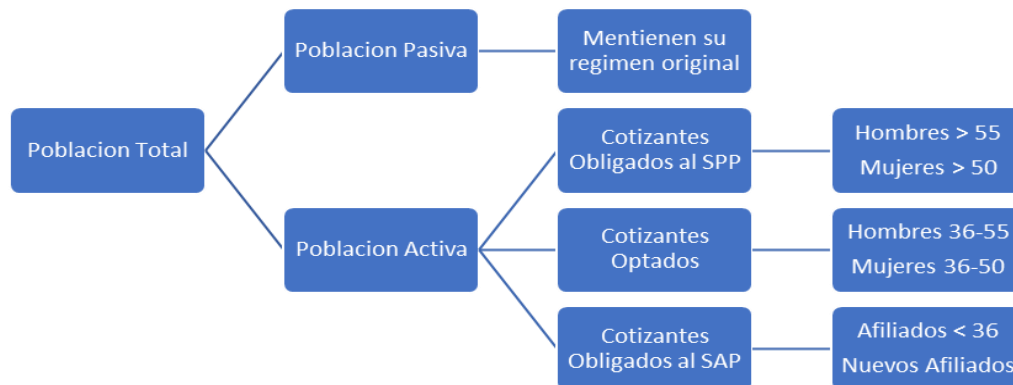
- Restaurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional
- Asegurar un retiro digno a los trabajadores
- Generar ahorro para financiar la inversión de largo plazo

La reforma de pensiones bajo el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) toma vigencia en 1998, tras una serie de medidas preparatorias. La reforma sustituyó al antiguo sistema de pensiones de administración pública y lo sustituyó por un sistema de ahorro individual administrado de forma privada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Esta reforma no solo implicaba cambios en la administración, sino cambios en las tasas de cotización, tiempos mínimos de cotización y en la forma de calcular los beneficios. Además, desglosa el sistema de pensiones en dos regímenes:

- El Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) que fue diseñado para crecer y desarrollarse en el largo plazo, y
- El Sistema Público de Pensiones (SPP) que es de carácter transitorio que inicialmente no permitía nuevas afiliaciones y cuya existencia estaba limitada a la existencia de sus afiliados y sus beneficiarios.

El protagonismo del Estado sufre modificaciones importantes, al relegarse sus funciones a la fiscalización y regulación del ISSS, el INPEP y las AFP; además, asume la responsabilidad de pago y existencia de pensiones mínimas en ambos sistemas. La reforma distribuyó a la población entre el SPP y SAP de la siguiente forma:

**Esquema 1.**  
**Distribución de la Población Afiliada Entre el SAP y el SPP.**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del SAP (1996)

Los optados y obligados que se trasladaron al SAP y habían cotizado en el sistema antiguo recibirían un reconocimiento por el tiempo que cotizaron en el sistema previo, esta figura se conoce como Certificado de Traspaso (CT). El Certificado de Traspaso es un bono de reconocimiento por el tiempo de servicio cotizado en el antiguo sistema (Ley del SAP, 1996). Los CT son emitidos por el administrador con el que se haya hecho la última cotización en el antiguo sistema de pensiones, y devengan una tasa de interés ajustable anualmente a partir de la fecha en que el afiliado se traslada al SAP hasta el momento de su pago, es decir, cuando es aprobado el trámite de pensión del afiliado. Esta tasa es equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) registrado el año anterior.

### Fórmula 1. Fórmula definida para el cálculo del CT

$$CT = 0.75 * \overline{SC} * \left(\frac{T}{35}\right) * 12 * FAct * FAño$$

Donde:

*SC: Es el promedio de los últimos doce salarios cotizados hasta el 31 de diciembre de 1996*

*T: Es el tiempo cotizado al momento de ser trasladado al nuevo sistema, expresado en años*

*FAct: Es el factor actuarial correspondiente a 10.25 hombre y 10.77 mujer*

*FAño: Es el factor de incremento asociado a los años cotizados*

Fuente: En base a Nicolas Barr, 2010.

Los compromisos de pagos previsionales, los gastos administrativos del SPP y los CT constituyen el “Costo de Transición” del Sistema Antiguo al SAP. Bajo este costo de transición, el Estado adquiere la obligación de pagar la deuda previsional a pesar de que no se recibirán las cotizaciones del nuevo sistema.

El SPP se financiaría con las cotizaciones pagadas de la población activa de cada sistema, además, se utilizarían las reservas técnicas del ISSS e INPEP hasta su agotamiento, momento en que el Ministerio de Hacienda debería proceder a financiar el déficit de acuerdo con la ley. Además, el ISSS y el INPEP recibirían un Fondo de Amortización a ser construido por el Ministerio de Hacienda como un porcentaje del Presupuesto General de la Nación. Por último, también se recibirían transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

En adición a las reformas del financiamiento, la nueva ley también buscaba racionalizar y homogenizar las condiciones del SPP con la introducción de modificaciones en los parámetros de contribución y beneficio:

- Las tasas de cotización se elevaron y emparejaron al 14% para aquellos que continuaron cotizando bajo el SPP, como se detalla a continuación:

**Cuadro 2.**  
**Evolución de las Tasas de Cotización en el SPP**

Tipo de Empleado	Periodo	Empleador	Empleado	Estado	Total
INPEP Administrativo	< 1998	4.5%	4.5%	0.0%	9.0%
	1998	4.5%	4.5%	0.0%	9.0%
	1999	5.0%	5.0%	0.0%	10.0%
	2000	5.5%	5.5%	0.0%	11.0%
	2001	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	2002	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%



	2003-2011	7.0%	7.0%	0.0%	14.0%
INPEP Docente	< 1998	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	1998	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	1999	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%
	2000-2011	7.0%	7.0%	0.0%	14.0%
ISSS	< 1998	2.0%	1.0%	0.5%	3.5%
	1998	5.0%	4.5%	0.0%	9.5%
	1999	5.5%	5.5%	0.0%	11.0%
	2000	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	2001	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%
	2002-2011	7.0%	7.0%	0.0%	14.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a la Ley del SAP, Capítulo II

- Se equipararon los requisitos para pensionarse aumentando el tiempo mínimo de cotización de 15 a 25 años y manteniendo la edad de jubilación a 60 y 55 para hombres y mujeres respectivamente.
- Manteniendo su naturaleza de Esquema de Beneficios Definidos se homogenizan los beneficios de la forma siguiente:

## Esquema 2.

### Comparativo de Beneficios Dentro del SPP a los Segmentos Optados y Obligados

Optados	Obligados
	
<input type="checkbox"/> 30% del SBR de los primeros 3 años cotizados	<input type="checkbox"/> 30% del SBR de los primeros 3 años cotizados
<input type="checkbox"/> 1.5% por cada año adicional SBR promedio mensual de los últimos 10 años cotizados (Corregido con IPC)	<input type="checkbox"/> 1.75% por cada año adicional SBR en base a ISSS o INPEP.
	<input type="checkbox"/> Alternativamente promedio mensual de los últimos 10 años cotizados

Fuente: Elaboración Propia en base al Reglamento de Beneficios y Otras Prestaciones del SPP

A pesar de haber permitido mejoras en la correspondencia entre cotizaciones y beneficios, y a pesar de haber homogenizado estos a manera de permitir más equidad entre sistemas; aun existían diferencias importantes entre los grupos de optados y obligados, siendo las de los obligados más ventajosas que los primeros. Conjuntamente, los optados por el SPP que estaban inicialmente con el INPEP obtuvieron una pensión 20.5% menor que en su anterior esquema de beneficios, una desventaja relevante comparado con la baja de 3.3% que sufrieron los optados del ISSS.

## 2.5 SAP Original y Posteriores Modificaciones

El Capítulo 1, Artículo 2 de la Ley del SAP, describe la naturaleza del sistema en detalle, describe su naturaleza de cuenta individual de ahorro como:

*“Las cotizaciones se destinarán a capitalización en la cuenta individual de ahorro para pensiones de cada afiliado, al pago de primas de seguros para atender el total o la proporción que corresponda, según el caso, de las pensiones de invalidez común y de sobrevivencia y al pago de la retribución por los servicios de administrar las cuentas y prestar los beneficios que señala la Ley” (Ley del SAP, 1996)*



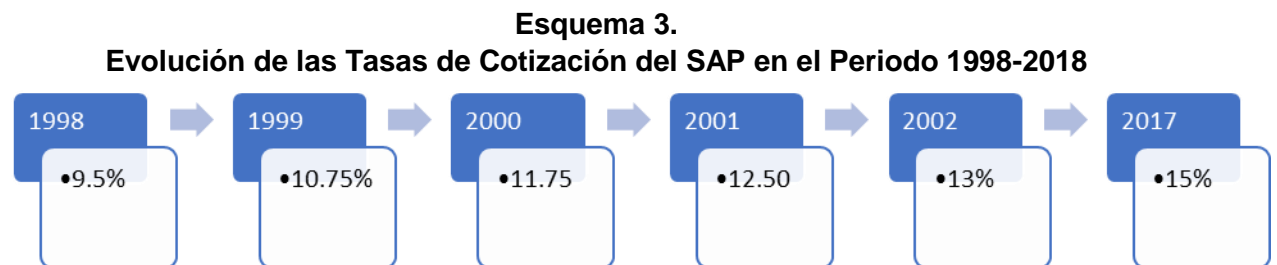
Es así como el SAP fue diseñado como un esquema de capitalización individual donde cada trabajador es propietario de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), conformada por las cotizaciones del trabajador y del empleador ya sean voluntarias u obligatorias, los rendimientos derivados de los ahorros en la CIAP y cualquier otro aporte que se realice. Bajo este nuevo diseño cada trabajador acumula recursos durante su etapa activa y estos se utilizarán en su etapa pasiva para el pago de sus pensiones.

Además, describe la forma privada de su administración y detalla las funciones de las administradoras de fondos de pensiones:

*“Las cuentas individuales de ahorro para pensiones serán administradas por las instituciones que se faculten para tal efecto, que se denominarán Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones y que en el texto de esta Ley se llamarán Instituciones Administradoras” (Ley del SAP, 1996)*

La Ley del SAP incluye en su cobertura tanto a trabajadores dependientes e independientes y se financia de las cotizaciones de los afiliados y del empleador, también de los rendimientos que estas aportaciones generan en su inversión. Por su naturaleza, la capitalización individual permite el autofinanciamiento, siendo su principal fuente de financiamiento las cotizaciones realizadas.

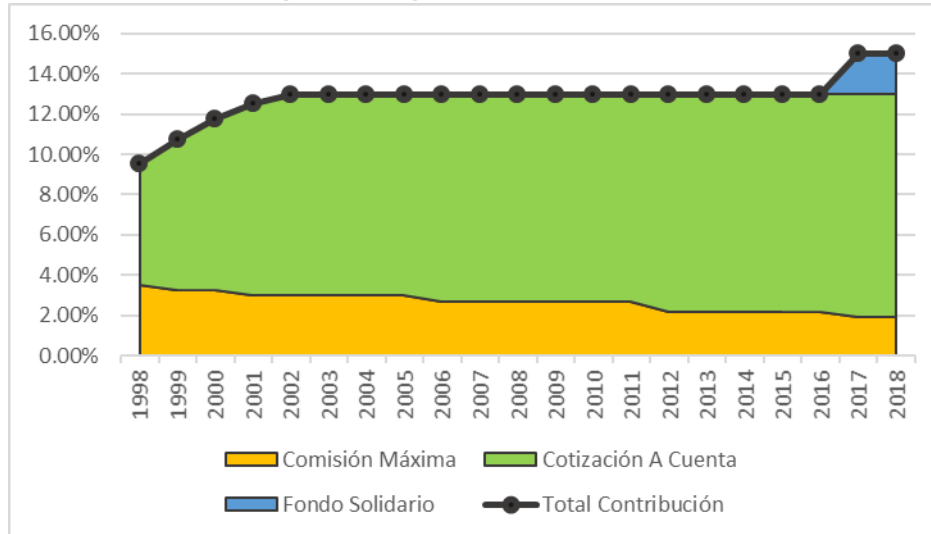
Desde la reforma, la tasa de cotización del SAP se ha incrementado en distintas ocasiones:



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Datos de la SSF del Equipo Técnico Conjunto (Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios, 2014)

La comisión máxima que se permite a las AFP por la administración de las CIAP y el pago del Seguro también han atravesado importantes reformas. Partiendo desde el 3.50% establecido en la Ley del SAP en su creación hasta la tasa de 1.90% que se acordó en la última reforma durante 2017; en el Grafico 4, se puede observar los cambios de la comisión máxima y en el porcentaje de cotización a cuenta:

**Gráfico 4.**  
**Cambios en la composición porcentual de la tasa de contribución.**



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos Tabulados por El Equipo Técnico Conjunto (Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios, 2014) y el Decreto 787 (2017).

La Ley del SAP no especificaba la proporción que debe destinarse para el pago de la AFP y la contratación del seguro, por lo que la distribución de la comisión dependía de la licitación que efectúen las AFP con las Sociedades de Seguros que resulten adjudicadas para la prestación del servicio.

Al igual que en el SPP, en el SAP se mantienen las edades de jubilación tanto para hombres como para mujeres y se equipara el tiempo mínimo de cotización a 25 años. Para su beneficio, las pensiones inicialmente se calculaban de la forma siguiente:

### **Renta Programada**

- Al momento de cumplir los requisitos para pensionarse, el afiliado mantiene en la AFP el saldo de su cuenta individual.
- Cada año la pensión se calcula como el resultado de dividir el saldo de la CIAP entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y a sus beneficiarios

### **Renta Vitalicia**

- El afiliado traslada el saldo de su cuenta individual a la Sociedad de Seguros de Personas de su preferencia.
- La aseguradora se compromete por medio de un contrato a pagarle al afiliado una pensión mensual mientras viva, y a su fallecimiento, a los familiares sobrevivientes que señala la Ley del SAP.

### **Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida**

- El afiliado recibe durante el tiempo que él estime conveniente una pensión por renta programada, y posteriormente, recibe la renta vitalicia según lo estipulado en el párrafo anterior.

Es importante aclarar que reformas posteriores que atenderemos más adelante han llevado a la modificación de los cálculos de beneficio, especialmente, en la pensión de vejez de la gente que opto por afiliarse al SAP.

El Capítulo VII de la Ley del SAP da estructura al régimen de inversión de Fondos de Pensiones describiendo su objeto como:

*“(...) la obtención de adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo. Cualquier otro objetivo es contrario a los intereses de los Fondos de Pensiones”*

Con el fin de regular la distribución porcentual entre los tipos de instrumentos se crea la Comisión de Riesgo (Ley del SAP, 1996). Esta comisión la integran la Superintendencia

de Valores, la Superintendencia de Pensiones (ahora comprendida dentro de la estructura de la Superintendencia del Sistema Financiero), y por el presidente del Banco Central de Reserva (BCR). Se establecen dentro de la Ley los máximos de inversión en el Fondo de Pensiones por tipo de Instrumento de la forma detallada en el Cuadro No. 3 a continuación:

**Cuadro 3.  
Límites Máximos de Inversión del Fondo de Pensiones por Tipo de Instrumento Financiero**

<b>Límites Máximos</b>	<b>Tipo de Instrumento Financiero</b>
20% - 30%	Valores emitidos por la Dirección General de Tesorería
20% - 30%	Valores emitidos por el BCR de El Salvador
5% - 10%	Valores emitidos o garantizados por empresas estatales e instituciones oficiales autónomas, exceptuando los del Banco Multisectorial de Inversiones y el Fondo Social para la Vivienda (FSV)
20% - 30%	Valores emitidos por el Banco Multisectorial de Inversiones
30% - 40%	Obligaciones negociables de más de un año plazo emitidas por sociedades nacionales
0% - 20%	Acciones y bonos convertibles en acciones de sociedades nacionales
0% - 20%	Certificados de Participación de Fondos de Inversión nacionales
30% - 40%	Certificados de Depósito y valores emitidos o garantizados por Bancos y Financieras salvadoreños, exceptuando los valores con garantía hipotecaria destinados al financiamiento de vivienda
30% - 40%	Valores emitidos con garantía hipotecaria o prendaria sobre

	cartera hipotecaria, destinados al financiamiento habitacional, incluyendo los emitidos por el Fondo Social para la Vivienda
0% - 10%	Otros instrumentos de oferta pública

Fuente: Ley del SAP, 1996.

Exceptuando los depósitos bancarios y de financieras, todos los instrumentos debían estar inscritos en la Bolsa de Valores de El Salvador y, por ende, cumplir con los requisitos del mercado de valores. Además, los instrumentos debían someterse a un proceso de clasificación de riesgo, cumplir con los parámetros de riesgo determinados por la Comisión y regirse por el reglamento de inversiones (Ley del SAP, 1996).

Desde la creación del SAP en 1996 a la fecha, han existido más de una docena de importantes reformas que han modificado su estructura original y a la vez, ha impactado las relaciones responsabilidades-beneficios que existían en el diseño original y generando un impacto negativo (desde el aspecto meramente financiero) en la sostenibilidad del sistema y en las finanzas públicas.

Dentro de las reformas mas relevantes puede mencionarse el DL No. 1217 y el DL No. 100, que modifica de forma sustancial el diseño de beneficios para los optados al SAP. Por otro lado, la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) introdujo en 2006 un nuevo esquema de financiamiento para los compromisos previsionales del Estado, vinculando los aportes de la población activa con el pago de beneficios de la población pasiva, similar a un esquema de reparto. Por último, en 2017, bajo el DL No. 787 se crea la Cuenta de Garantía Solidaria, que constituye un mecanismo que asume el financiamiento y pago presente y futuro de la pensión mínima (antes subsidiada con endeudamiento) con el fin de brindar sostenibilidad al pago de pensiones (Decreto 787, 2014).

Con respecto al tema de cobertura, el boletín de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2010) sitúa a El Salvador como uno de los dos países latinoamericanos que poseen sistemas de capitalizaciones individuales con mayor porcentaje de la PEA afiliada a los Sistemas Previsionales, con un

total de 106.7%. Sin embargo, es importante reconocer que no todos los afiliados cotizan al sistema previsional y, de aquellos que cotizan, no todos lo realizan regularmente. De acuerdo con el mismo informe de la AIOS (2010), en El Salvador únicamente el 28.0% de los afiliados constituyen cotizantes efectivos. Al hacer la comparación de los afiliados contra la PEA el porcentaje se eleva levemente a 29.9%. Sin embargo, independientemente de la ratio utilizada se puede concluir que la cobertura previsional de El Salvador es baja.

A continuación, se hace un recuento cronológico de algunos de las reformas más relevantes a las que el SAP ha sido sometido desde su creación:

**2001.** En 2001, como respuesta al agotamiento de las reservas técnicas del SPP, se modifica la forma de pago de los Certificados de Traspaso (CT) mediante el DL No. 664. En virtud de esta reforma, la forma de pago del reconocimiento de derechos que en Ley del SAP original se planteaba que sería hecho mediante la emisión y redención de un título valor llamado “Certificado de Traspaso” que el ISSS e INPEP emitirían al afiliado ya no sería pagado en efectivo; sino que se pagaría en quince anualidades y devengaría durante ese período una tasa de interés equivalente a la Tasa de Interés Básica Pasiva (TIBP) vigente. De esta forma los afiliados al nuevo Sistema financiaran a quince años plazo y con tasa subsidiada, el componente de la transición asociado al reconocimiento de derechos. De esta forma, en lugar de tener que incluir anualmente el pago completo de los Certificados de Traspaso como originalmente se previó, el Estado de El Salvador incluyó a partir de 2002 dentro de su Presupuesto, una partida para transferir recursos al ISSS e INPEP para el pago de pensiones a sus afiliados y únicamente el pago de intereses y amortización de capital de los Certificados de Traspaso emitidos (DL 664, 2001). Dichas transferencias al formar parte del gasto total del Estado se financiaban con la mezcla de recursos que el mismo Estado utiliza para el financiamiento de todo su gasto: recursos tributarios, donaciones y de no ser suficientes estos recursos, a través de endeudamiento.

**2003.** Cuando dio inicio el pago de pensiones por vejez en el nuevo sistema, se otorgaron a los afiliados montos de pensión inferiores a los que en ese momento hubiesen recibido en el SPP si hubieran optado por este sistema, generando descontento en la población que se estaba pensionando. Debido a ello, se realizó una modificación en la definición de

los beneficios para quienes optaron por el SAP bajo el DL 1217; en este se cambian los beneficios de la población optada a una pensión equiparable a la que hubiesen recibido bajo el SPP, introduciendo la figura de Certificado de Traspaso Complementario (CTC). Este debería ser igual al valor actual de la diferencia entre la pensión del SAP y la pensión a que hubiera tenido derecho el afiliado en el SPP, calculado al momento de pensionarse. El CTC se paga de la misma forma que los CT y se adhiere a las tasas de interés que se determinaron en la reforma de 2001 (DL 1217, 2003). A partir de la vigencia de ese Decreto, el Estado adquirió este nuevo compromiso asociado a la transición en cuanto que al igual que los Certificados de Traspaso, los nuevos títulos también se convirtieron en una deuda a cargo de los Institutos Previsionales; mientras que para los Fondos de Pensiones se convirtieron en una inversión obligatoria a quince años plazo. Al momento de su implementación el costo adicional para el Estado medido como incremento del déficit actuarial del sistema previsional fue estimado en US\$ 1,124 millones (Nathal Actuarios, 2005).

**2004.** Bajo el DL 347 se modifican las condiciones que permiten a los afiliados el derecho a pensión bajo las condiciones siguientes: Cuando el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones es suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60.0% del SBR y que al mismo tiempo sea igual o superior a 160.0% de la pensión mínima. Y, Cuando cumplen 60 años los hombres, o 55 años las mujeres, siempre que registren como mínimo veinticinco años de cotizaciones, continuas o discontinuas.

**2006.** Este año es de particular relevancia para el entendimiento de los cambios al SAP, pues se dieron dos importantes reformas a través de los DL No. 98 y No. 100 para el establecimiento de un nuevo esquema de financiamiento para el déficit del ISSS e INPEP y una nueva modificación al esquema de reconocimiento de derechos adquiridos para los afiliados optados.

Conforme al DL No. 100, se estableció un nuevo esquema de beneficios para los optados al SAP., derogando el DL No. 1217, manteniendo el beneficio del CT y del CTC beneficiando a los afiliados optados al SAP, que aún no habían cumplido los requisitos de jubilación. Bajo este mismo decreto se sustituye la emisión de CT y CTC por el pago de pensiones tal cual estaba estipulado en el Art. 201 de la Ley del SAP original (DL 100, 2006). El financiamiento de las pensiones se da con los fondos de la cuenta de ahorro

individual y, una vez agotados, el Estado traslada los recursos necesarios al Fondo de Pensiones por medio del instituto previsional respectivo. El Equipo Técnico Conjunto, en el documento “Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios” menciona que al comparar la evaluación actuarial de 2008 con la de 2005 se constata un incremento de US\$ 2,000 Millones en el déficit.

El DL No 98, conocido como “Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales” surge con el objetivo de sustituir con un Fideicomiso la partida en el Presupuesto General de la Nación que era necesaria para cubrir la totalidad del monto necesario para el pago pensiones del SPP, de los intereses y de la amortización de capital de los CT/CTC; buscando de esta forma resolver los problemas de flujos de caja del Estado. A través del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) se emiten Certificados de Inversión Previsional (CIP) en dos categorías:

- CIP A: para financiar las pensiones del SPP, así como la segunda etapa de las pensiones de los Optados al SAP bajo el DL No. 100
- CIP B: se emiten para financiar el pago de CT y CTC

En la Ley del FOP se determina que el Fondo de Pensiones debe invertirse obligatoriamente en los CIP hasta el límite legalmente establecido, vinculando los ahorros individuales del Fondo de Pensiones con la emisión de CIP; ayudando de esta forma a financiar el pago de los compromisos previsionales estatales del SPP y Optados beneficiados por los decretos previos. La tasa de rendimiento pagada por los CIP incide de esta forma en la evolución de los ahorros individuales, y por ende, en el monto de las pensiones que recibirán los afiliados al SAP. Al establecer el FOP, el Estado ya no transfiere dinero al ISSS e INPEP para el pago de sus obligaciones sino que incorpora una partida en el presupuesto para trasladar dinero al Fideicomiso, a fin de pagar intereses y amortizar capital de los CIP emitidos (DL 98, 2006).

El Diagnostico del Sistema de Pensiones de El Salvador creado por Rene Novellino para ASAFONDOS detalla que para los seis años posteriores al DL 98 se emitieron US\$ 2,258 Millones que, de no existir la figura del FOP, hubiesen sido transferidos por el Estado al ISSS e INPEP para el pago de sus pensiones. Sin embargo, al emitir CIP para cubrir esta obligación, los flujos a cargo del Estado para cubrir intereses y amortización de capital de la deuda emitida por el Fideicomiso ronda los US\$463 Millones (Novellino, 2012). A pesar



de que lo anterior puede considerarse positivo, existe un costo relacionado a este y radica en la baja rentabilidad que la inversión en CIP puede generar al compararse con otros instrumentos y, por lo tanto, impactar directamente el saldo de las Cuentas Individuales y los montos de las pensiones que recibirán los afiliados al SAP.

**2012.** Bajo el DL No. 1036 se incrementa el límite máximo de inversión del Fondo de Pensiones en CIP de 30% a 45% ya que para 2011 la deuda del Estado en concepto de CIP A y CIP B alcanzo el 50.9% del Fondo de Pensiones con un monto de US\$ 3,101.6 Millones. Además, se da una disminución en la comisión máxima cobradas por las AFP, llevándola de 2.7% a 2.2% y, de esta forma, el porcentaje de la contribución que va al ahorro de los afiliados de 10.3% a 10.8%. Por último, se establece por Ley que las AFP deberán adquirir títulos valores emitidos por el Fondo Social para la Vivienda (FSV), con el objeto de que tales recursos sean destinados al otorgamiento de créditos para vivienda de carácter social (DL 1036, 2012).

**2017.** En este año se generan importantes cambios en la Ley del SAP a través del DL No. 787, siendo los principales cambios:

- Se incrementa en 2.00% la tasa de cotización (del 13.00% pasa al 15.00%) distribuyéndose de la siguiente manera:
  - (8%-11.1%) para la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP)
  - (5%-2%) para la Cuenta de Garantía Solidaria
  - (2%-1.9%) para la comisión por administración y pago de prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.
- Se constituye la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS). Los ingresos generados en la Cuenta de Garantía Solidaria por concepto de cotizaciones se utilizan para el pago de las prestaciones en curso de segunda etapa del Decreto 100, Decreto 1217, pensión mínima, CT, devoluciones y pensiones de longevidad.

Al hacer un análisis histórico de los cambios ocurridos en los Sistemas de Pensiones, es notorio que si bien con el inicio de la ley de SAP se logró cierta homogeneidad y un acercamiento a contribuciones-beneficios similares entre grupos obligados al SPP; el descontento que genero las desventajas a la que los optados al SAP se veían enfrentados termino por la creación de una gran cantidad de reformas que han generado

inequidad dentro de los distintos grupos que forman parte del SAP, llevando a la generación de diferentes segmentos que poseen beneficios distintos:

- **Obligados con derecho a CT** (denominados en adelante Obligados A). Para estas personas su pensión se calcula en función del saldo de la CIAP, incluyendo el CT.
- **Obligados que nunca cotizaron en el sistema antiguo**, y, por tanto, sin derecho a CT (denominados en adelante Obligados B)
- **Optados** (con derecho a CT por haber cotizado al sistema antiguo).
  - Afiliados optados bajo la vigencia del D.L. No. 1217 (llamados en adelante Optados A). A estas personas se les calcula la pensión como renta programada; en el caso de que la primera pensión sea inferior a la que hubiesen recibido en el SPP, el Estado...acá falta explicación acerca del certificado de traspaso complementario...
  - Afiliados optados bajo la vigencia del D.L. No. 100 (llamados en adelante Optados B). A estas personas su pensión se les calcula de la misma forma que para aquellos que optaron por el SPP (beneficio definido)

Es notorio pues, que, como consecuencia de algunas de las reformas, se ha creado desigualdad en el otorgamiento de beneficios con relación a las obligaciones cumplidas por los distintos segmentos de pensionados. Estas desigualdades en los beneficios de los pensionados han generado un resultado negativo tanto en la sostenibilidad del sistema de pensiones como en las finanzas públicas. En el siguiente capítulo procederemos a un análisis comparativo de los distintos segmentos, desde los jubilados dentro del sistema antiguo de pensiones, los jubilados dentro del SPP formado como parte de la Ley del SAP, y de todos los segmentos optados y obligados al SAP. En este análisis buscaremos evaluar desde el punto de vista de la equidad intergeneracional, cuáles son los saldos de los distintos segmentos al analizar las obligaciones, los beneficios y las cargas sociales que deberán acarrear.

## **Conclusiones del Capitulo**

La previsión social toma en cuenta los medios económicos que se le brindan al individuo como protección especial para garantizarle un nivel de vida suficiente, de acuerdo con las condiciones de vida de un país, en determinado momento. La seguridad social en ocasiones puede ser sinónimo de previsión social, es decir, los auxilios que el trabajador recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios, ya sea por desocupación, invalidez, vejez, enfermedad, etc. En nuestro país la seguridad social está destinada a la protección de grupos o sectores, contra algunos riesgos como accidentes de trabajo, salud, entre otros.

La creación de la Ley del Seguro Social dio lugar a que la seguridad social fuera definida como un servicio público de carácter obligatorio, el cual debe ser de beneficio para todos los trabajadores que dependieran de un patrono; cuya cobertura fuera ampliada a los trabajadores que no formaran parte de la ley original como empleados civiles, municipales y gubernamentales no administrativos. Esta ley permitió ubicar a El Salvador como parte de los países de América Latina que realizaron políticas de protección a los trabajadores.

Fue hasta 1992 cuando se consideró reformar el sistema de pensiones, cuyo fin fue restaurar la sostenibilidad financiera del sistema, mejorando la eficiencia y cobertura de esta. De manera que, se presentan argumentos para justificar la necesidad de reforma, caso contrario se enfrentaría a desequilibrios en el corto plazo como fallas en el diseño del sistema, en la aplicación del régimen de financiamiento de prima escalonada, la tendencia demográfica, el impacto de los cambios demográficos en la tendencia financiera y la valuación actuarial del sistema público de pensiones.

En 1998 entró en vigencia la reforma de pensiones bajo el Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP) sustituyendo al antiguo sistema de administración pública por un sistema de ahorro individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); el cual involucraba cambios tanto en la administración, tiempos mínimos de cotización y en la forma de calcular los beneficios. Hasta el momento, las

operaciones del SAP no han mostrado beneficios sino más bien ha deteriorado las condiciones de los afiliados, porque presenta baja cobertura, baja suficiencia para los cotizantes y reducción de la sostenibilidad fiscal.

Si las pensiones dependen fundamentalmente de las variables de mercado, no deberían incrementar los aportes de la pensión, el cual es un problema de los sistemas de capitalización individual y por tanto, reducirían los beneficios que puedan obtenerse.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, la propuesta de ICP (2017) 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, 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.

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL BAJO LAS CONDICIONES DE TRASPASO AL SAP: VARIABLES COMPARATIVAS Y CUALITATIVAS

#### Introducción

A lo largo de esta investigación hemos constatado que el Sistema de Pensiones ha enfrentado fuertes cambios desde su concepción a la fecha, pasando de ser un sistema de prima escalonada bajo la modalidad de reparto y administrado por dos instituciones públicas distintas; a la capitalización individual administrada de forma privada adoptada en 1998. A partir de este momento, se introducen las reformas con los decretos DL 1217, DL 100 y la creación del FOP, con fuerte impacto en las finanzas públicas. Con la reforma al Sistema de Pensiones y la creación del Sistema de Ahorro de Pensiones administrado por las AFP, se genera una segmentación dentro de la clase trabajadora del momento entre Obligados SPP, Optados SPP, Optados SAP y Obligados SAP, que posteriormente ha generado beneficios diferenciados al llegar el momento del retiro.

La situación antes mencionada generó de primer momento gran descontento en las generaciones de trabajadores que optaron al SAP, pues se encontraron en una posición desventajosa en comparación con el segmento que optó por su permanencia en el SPP. En consecuencia, obligó al Gobierno a generar reformas posteriores que, de alguna forma, compensen la desventaja inicial, generando aun mayor segmentación dentro del grupo de Optados al SAP (Los Optados A, consecuencia del DL1217, consisten en el grupo de optados a los que se le cambian sus beneficios a una pensión equiparable a la que hubiesen recibido bajo el SPP, introduciendo la figura de Certificado de Traspaso Complementario (CTC). Este debería ser igual al valor actual de la diferencia entre la pensión del SAP y la pensión a que hubiera tenido derecho el afiliado en el SPP, calculado al momento de pensionarse. El CTC se paga de la misma forma que los CT y se adhiere a las tasas de interés que se determinaron en la reforma de 2001. Los Optados B, constituye el grupo de afiliados optados al SAP que aún no habían cumplido

los requisitos de jubilación, la categoría es creada dada los beneficios que se dieron como consecuencia del DL 100).

Una historia similar se repite con el primer grupo de Obligados del SAP, pues, los beneficios que obtienen son considerablemente menores al de otros segmentos a pesar de haber contribuido en mayor cuantía en obligaciones comparados con estos. Es pues, posible identificar que la Reforma Integral del Sistema de Pensiones creó segmentos que varían en obligaciones y beneficios, contribuyendo al tema del trato desigual entre ellos. Es aquí donde radica la importancia de comprender y cuantificar las diferencias mencionadas para comprender cual es el impacto que esta tiene en la equidad intergeneracional y, por consecuencia, en el desarrollo sostenible.

### **3.1 Efectos fiscales de la Reforma Previsional y su impacto en la Equidad Intergeneracional**

Como hemos visto, El Salvador se unió a finales de la década de los 90 a la ola de reformas previsionales acontecidos en América Latina durante el siglo XX. Al pasar El Salvador de un método de prima escalonada de administración pública a un programa privado de capitalización individual, lo hace con una reforma de tipo sustitutivo. Es decir, el SPP se cerró y ya no se permitieron afiliaciones adicionales, siendo reemplazado por el nuevo sistema privado. Esta reforma, trae consigo importantes costos sociales y ficales que abordaremos en esta sección con enfoque en su impacto en la equidad intergeneracional.

Carmelo Mesa-Lago, en su documento “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”, lista una serie de factores determinantes del costo fiscal en las reformas previsionales:

1. *Edad de la población, antigüedad del programa y la cobertura:* A mayor el envejecimiento de la población, la antigüedad del programa de pensiones y la cobertura de la fuerza laboral, mayor deberá ser el costo fiscal.

2. *Responsabilidades asumidas por el Estado durante y posterior a la transición del SPP al SAP:*

- a. Déficit del programa público: dada la naturaleza sustitutiva de la transición, el Estado deja de percibir ingresos del INPEP e ISSS, generando gradualmente un déficit operativo del SPP. El Estado pasa a hacerse cargo del déficit operativo del sistema público a través de las reservas técnicas, en primer lugar, y una vez agotadas da paso al endeudamiento público por pensiones.
- b. Bono de reconocimiento: el valor de las cotizaciones aportadas por los asegurados al programa antiguo que se mudan al nuevo debería ser transferido a éste y el Estado generalmente se hace responsable de dicho costo mediante el "bono de reconocimiento" conocido como Certificado de Traspaso.
- c. Pensiones mínimas y/o de asistencia social: en caso de no haber acumulado los recursos necesarios en la cuenta individual de ahorro para pensión (CIAP) del SAP para financiarse, el Estado podría cargar con las obligaciones de pensión mínima bajo ciertas circunstancias.
- d. Otros ajustes y garantías estatales: el Estado podría generar ajustes a las pensiones basados en costo de vida. Además, en circunstancias extremas, si el Estado garantizara rendimientos mínimos de inversión e intervenciones en caso de quiebre de las administradoras privadas, esto tendría repercusiones fiscales.

Para el caso particular de nuestro país, se les dio un bono de reconocimiento adicional al Certificado de Traspaso (CT), -conocido como Certificado de Traspaso Complementario (CTC)- a una primera generación de optados del SAP dadas las significantes desventajas evidenciadas ante sus pares de la misma

edad y tiempo de trabajo cuya única diferencia era que decidieron optar y quedarse en el sistema antiguo de pensiones (Optados SPP).

3. Las condiciones de adquisición de derechos en el programa: las modificaciones en condiciones -tales como la edad de retiro, los años de cotización mínimos requeridos, la cantidad de salarios utilizados para los cálculos, los porcentajes utilizados para tasa de reemplazo entre otras-, tienen un importante impacto en el costo fiscal. Entre más duras para los trabajadores se vuelvan estas condiciones (mayor tasa de cotización y más años de trabajo para acceder a una pensión), menor será el costo fiscal. Sin embargo, entre más duras sean estas condiciones, mayor será el costo social que estas impliquen con respecto a bienestar y, comparativamente, podrían situar una generación desventajosa a las generaciones post-reforma. Para el caso de El Salvador, a los asegurados que se mantuvieron en el sistema público se les calculó su pensión de acuerdo con las normas antiguas bajo ciertas modificaciones.
4. Las cotizaciones salariales del sistema público: en nuestro país, a diferencia de otras reformas en América Latina, se mantuvo y se aumentó la cotización del empleador, con aumentos graduales hasta llegar al 7%, lo mismo ocurrió con las cotizaciones realizadas por los asegurados. Esto conllevó a aumentos netos en las tasas de contribución para El Salvador en el SPP.

A pesar de que el enfoque del análisis previo (Mesa Lago, 2000) está mayormente centrado en temas fiscales, todas las modificaciones generan también desigualdades en la relación contribución-beneficio. Pues, desde un punto de vista plenamente social y de equidad podría asumirse que a mayores contribuciones u obligaciones debería obtenerse un mayor beneficio; ya que esta noción constituye una regla básica en la concepción moderna de justicia (John Rawls, 1971). Sin embargo, en realidad los beneficios no se vieron mejorados a pesar de que se tuvieron obligaciones mayores.

Friedrich Breyer en su documento "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems" prueba matemáticamente que en las transiciones a sistemas de pensiones privados, es imposible compensar la primera generación de pensionados por la pérdida que incurrirán y menciona que en caso de querer compensar



la generación de pensionados del sistema privado, esto puede hacerse solo a expensas de hacer que la generación posterior incluso peor.

Breyer comienza su estudio retomando planteamientos de Aaron y Samuelson, citando sus trabajos busca responder a la interrogante sobre bajo qué circunstancias se puede lograr una eficiencia de Pareto intergeneracional en pensiones de contribuciones individuales a capital y en las pensiones de fondo común de reparto. Después de descomponer varias suposiciones hechas por los autores que han abordado el tema, Breyer plantea que al momento de ocurrir un cambio de sistema de pensiones a uno de contribuciones individuales (pay-as-you-go); la primera generación se va a beneficiar de la transición, pues, van a recibir pensiones sin haber contribuido en su etapa productiva a la acumulación de capital en su cuenta individual; además, se plantea la pregunta si esto será compensado por las generaciones futuras.

En su trabajo, retomando a Townley (1981), aborda que bajo circunstancias definidas la generación retirada en la transición deberá recibir beneficios similares a los que recibiera si hubiese participado en un sistema de contribución individual. Para cerrar el déficit que se crea de estas pensiones “infundadas” el Gobierno deberá incurrir en deuda y todas las generaciones deberán mantener en pensiones de capital individual hasta que la deuda gubernamental sea pagada por completo. El autor concluye que es imposible compensar la situación desventajosa de la primera generación de pensionados sin hacer que la generación siguiente sea incluso peor.

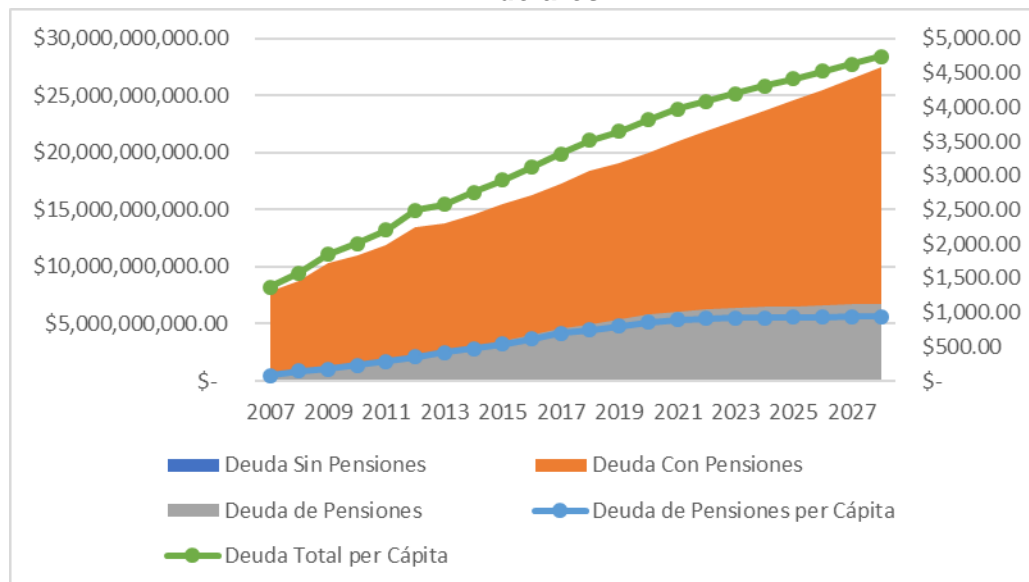
Por lo tanto, la reforma a un sistema de pensiones privado implicara siempre una situación desventajosa para una generación, convirtiéndola en la generación perdedora (Breyer, 1989). Basado en lo anterior, esta transición no puede darse sin impactos en la equidad intergeneracional.

A continuación, analizamos una serie de variables que nos ayudan a poner en perspectiva el tema de equidad intergeneracional:

### 3.1.1 Desde la Perspectiva de la Deuda Pública

Luego de la extinción temprana de las reservas técnicas del SPP, la Deuda Pública relacionada a pensiones como consecuencia del fideicomiso de pensiones FOP, ha crecido rápidamente durante los últimos años; al punto de pasar de \$469 mil en 2007 a \$4,573 millones 10 años más tarde en 2017 (SSF, 2019). Además, en el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028, se proyecta que para 2028, la deuda de pensiones alcanza los \$6,746 Mill.

**Gráfico 5.**  
**Saldo de la Deuda del SPNF y Deuda Per Cápita con y Sin Pensiones (2019-2028P)**  
**En dólares**



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Hacienda, el Marco Fiscal de Mediano-Largo Plazo 2018-2028 del Ministerio de Hacienda y la Estimaciones y Proyecciones de Población a Nivel Nacional de la DIGESTYC

Bajo la misma línea de análisis, la deuda per cápita se ha duplicado de 2007 a 2017, pasando de \$1,295 hasta los \$2,627 al finalizar el periodo en cuestión. Si utilizamos solo los datos de deuda de pensiones per cápita, el incremento es exponencial pues se ha incrementado en 9 veces, partiendo de \$77 en 2007 hasta los \$695 en 2017. Un dato importante relacionado a la deuda de pensiones es que, se trata de una deuda heredada

a una generación que no obtendrá beneficios de su gasto; pues, estos fondos fueron usados para atender los costos de la transición y mitigar las molestias acarreadas de la migración a los grupos de optados y obligados que se vieron desfavorecidos por la reforma.

En vistas a futuro, la situación no parece tener una resolución favorable en el horizonte de mediano plazo, pues la deuda per cápita para 2028 asciende a \$3,801 de los cuales \$936 son relacionados a la deuda de pensiones. Eso es, que 25% de la deuda per cápita es deuda de pensiones, es decir, la cuarta parte.

A manera de escenario, y con el fin de ejemplificar las desigualdades intergeneracionales que la transición al sistema privado ha implicado en materia fiscal y financiera comparamos la deuda de pensiones per cápita que deberán pagar los grupos de jubilados bajo el SPP y la deuda de pensiones per cápita que deberán pagar las personas a jubilarse por el SAP. Para tal ejercicio se asume los siguientes supuestos:

**SPP Puro:** contaban con la edad mínima de 55 años para 1998, por lo tanto, se retiraron en 2003

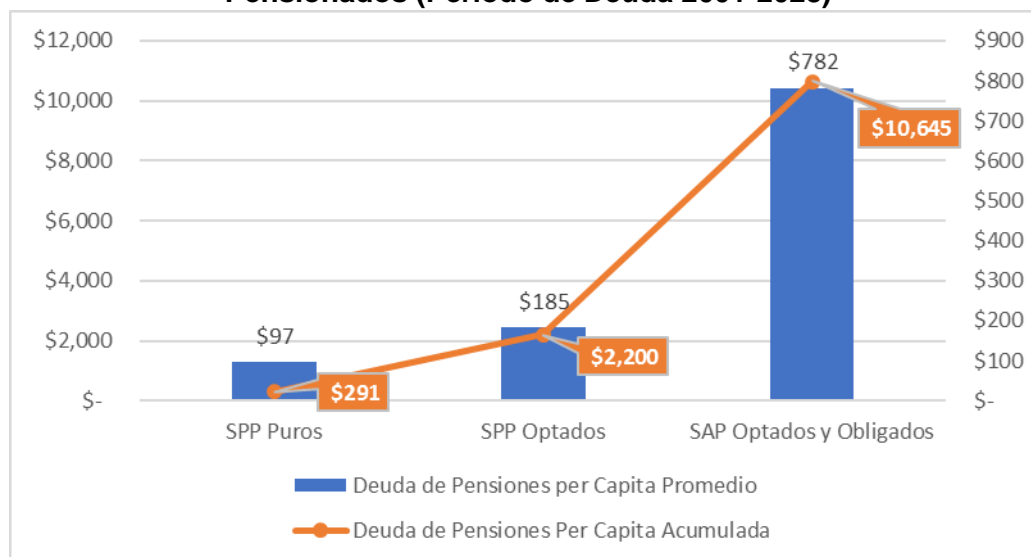
**SPP Optados:** Asumiendo la edad promedio de 45 años para 1998 y asumiendo 15 años adicionales posterior a 1998, retirándose en 2013

**SAP Optados y Puros:** Asumiendo que se retiraran en el periodo posterior a 2013

Si bien los datos no son exactos, permite a manera de ejemplo entender las desigualdades intergeneracionales que se generan en materia fiscal como consecuencia de la reforma integral de pensiones.

Utilizando los supuestos detallados previamente y ampliándolos con el contenido del Cuadro 4, en el Gráfico 6 generamos un análisis comparativo de la deuda de pensiones para los distintos grupos de pensionados; utilizando como parámetro tiempo el periodo que corresponde al inicio de la acumulación de la deuda de pensiones (2001), la edad de retiro supuesta de cada grupo (Cuadro 4) y un periodo no mayor a 25 años de cotización.

**Gráfico 6.**  
**Deuda de Pensiones Per Cápita Promedio y Acumulada Asumida por Grupos de Pensionados (Periodo de Deuda 2001-2028)**



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Hacienda, el Marco Fiscal de Mediano-Largo Plazo 2018-2028 del Ministerio de Hacienda y la Estimaciones y Proyecciones de Población a Nivel Nacional de la DIGESTYC

**Cuadro 4.**  
**Suposiciones utilizadas para Análisis Comparativo de Deuda Per Cápita por Grupo de Pensionados**

Segmento	Año de Retiro	Periodo de Deuda	
		Promediado	Acumulado
SPP Puros	2003 o Antes	2001-2003	2001-2003
SPP Optados	2003-2013	2003-2013	2001-20013
SAP Optados y Obligados	2013-2028	2013-2028	2001- 2026 (Max 25 años)

Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Hacienda, el Marco Fiscal de Mediano-Largo Plazo 2018-2028 del Ministerio de Hacienda y la Estimaciones y Proyecciones de Población a Nivel Nacional de la DIGESTYC

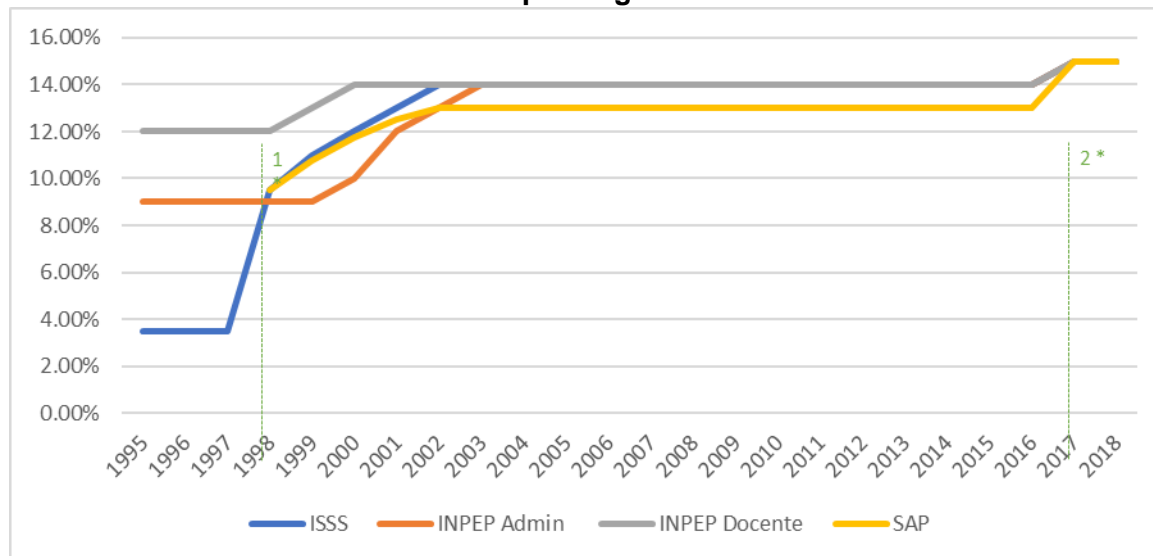
Basándonos en el gráfico 6 y utilizando las suposiciones descritas en el Cuadro 4, es posible notar un crecimiento acelerado de la deuda per cápita promedio y acumulada para los distintos grupos. Al hacer un análisis más integral, el retiro más tardado con base a las suposiciones establecidas ocurriría en 2003 para el grupo SPP puro, significando que esta persona solo habrá recibido deuda acumulada de pensiones por dos años. Así, la persona que más beneficios obtendrá del SPP es comparativamente la persona con menos impacto de deuda de pensiones. Por otro lado, el grupo 3 que engloba la población SAP optada y obligada sufrirá las cargas fiscales más fuertes del ejercicio, a pesar de que los beneficios sean ya sea nulos (SAP puro) o mínimos comparados con los beneficios de una persona SPP puro (ya sea por CT o por DL que le beneficiaron).

Otra inequidad generada por la deuda de pensiones que no es perceptible en los gráficos anteriores se evidencia en el hecho que la cobertura del SAP ronda el 29% de la PEA, eso implica que existe un 71% de la PEA que no obtiene beneficios de ninguno de los dos sistemas previsionales y que, sin embargo, deberá acarrear con las mismas consecuencias de deuda per cápita que las personas que si son beneficiadas por uno de los sistemas.

### **3.1.2 Desde la Perspectiva de las Contribuciones y Beneficios**

Las contribuciones hechas por los distintos grupos han variado a lo largo del tiempo y, por consecuencia, las obligaciones en materia de tasas de cotización no han sido uniformes. Esta situación continúa siendo cierta en el sentido que, en 2017 se aprobó una reforma que nuevamente genera cambios en las tasas de cotización. En el gráfico 7 puede observarse como los diferentes segmentos de pensionados han tenido obligaciones variables en el paso del tiempo.

**Gráfico 7.**  
**Evoluciones en Tasas de Cotización por Segmentos de Pensionados hasta el 2018.**



1\* Reforma Integral de Pensiones (Ley del SAP)

2\* Cambio de Tasa de Cotización (DL 787, 2017)

Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos Tabulados por El Equipo Técnico Conjunto (Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios, 2014) y el Decreto 787 (2017).

Lo anterior se vuelve relevante al analizar las tasas de reemplazo que se obtuvieron en los diferentes grupos de pensionados. Por ejemplo, los grupos del SPP obtenían cuantiosas tasas de reemplazo, a pesar de los bajos porcentajes de contribución a los que se veían sometidos. Por lo tanto, un jubilado del ISSS podía optar por hasta un 90% del SBM con tan bajas como 3.5%. De similar forma un empleado del INPEP, que a pesar de que su tasa de interés era de 9%-12%, podía optar por el 100% del SBR como tasa de reemplazo.

Al momento de la reforma, aquellos optados y obligados al SPP tuvieron que asumir tasas de contribución superiores a los pensionados vigentes en ese momento en el SPP, ya que se incrementó paulatinamente la tasa de cotización hasta llegar al 14%. De esta forma, optados y obligados podían iniciar con el 30% del SBR calculado con el promedio de los últimos 10 años (Para ISSS e INPEP Puro eran de 150 Semanas y 5 años respectivamente).

Para los grupos de optados al SAP y Obligados SAP se equipararon relativamente a los beneficios de estos grupos con las posteriores reformas. Sin embargo, los grupos puros de Obligados al SAP, mismos que ahora pagan las tasas de cotización más altas históricamente (15%) no verán los mismos beneficios, obteniendo tasas de reemplazo que rondan el 33% de los últimos salarios cotizados.

La tasa de cotización anterior corresponde a la última serie de reformas efectuadas al sistema de pensiones durante 2017. En atención a los problemas de cobertura y densidad de cotización, de la baja tasa de reemplazo y de los onerosos costos de la transición del antiguo sistema al actual; en 2017 se genera una serie de reformas adicionales; esta reforma aumenta la tasa de cotización de 13% al 15% incrementando 1% al trabajador y 1% al empleador.

Como parte de esta reforma se crea un sistema de multifondos de inversión donde, dependiendo de la edad del cotizante se invertirá en riesgos variables. Otro elemento importante de rescatar es la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria, fondo que se utilizara para el pago de la pensión mínima, certificados de traspaso, beneficios de optados y el pago de pensión de longevidad.

Si bien estas reformas contienen elementos positivos que vale la pena destacar, también es importante hacer énfasis en su impacto en la equidad intergeneracional, pues afecta diferenciadamente a los distintos grupos de pensionados tal como se explican en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5.**  
**Impacto de la Reforma de Pensiones de 2017 en los Distintos Grupos de Pensionados**

<b>Grupo</b>	<b>Tratamiento</b>
Pensionados SPP	No cambios
Optados A	Mantienen pensión al 75%, con máximo (\$2,000) y cotización de 3% a 10%
Optados B	Mantienen pensión SPP, con máximo (\$2,000) y cotización de 3% a 10%
Obligados SAP con más de 15 años de cotizar y que se pensionen “ya”	Beneficiados por cambio de mecanismo de cálculo de valor de la pensión
Obligados SAP con más de 15 años de cotizar y que se pensionen en 10 años	Afectados negativamente por la disminución de la cotización a la CIAP (antes 10.8%, hoy 8.1%). Inclusión en fondo “conservador”
Obligados SAP que recién entran al mercado laboral y futuros	Mayores beneficiados “en potencia”. Posibilidad de mayor rentabilidad, mayor valor de pensión

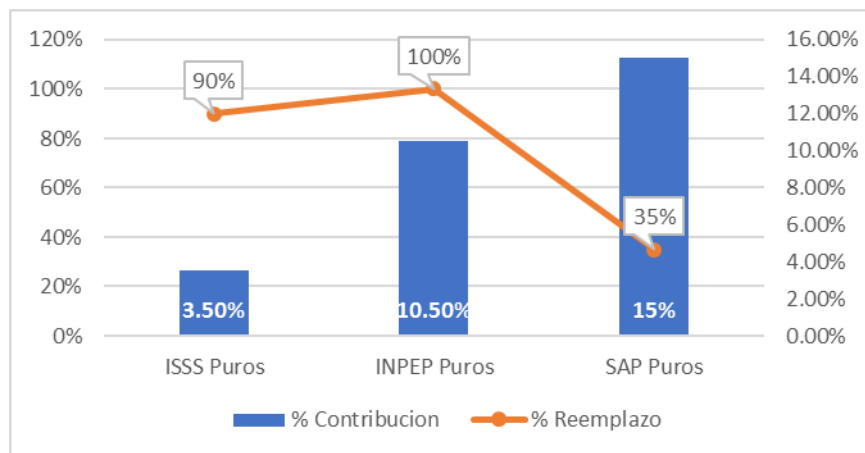
Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

Al contrastar posturas respecto a este tema con Carlos Pérez, miembro del comité técnico, hace evidente las inequidades que se generan en el sistema:

- Hay un grupo de Optados A que mantienen su pensión a 35% con un máximo de \$2,000 y tienen que aportar una cotización de 3% a 10%
- Los Optados B mantienen su pensión que tenían antes con un límite de \$2,000
  - Los Obligados que tienen más de 15 años de cotizar y que se pensionen ya, se benefician un poco pero el valor de las pensiones baja.
  - Otro grupo que tienen más de 15 años de cotizar y que deben retirarse dentro de 10 años, son afectados negativamente por la disminución en la cotización de la cuenta de ahorro para pensiones porque ellos aportan de los 15 puntos porcentuales, solamente un 8.1% de su cuenta de ahorro y eso hace que el valor de la pensión sea mucho menor.
- El último grupo están los jóvenes, los Obligados al SAP que recién entran al mercado laboral y futuros, si pueden en potencia verse beneficiados. Estos grupos se separan entre hombres y mujeres y dentro de esta categoría se generan otra serie de inequidades que se encuentran fuera del alcance de nuestra investigación.



**Gráfico 8.**  
**Datos Comparativos de % Contribución y Tasas de Reemplazo de los grupos SPP puros y SAP Puros**



Fuente: Elaboración Propia En Base al Compilado de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Hacienda, el Marco Fiscal de Mediano-Largo Plazo 2018-2028 del Ministerio de Hacienda y la Estimaciones y Proyecciones de Población a Nivel Nacional de la DIGESTYC

En base a los resultados actuariales, y en vista del cercano agotamiento de la cuenta de garantía solidaria; es posible intuir que hay reformas adicionales necesarias para lograr hacer que el SAP sea más viable. Un tema de común estudio es el tema de la edad de jubilación, pues, de esta forma se generaría una “disminución” de la esperanza de vida, asegurando una mejor cobertura con los fondos de pensiones. Si bien estas reformas al momento del cierre de este estudio no han sido presentadas formalmente, se advierte que tal situación ahondaría aún mas en el tema de inequidad intergeneracional pues; generaría incrementos en las condiciones de contribución que no necesariamente irán relacionados a cambios sustancialmente positivos en tasas de reemplazo.

Retomando a Breyer, al momento de generar reformas a los sistemas de pensiones, se espera que la primera generación posterior a la reforma cargue con una serie de consecuencias que vienen implícitas con el cambio. El tratar de evitar que esto suceda, solo generará condiciones peores en las generaciones posteriores y así, siempre existirá una generación perdedora. Actualmente en El Salvador, se ha evitado que los grupos de Optados al SAP se conviertan en la generación perdedora, condenando al grupo de Obligados SAP a sufrir las consecuencias antes discutidas. Sin embargo, en la palestra publica existe un movimiento actual que busca evitar que el grupo de Obligados SAP se

conviertan en esta generación perdedora, pues una gran parte de los pensionados no superarían la pensión mínima de \$207.60 con enfoque principal en las mujeres dado los requisitos de jubilación. Si las solicitudes de la Mesa de Trabajo por una Pensión Digna son escuchadas, se evitarán las abismales diferencias evidenciadas en este documento en el tema de contribuciones y beneficios. Sin embargo, solo será de manera temporal y, además, se ahondarán las cargas fiscales que las futuras generaciones deberán sobrellevar en materia de subsidios de pensiones.

### **Conclusiones del capítulo**

La bibliografía existente alrededor del tema de reformas previsionales pone en evidencia la existencia de una “generación perdedora”, que, a menos que existieran otras modificaciones, será la primera generación post-reforma. Este fue el caso de El Salvador, donde el grupo de Optados SAP vio un detrimento de sus beneficios en comparación con el segmento que optó por quedarse en sistema público.

Al darse cuenta de esa desventaja comparativa, se generaron malestares sociales que se llevaron hasta el campo de la legislación, logrando que los grupos de Optados al sistema privado y obligados A no sufrieran las consecuencias de la transición. Esta situación conllevó a una postergación de la generación perdedora y, a su vez, a un incremento en el endeudamiento público para poder cargar con las consecuencias fiscales que las reformas implicaron.

La reforma Integral del Sistema de Pensiones ha llevado a que todos los segmentos involucrados varíen en obligaciones y beneficios, brindando un crecimiento a la inequidad entre las generaciones. En este ámbito, las generaciones que no recibirán los beneficios de las reformas deberán cubrir las obligaciones fiscales, de forma que, existe una relación inversa en el tiempo entre las tendencias de los beneficios obtenidos por las reformas y la deuda per cápita consecuencia de estas.

Al postergarse los efectos de la reforma, se espera que la generación de Obligados Puros (B) sean los que sufran las consecuencias. Este grupo, a pesar de ser el que más carga

fiscal deberá llevar, es el que obtendrá las menores tasas de reemplazo del sistema. Sin embargo, existen segmentos poblacionales dentro y fuera de la PEA que podrían ver desigualdades incluso mayores.

Considerando la baja cobertura del sistema de pensiones salvadoreño, es evidente que el segmento poblacional fuera de la formalidad de empleo o en el desempleo verán las mayores consecuencias en tema de inequidad. De esta forma, el 75% de la PEA fuera de la cobertura del SAP deberán cargar con una deuda pública de la que no reciben beneficio alguno, convirtiéndolos en la verdadera generación perdedora.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las pensiones como parte de los programas de seguridad social constituyen una compensación a manera de ingreso mensual como pago diferido al trabajo que las personas han realizado en su vida laboral activa; el cual permite satisfacer de forma digna sus necesidades. De manera que, los sistemas de pensiones se diseñan para cumplir un contrato social, que permite obtener funciones sociales como la homogenización del consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas y especialmente la prevención de la pobreza en la vejez.

Se consideró en 1996 realizar en el país la aprobación de la ley del Sistema de Pensiones (SAP) la cual implicaba una reforma estructural hacia un sistema de capitalización individual en 1998. Posterior a la reforma, han ocurrido pequeñas reformas con el propósito de solventar la situación a personas perjudicadas por la transición. Sin embargo, generaron inequidades por las tasas de reemplazo y un deterioro fiscal, que determinaron la necesidad de realizar una nueva reforma estructural.

Los costos de transición del Sistema de Pensiones generaron una fuerte presión fiscal para el Estado, los cuales antes del año 2006 han sido financiados con deuda pública a través de la emisión de bonos y luego con Certificados de Inversión Previsional emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. En consecuencia, la presión fiscal a causa de la deuda de las pensiones pasó de representar 16.4% del PIB en 2017 desde 5.9% en 2009.

Después de las últimas reformas de 2017, los trabajadores están obligados a pagar el 1.9% de su salario para pagar comisiones a las Administradoras de Fondos de Pensiones, esto causa más carga de impuestos, recorta prestaciones sociales a la niñez salvadoreña y a las futuras generaciones.

Aunque El Salvador se sitúe como uno de los países latinoamericanos con mayor porcentaje de la PEA afiliada a los Sistemas Previsionales, no todos los afiliados cotizan

al sistema previsional; dada la baja cobertura previsional que representa, es decir, de un total de 106.7% de la PEA afiliada sólo el 28% constituyen como cotizantes.

Los cambios ocurridos en los Sistemas de Pensiones con el inicio de la ley de SAP lograron cierta similitud en relación a contribuciones-beneficios entre los grupos obligados al SPP, generando desventajas a los que optaron al SAP; cuyo resultado terminó por la creación de una gran cantidad de reformas que han generado inequidad dentro de los distintos grupos que lo conforman.

Con la reforma al Sistema de Pensiones y la creación del Sistema de Ahorro de Pensiones administrado por las AFP, se generan grupos dentro de la clase trabajadora del momento entre Obligados SPP, Optados SPP, Optados SAP y Obligados SAP, mismas generaciones que posteriormente han obtenido beneficios diferenciados al llegar el momento del retiro.

Lo anterior generó descontento en las generaciones de trabajadores que optaron al SAP, pues se encontraron en una posición desventajosa en comparación con el segmento que decidió optar por su permanencia en SPP y, en consecuencia, obligó al Gobierno a generar reformas posteriores que compensaran de alguna forma la desventaja previa.

De tal manera que todos los segmentos involucrados en la reforma integral del Sistema de Pensiones varían en cuanto a sus aportes y beneficios, provocando una profunda inequidad entre las generaciones. Además, mencionar la inequidad existente entre el grupo de pensionados que se retiraban con el antiguo sistema, con tasas de reemplazo muy altas y los del nuevo sistema las tasas de reemplazo son muy bajas; además del impacto que el beneficio a los optados —especialmente optados B— ha provocado en las finanzas públicas. Este impacto se estima en miles de millones de dólares a futuro.

Formalmente no existen cálculos en las tasas de reemplazo para los grupos o segmentos de cotizantes activos y ya jubilados después de la reforma de pensiones de 2017. Existe una diferencia entre hombres y mujeres con la antigua ley, antes de la reforma las mujeres tenían una pensión más baja, porque cotizan menor tiempo, tiene una esperanza de vida más larga. En cambio, con la reforma mejora un poco pero siempre están por debajo que la de los hombres.

Se propone que el Estado debe ser el protagonista para garantizar el acceso y disfrute del derecho a gozar una pensión digna para todas las personas. Así como también de optar por una reforma que logre una cobertura a todas las personas en riesgo, actualmente excluidas del Sistema de Pensiones.

Las discusiones que se generen en la mesa técnica deben ser inclusivas y transparentes, de manera que las propuestas se escuchen por todas las partes involucradas, para que sean de conocimiento a la población y poder tomar decisiones en beneficio de las mayorías.

Se propone combatir el desafío de la educación previsional, dado que la clase trabajadora tiene poco conocimiento con relación al funcionamiento del sistema de pensiones y con relación a las reformas que se generan.

## BIBLIOGRAFIA

ASAFONDOS (2005) "El sistema de pensiones en EL Salvador: Actores y roles". Publicaciones [En línea]. Disponible en: <http://www.asafondos.org.sv/vpublicaciones.asp?CatID=3&id=43> [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Álvarez, A. y Barrera, S. (2018) "*Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017*". [En línea]. Disponible en: [https://www.clacso.org.ar/concursos\\_convocatorias/Estudios\\_resultados\\_clacso\\_oxfam/Informe\\_ElSalvador\\_vf.pdf](https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clacso_oxfam/Informe_ElSalvador_vf.pdf) [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Barr, Nicolas. Y Diamond, Peter (2010). La reforma necesaria. El futuro de las pensiones". Oxford University

Blog envejecimiento en red (2013). "*El factor de equidad intergeneracional*". [En línea] Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/El-factor-de-equidad-intergeneracional.pdf> [Accesado el día 15 de marzo de 2019]

Brundtland G. (1987). Informe Comisión Brundtland sobre Medioambiente y Desarrollo

Carmelo Mesa-Lago (2020) "*Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*"

CEPAL (2010) "Panorama Social de América Latina 2010." [En línea] Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1236-panorama-social-america-latina-2010> [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2018). "*El (gran) reto de la equidad intergeneracional en pensiones*". [En línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-gran-reto-de-la-in-equidad-intergeneracional-en-pensiones?idiom=es> [Accesado el día 15 de marzo de 2019]

Delgado J., Portal A., y Martínez A., (2017) *“Análisis de la Situación del Sistema Previsional Salvadoreño”* Tesis de licenciatura. El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

FUNDE (2019). *“Análisis de la reforma de pensiones...un año después”*.

FUSADES (2018). *“A un año de la reforma de pensiones: ¿qué ha pasado con la implementación?”*

Gaviria Ríos, M.A. *“Neoliberalismo, “Consenso de Washington” y Reformas Estructurales en América Latina”*; en *Contribuciones a la Economía*, octubre 2005. [En línea]. Disponible en: [http://www.eumed.net/ce/2005/mgr-neol.htm#\\_ftn1](http://www.eumed.net/ce/2005/mgr-neol.htm#_ftn1) [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Henríquez, Alexis. *“La historia del sistema de pensiones salvadoreño (1911-1998)”*. [En línea]. Disponible en: <https://alexisymarcelo.wordpress.com/2014/01/29/la-historia-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1911-1998/> [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Holzmann, R. Y Stiglitz, J. (2001). *“New Ideas About Old Age Security”*. *The World Bank*.

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), 2017. Fusades. [En línea] disponible en: [http://fusades.org/sites/default/files/Propuesta%20pensiones\\_0.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/Propuesta%20pensiones_0.pdf) [Último acceso: 29 junio 2019]

Martínez de Ayala, Maritza Elina (2008). *El Sistema de Pensiones Público a 10 años de la Reforma Previsional*. San Salvador: Superintendencia de Pensiones, 2008.

Mesa-Lago, C. (2011). *“Diagnóstico del Sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)”*. Fundaungo.

Mesa-Lago, C. (2000). *“Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”*. CEPAL.

Mesa-Lago, C. (2014). *“Informe sobre estudio Re-Reforma de pensiones en El Salvador”*.



Mesa-Lago, C. (2015). "Re-Reforma de pensiones privatizadas en América Latina: Comparaciones y Lecciones" en FUNDE *"Las tendencias de las reformas de pensiones en América Latina"*, 3 de noviembre de 2015, Estados Unidos, Universidad de Pittsburgh.

Ministerio de Economía, et al. 2014. El Salvador: Estimaciones y Proyecciones de población. Nacional 2005-2050 Departamental 2005-2025.

Ministerio de Hacienda, 2012. Balance fiscal del SPNF, cierre preliminar 2012.

Ministerio de Hacienda 2019. Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre 2012. Dirección de política económica y fiscal, 4 de marzo de 2013.

Ministerio de Hacienda 2019. Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre 2015. Dirección de política económica y fiscal, 20 de junio de 2015.

Ministerio de Hacienda 2019. Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a diciembre 2018. Dirección de política económica y fiscal, 10 de abril de 2019.

Ministerio de Hacienda (2018). *"Marco fiscal de mediano y largo plazo 2018-2028"*

Novellino, René E. (2013) *"Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador y formulación de propuestas de mejora y aseguramiento de su sostenibilidad"*; ASAFONDOS [En línea]. Disponible en: <file:///C:/Users/cromero/Desktop/Tesis/Bibliografia/DIAGNOSTICO%20PENSIONES%20NOVELINO.pdf> [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Páez, M. (2013). Acercamiento teórico al concepto de solidaridad. Realitas, Revista de Ciencias Sociales, Humanas y Arte, 1. Disponible en: [http://files.revista-realitas.webnode.com.co/20000001217738186de/8\\_Revista%20Vol%201%20No%201\\_articulo\\_7.pdf](http://files.revista-realitas.webnode.com.co/20000001217738186de/8_Revista%20Vol%201%20No%201_articulo_7.pdf) [Accesado el día 9 de marzo de 2019]

Pérez, C. (2015). *"Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador"*.

Reyes, K. (2015) *"Administradoras de Fondos de Pensiones en El Salvador bajo un Sistema Multipilar o Mixto"*

Rodríguez, Rommel (2019). *"Se reactiva la discusión sobre la reforma al sistema de pensiones en El Salvador"* [En línea] Disponible en: <http://www.funde.org/se-reactiva-la->

discusion-sobre-la-reforma-al-sistema-de-pensiones-en-el-salvador [Accesado el día 15 de marzo de 2019]

Serpas de Portillo, Luz M (2014). "Sistema de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas" FUSADES

Superintendencia del Sistema Financiero (2018). "*Informe sobre la Valuación Actuarial del Sistema de Ahorro para Pensiones con Proyecciones a partir de enero de 2018*". [En línea]. Disponible en: <http://www7.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2019-2000.pdf> [Accesado el día 15 de marzo de 2019]

Stiglitz, Joseph (2000). "La economía del sector público" (tercera edición).

Valdés, S. (2002). "Políticas y Mercados de Pensiones. Un texto universitario para América latina". Ediciones Universidad Católica de Chile.

## ANEXOS

### Anexo 1. Reformas a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones

Fecha	Decreto Legislativo	Aspectos Relevantes
<b>Dic 2001</b>	DL No. 664	Se modifica la forma de pago de los CT de un solo pago a 15 cuotas anuales
<b>Abr 2003</b>	DL No. 1217	Modificación en la definición de beneficios de los Optados por el SAP con pensión equiparable al SPP. Surge los Certificados de Traspaso Complementarios (CTC)
<b>Sep. 2006</b>	DL No. 100	Beneficia a los cotizantes que a la fecha de vigencia aún no habían cumplido los requisitos de jubilación exigidos por la Ley del SAP
<b>Sep. 2006</b>	Ley del FOP (DL No. 98)	<p>A través del FOP, se emiten Certificados de Inversión previsional (CIP) en dos categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IP A y CIP B: Los primeros se emiten para financiar las pensiones del SPP, así como la segunda etapa de las pensiones de los Optados al SAP que se encuentran bajo el D.L. No. 100.</li> <li>• or su parte, los CIP B se emiten para financiar el pago de CT y CTC.</li> </ul>
<b>Mar 2012</b>	DL No. 1036	Incrementa el máximo de inversión del FOP en CIP, disminuye la comisión máxima cobrada por las AFP y fuerza la inversión en créditos para vivienda de carácter social en FSV.

Fuente: Elaboración en base a Ley del SAP.

## **Anexo 2 Entrevista a Lic. Carlos Pérez Miembro de Comité Técnico**

1. ¿Existen cálculos de tasas de reemplazo para los grupos o segmentos de cotizantes activos y ya jubilados después de la reforma de pensiones de 2017? \*

Oficialmente no hay cálculos. Sin embargo, en más de algún estudio que han hecho diferentes personas si han aparecido algunas aproximaciones, pero no son cálculos oficiales. En lo particular, el Lic. Pérez realizó un estudio con la FUNDE recién aprobada la reforma en octubre de 2017, para comprobar el efecto que tenía la reforma en el valor de las pensiones. Los cálculos no eran en términos porcentuales, digamos la tasa de reemplazo era tanto por ciento hoy tanto por ciento antes, sino que está en valores, se hizo un simulación de cuanto era lo que iba a obtener de pensión un hombre o una mujer si se pensionaba justo después de la reforma en 2018, una persona que se pensionaba 10 años después de la reforma y una persona que se jubilaba 25 años después; con esto se está separando a la población en tres grupos, el primer grupo son las personas que se trasladaron obligatoriamente al SAP (esquema 1) , el segundo grupo entró a trabajar 10 o 15 años después de la reforma y todavía les falta 10 años para poder jubilarse (esquema 2) y el tercer grupo es de jóvenes que recién van entrando a trabajar y entran al sistema (esquema 3).

Los resultados fueron: los que se puedan jubilar ya, en alguna medida ellos salen afectados con la reforma porque obtienen menor pensión, los que ganan por debajo de US\$300 salen ganando porque la pensión mínima les permite mantener una pensión igual antes y después de la reforma, en cambio los que ganan un salario por ejemplo de US\$1,000 un hombre antes de la reforma ganaba US\$395 y después de la reforma \$239, una mujer ganaba US\$336 y después de la reforma US\$239. En el caso de los que se jubilarían en 10 años se incrementa un poco la pensión, por ejemplo un hombre que gana US\$1,000 antes ganaba US\$394 en 10 años pasará a ganar US\$239 en este caso sale afectado y pasa a ganar US\$212 tanto hombres como mujeres. Y los jóvenes, los que recién entran al mercado podrían tener una pensión un poco más alta, aunque no igual a la que hubieran ganado antes de la reforma, un joven si no se hubiera reformado y

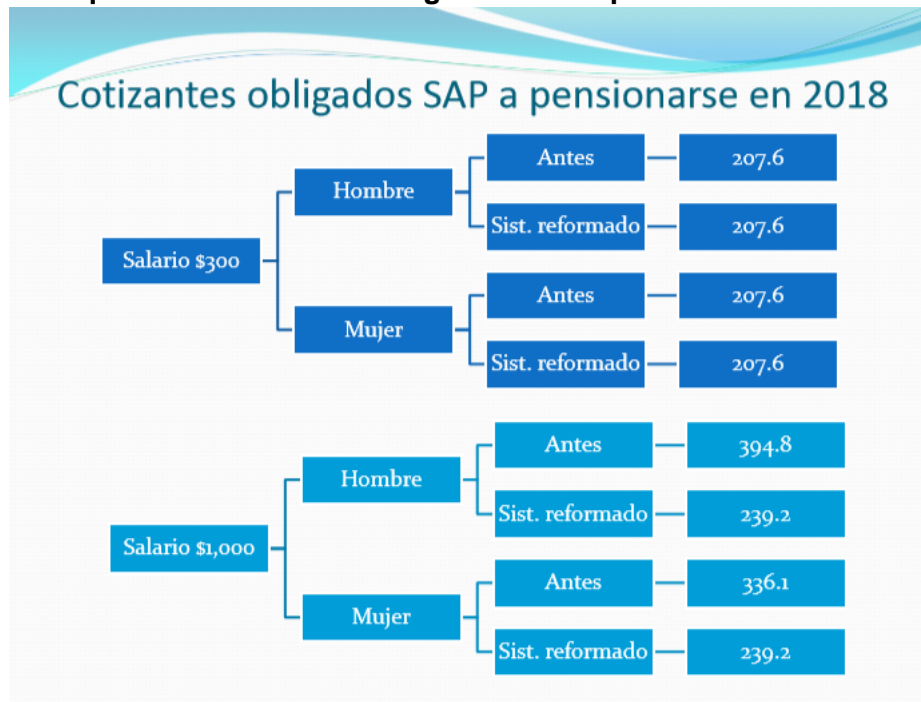
tuviera un salario de US\$1,000 pudiera tener una pensión de US\$526 pero con la reforma tiene US\$322.

La diferencia está, en que antes de la reforma había una característica que el valor de la pensión solamente le duraba a una persona 7, 8 o 9 años dependiendo de cuanto era lo que ahorra y después de esos años caía a la pensión mínima. En cambio, con la reforma introduce una modificación que la pensión va a ser vitalicia y hay un cambio en donde baja el valor de la pensión en los primeros 20 años y luego en esos años le devuelven una cotización que se hace a la Cuenta de Garantía Solidaria y después de los 20 años se queda con una pensión vitalicia. Por ejemplo, el caso que una persona como nuevo cotizante, es un poco más alto de lo que se ganaba antes de la reforma.

El gobierno decía que la ganancia en la reforma es que ahora la pensión es vitalicia, pero tiene una disminución, no es demasiado grande la diferencia. Alguien puede decir, bien por tener una pensión vitalicia igual a la que me dieron al principio, tiene una disminución.

En resumen, no hay cálculos formales de tasas de reemplazo. Por ejemplo, haciendo una síntesis de los cálculos que se han hecho, FUNDAHUNGO, FUSADES, BID, los cotizantes activos y que se están jubilando ya luego de la reforma están obteniendo tasas de reemplazo entre 20-30% de su salario. En cambio, los jubilados separados en dos grupos: el grupo que se jubiló con la antigua ley, el sistema público, tienen tasas de reemplazo entre 50 y 100% y los que ya se están jubilando con la nueva ley 20 o 30%. Hay diferencia entre hombres y mujeres con la antigua ley, antes de la reforma las mujeres tenían una pensión más baja, porque cotizan menor tiempo, tiene una esperanza de vida más larga. En cambio, con la reforma mejora un poco pero siempre están por debajo que la de los hombres.

**Esquema 4. Cotizantes obligados SAP a pensionarse en 2018**



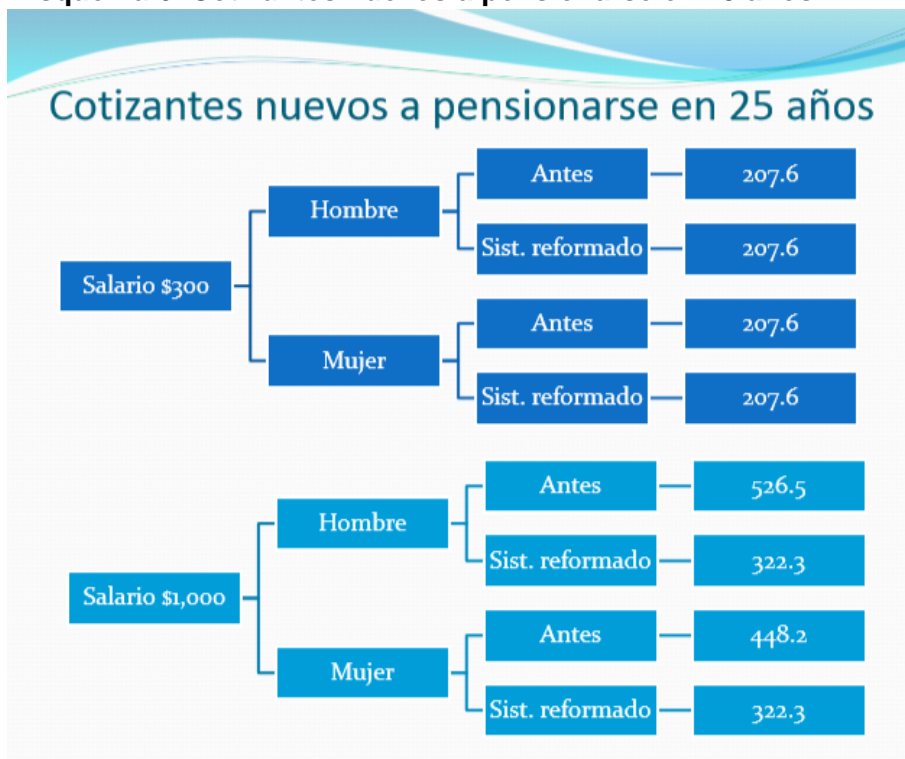
Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

**Esquema 5. Cotizantes obligados SAP a pensionarse en 10 años**



Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

### Esquema 6. Cotizantes nuevos a pensionarse en 25 años



Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

## 2. ¿Cómo serán invertidos los fondos de pensiones en base a los fondos de inversión?

La reforma creó 4 fondos de inversión: fondo de crecimiento, fondo moderado, fondo conservador y fondo especial de retiro. El objetivo de estos fondos es garantizar una mayor rentabilidad a los cotizantes, pero dependiendo de su edad. Así los que estén próximos a jubilarse, sólo pueden estar en fondo especial de retiro, porque de acuerdo con la ley, estos fondos invertirán solamente en opciones de inversión de renta fija, en cambio los otros fondos tienen permitido invertir diferentes proporciones de su fondo de inversión en títulos de renta variable. Su diferencia es que los títulos de renta fija tienen una tasa más baja, pero son seguros. Por ejemplo, un depósito a plazo en el banco

garantiza una tasa de 3 o 4% lo más, estos títulos son en los que están invirtiendo el fondo especial de retiro y los títulos de deuda del estado que tienen tasa de 5 o 6%, es seguro relativamente porque siempre hay riesgo.

En cambio, los otros fondos son para otros cotizantes que les faltan unos cuantos años para jubilarse, fondo conservador son para las personas que les falten 10 años para jubilarse y los fondos moderado y crecimiento son para jóvenes que tienen toda la vida para poder trabajar.

La ley dice, por ejemplo, en el fondo de crecimiento que entre el 30 y 45% de la inversión, pueden ser en variables, es decir, que pueden comprar acciones de empresas o invertir en fondos mutuos, fondos de renta variable que son opciones de inversión muy riesgosas pero que pueden darle al fondo una tasa de rentabilidad alta 15 o 20% dependiendo del nivel de riesgo que tenga ese título de inversión, genera más ganancia. De esta forma es como se invierten los fondos, la ley establece un conjunto de opciones de inversión que va desde depósitos de cuentas de ahorro en los bancos, depósitos a plazo, cédulas, titularización, bonos, letras del tesoro, certificados de inversión previsional, acciones de empresas, fondos mutuos en territorio nacional y en el extranjero.

La ley establece cuanto es lo que pueden invertir de su fondo. Igual, la ley establece que el comité de riesgo de pensiones tiene que distinguir el valor promedio que deben invertir en estas opciones, el nivel de riesgo que deben tener para garantizar que no se pierda tanto. Y cada uno de estos fondos, diversifica su cartera, su portafolio, dependiendo de cuál sea; invertir 80% en valores fijos y 20% en renta variable, un 60% en valores fijos y 40% en renta variable y así va generándose más o menor ganancia, esto es lo que se dice que va a favorecer a los jóvenes. Los que están jubilándose en este momento y los que se jubilen en los próximos 10 años, no van a recibir tanto beneficio, al contrario, van a salir afectados. En cambio, los que son jóvenes, si pueden verse beneficiados en el futuro porque sus ahorros pueden invertirse en renta variable y generan más ganancia.

**3. Nos puede explicar, cómo sería el proceso en el cual los diversos fondos de inversión incidirían en la confirmación de las nuevas tasas de reemplazo.**



Cada fondo de inversión está designado para un grupo de cotizantes en particular y dependiendo del grupo que sea, así será en teoría la ganancia que van a obtener. Entonces, para el fondo especial de retiro no hay mucha opción, ellos invierten en renta fija y el valor de su pensión está casi decidido, no hay mucha modificación o aumento en su tasa de reemplazo. En cambio, en los otros grupos sí, porque, por ejemplo, si se tienen 3 trabajadores y uno de ellos invierte en fondo de crecimiento, el otro en fondo moderado y el otro en fondo conservador, cada uno tiene un techo distinto de invertir en renta variable. Y digamos, la AFP invierte 40% de su ahorro en renta variable y el otro 60% en renta fija. El caso de renta moderada invierte en la empresa un 30% en variable y en el caso del fondo conservador solo un 20%. Entonces, el acumulado después que termine su vida laboral activa, va a ser mayor en el primer caso en fondo de crecimiento, en segundo va a estar el fondo moderado y en tercero el fondo conservador. Con base a lo que acumulen de ahorro, más rentabilidad en todos los años.

Se puede pensar que en el caso del joven está, en el fondo de crecimiento puede tener una tasa de reemplazo de 40% de su salario y en el segundo caso 35% y tercer caso un 30%, así los fondos inciden, se les permite que dependiendo de su edad puedan colocar sus ahorros en uno u otro fondo y considerando el riesgo tener una mayor rentabilidad de ahorro en el futuro.

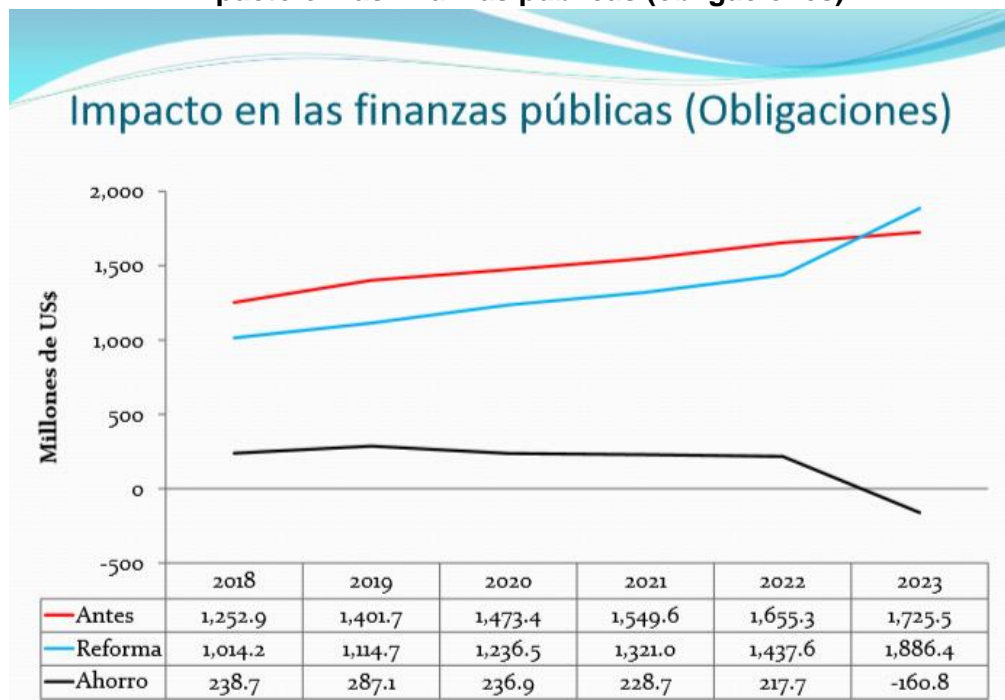
#### **4. ¿Cuál sería el comportamiento de la deuda pública como consecuencia de la reforma de pensiones?**

La deuda tiene un rompimiento de tendencia con la reforma, (muestra gráfica 1, la línea roja) es el total de obligaciones que tenía el Estado antes de la reforma, el Órgano Ejecutivo tenía que pagar pensiones a los del antiguo sistema en cumplimiento de pensiones a los del nuevo sistema en pensiones mínimas en servicio de la deuda de intereses, tenía que desembolsar en los próximos 6 años, entre \$1,252 y \$1,725 millones de dólares al año.

En cambio, con la reforma, (línea azul del gráfico 1) que se hizo una reestructuración de la deuda de pensiones, esas obligaciones bajaron sustancialmente. Entonces con la reforma, se dio un periodo de gracia para que el estado no pagara el capital de la deuda

los primeros 5 años, 2018 a 2022 el Órgano Ejecutivo solamente está pagando intereses de la deuda de pensiones, en esos años obtiene un ahorro significativo, significa que la deuda no va a crecer tanto. Pero a partir del año 2023, termina el periodo de gracia el gobierno tiene que hacerse cargo del 100% de la deuda, en 2022 el nuevo flujo es menor, pero en 2023 es mayor. La deuda en estos primeros 5 años va a crecer a un ritmo más lento que antes de la reforma, pero a partir del 2023 recupera su tendencia de crecimiento más rápido. Entonces, en el mediano-largo plazo la deuda se va a mantener al alza a un ritmo bastante acelerado.

**Gráfico 9.**  
**Impacto en las finanzas públicas (obligaciones)**



Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

### 5. ¿Cuáles pueden ser algunas inequidades generadas por la deuda de pensiones?

Hay diversos grupos tanto antes como después de la reforma de pensiones, (muestra tabla 1) esos grupos tienen distintos beneficios, esta es la inequidad. Por ejemplo, los pensionados del antiguo sistema que la reforma no introdujo cambios mantienen su pensión. Hay un grupo de Optados A que mantienen su pensión a 35% con un máximo de \$2,000 y tienen que aportar una cotización de 3% a 10%. Los Optados B mantienen

su pensión que tenían antes con un límite de \$2,000. Los Obligados que tienen más de 15 años de cotizar y que se pensionen ya, se benefician un poco pero el valor de las pensiones baja. Otro grupo que Tienen más de 15 años de cotizar y que se tengan que retirarse dentro de 10 año. Por ejemplo, son los afectados negativamente por la disminución en la cotización de la cuenta de ahorro para pensiones porque ellos aportan de los 15 puntos, solamente un 8.1% de su cuenta de ahorro y eso hace que el valor de la pensión sea mucho mejor. El último grupo están los jóvenes, los Obligados al SAP que recién entran al mercado laboral y futuros, si pueden en potencia verse beneficiados. Estos grupos se separan entre hombres y mujeres.

Con solo mencionar los pensionados del antiguo sistema y los del nuevo sistema, ya hay una inequidad inmensa, porque las personas que se retiraban con el antiguo sistema tienen tasas de reemplazo muy altas y los del nuevo sistema las tasas de reemplazo son muy bajas. El caso último como ejemplo es de Monseñor Colindres, que estaba afiliado con el IPSFA y este mantiene el modelo antiguo de pensiones, no es ilegal lo que le dieron a él, está apegado a lo legal, es el 100% de su salario, la indemnización es otro derecho que tienen todos los empleados, no solamente el, como integrante de la Fuerza Armada.

**Tabla 1. Diferentes grupos con tratamiento diferente.**

<b>Grupo</b>	<b>Tratamiento</b>
Pensionados SPP	No cambios
Optados A	Mantienen pensión al 75%, con máximo (\$2,000) y cotización de 3% a 10%
Optados B	Mantienen pensión SPP, con máximo (\$2,000) y cotización de 3% a 10%
Obligados SAP con más de 15 años de cotizar y que se pensionen “ya”	Beneficiados por cambio de mecanismo de cálculo de valor de la pensión
Obligados SAP con más de 15 años de cotizar y que se pensionen en 10 años	Afectados negativamente por la disminución de la cotización a la CIAP (antes 10.8%, hoy 8.1%). Inclusión en fondo “conservador”
Obligados SAP que recién entran al mercado laboral y futuros	Mayores beneficiados “en potencia”. Posibilidad de mayor rentabilidad, mayor valor de pensión

Fuente: En base a Resumen de la Reforma de pensiones 2017. FUNDE 2017.

**6. Porqué cree usted, que las personas que se están jubilando en este momento, después de la reforma, están en descontento porque no reciben tasas de reemplazo conforme a las necesidades que ellos presentan.**

Por lo anterior, mencionó. Porque las tasas de reemplazo son muy bajas. Un profesor que gana \$1,000 dólares le dan una pensión de \$250 dólares, no logra pagar el costo de la canasta básica, mientras que otros tienen una pensión más alta. Otro ejemplo claro está en un trabajador que se jubila con el antiguo sistema y luego está un trabajador que se jubila con el nuevo sistema, es un caso teórico que se ha hecho, la persona del antiguo sistema si tiene un salario de \$1,000 va a recibir \$750 de pensión y la otra persona del actual sistema que ganó \$1,000 van a darle \$250, la diferencia de un día, que una se jubiló jueves y la otra el viernes.

La gente observa que no hay perspectivas que vaya a mejorar, por muchas promesas o discursos que se mejoren las pensiones, no es tan fácil. Mencionó que cualquier político que ofrezca subir el valor de las pensiones es una oferta demagógica porque no es fácil, el valor de las pensiones no va a subir por una promesa, es algo tan complejo que se necesita que los fondos de inversión generen 30% de rentabilidad durante 25 o 30 años para que el valor de la pensión suba sustancialmente, de lo contrario, con tasas de rentabilidad de 6% o 7% no va a subir el valor de la pensión, este es el descontento.