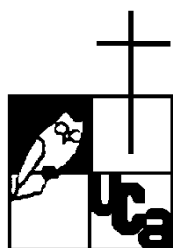


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
JOSÉ SIMEÓN CAÑAS



**“ANÁLISIS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES (SAP)
VIGENTE EN EL SALVADOR EN EL PERÍODO DE 1998-2006, BAJO EL
ENFOQUE DE LA SEGURIDAD SOCIAL.”**

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

PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ROBERTO JAVIER LOPEZ REYES

ADRIANA ELISA SOL VASQUEZ

SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2007

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

Lic. José María Tojeira Pelayo, S. J.

SECRETARIO GENERAL

Lic. René Alberto Zelaya

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Mstro. José Antonio Mejía

ASESORA DEL TRABAJO

Ingeniera. Lilian Vega

SEGUNDO LECTOR

Licenciada. Cristina Rivera

ÍNDICE DE CONTENIDO

Introducción	i
I. LA SEGURIDAD SOCIAL.....	1
1. Origen de la Seguridad Social	1
2. Evolución de la Seguridad Social	6
3. Principios de la Seguridad Social	13
4. Instituciones de la Seguridad Social	16
5. Sistemas Financieros de la Seguridad Social.....	21
5.1 Tipos de Sistemas de Financiamiento.....	21
II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR.....	28
1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador	28
2. Sistemas de Pensiones en El Salvador antes de la Reforma.....	32
3. El caso de Chile y las características del sistema de Capitalización Individual de Pensiones.....	55
4. Implementación en El Salvador	58
4.1 Objetivos de la Reforma	66
5. Características del Sistema	68
Conclusiones.....	72
III. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES EN FUNCIÓN DE SUS OBJETIVOS Y DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.	75
1. Contraste entre los principios de la Seguridad Social y los objetivos del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).....	75
2. Evolución del Sistema de Ahorro para Pensiones en función de sus objetivos. 86	
2.1 Objetivo 1	87
2.2 Objetivo 2	100
2.3 Objetivo 3	117

2.4	Objetivo 4	126
2.5	Objetivo 5:	140
2.6	Objetivo 6:	145
2.7	Objetivo 7	157
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		ii
BIBLIOGRAFIA		189

INTRODUCCIÓN

La seguridad social puede ser considerada como una de las necesidades fundamentales de los ciudadanos y está presente en múltiples formas en los procesos de desarrollo de las sociedades. Es notable que muchos elementos de las estructuras sociales, incluso desde sus formas ancestrales, fueran concebidos primordialmente para tratar los riesgos de la sobrevivencia diaria. A lo largo de la historia, han surgido bases con las que se sustenta la seguridad social, a las que se les han llamado los principios rectores de la seguridad social; éstos, son de suma importancia ya que plantea que la seguridad social debe, por una parte, cubrir los estados de necesidad ocasionados por las contingencias sociales y, por otra, proveer recursos a aquellos individuos de la sociedad que se encuentran bajo una línea de pobreza con el fin de permitirles alcanzar la igualdad de oportunidades. Dentro de esta misma línea la seguridad social presenta varios aspectos, uno de ellos es la “Previsión Social” orientado a afrontar ciertas contingencias desfavorables o situaciones de lógico advenimiento como la jubilación, contribuciones efectuadas por la colectividad en el tiempo; donde en toda sociedad en que exista un sistema de previsión social, se debe cumplir con los principios de seguridad social.

El objeto de estudio de la investigación, será el análisis del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) vigente en El Salvador en el periodo de 1998-2006, bajo el enfoque de la seguridad social y sus principios. Analizando los principios de seguridad social y evaluando si estos han incidido a través de la evolución que ha tenido el Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador, en el periodo de 1998 al 2006.

En un primer momento se definirá el enfoque y teoría de la seguridad social junto con los principios que esta misma expone, dando a conocer su importancia y evolución dentro de las sociedades; introduciendo junto a ellos los principios que los nuevos sistemas previsionales traen implícitos en su funcionamiento. Bajo estos principios, es que se realizará a continuación el análisis del SAP durante los nueve años que lleva vigente en El Salvador.

Posteriormente, se iniciará el análisis para el caso salvadoreño y luego se procederá a realizar un contraste entre los principios de seguridad social y la realidad

bajo la cual funciona el SAP en el país, apoyados en la ley de dicho sistema y respaldados por datos cualitativos y cuantitativos de carácter socio-económico. Lo anterior posibilitará establecer el marco de seguridad social bajo el cual funciona el SAP, y de esta manera dar recomendaciones que permitan posibles reajustes o reformas con respecto al carácter social que debe perseguir el SAP, de acuerdo a la realidad salvadoreña.

Es por ello de suma importancia evaluar si verdaderamente el nuevo sistema ha cumplido con sus objetivos planteados inicialmente, o más específicos; si el nuevo sistema ha cumplido con los principios de seguridad social que son la base de todo sistema previsional. Y si se busca perfeccionar el sistema a manera de insertar a los grandes sectores marginados de la sociedad, y además procurar una pensión justa acompañada de una nueva política de inversión, todo lo anterior debe estar bajo los principios de seguridad social. Ante esta situación surge la necesidad de efectuar un estudio comparativo de los objetivos de la Ley del Sistema para Pensiones y los principios de la Seguridad Social, que contará con datos tanto cuantitativos como cualitativos

I. LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Origen de la Seguridad Social

Históricamente los indicios de la seguridad social se remontan en la época romana, medieval y principios de la edad moderna, a través de las sodalites, collegias y las cofradías; durante la época romana las collegias romanos, agrupaban a cierto número de personas que realizaban una misma labor, las cuales llegaron a ser interesantes sociedades de socorros mutuos cubriendo algunas necesidades; las necesidades de muerte o enfermedades de sus miembros solían ser las mas importantes. Luego, en la época medieval nacen los gildas, que eran instituciones de tipo germánico cuyo objetivo primordial fue la asistencia mutua y fraternal. Dicha época se dará como concluida, con el surgimiento de rasgos mercantiles de los seguros de personas, en el transito del siglo XVI al XVII.

Posteriormente a inicios del siglo XIX, comienza a desarrollarse la industrialización en Europa Occidental. La revolución industrial fue la causa, entre otros aspectos, de la “consolidación de los Estados nacionales y, al mismo tiempo, la emergencia de lo que los especialistas estadounidenses en Relaciones Industriales llamaron el hombre industrial –proletario en Europa-.”¹

El proletariado lo constituían los campesinos que emigraban a las ciudades, con la idea de que en la ciudad es donde encontrarían trabajos y salarios que mejorarían su calidad de vida. Lo cierto fue que el salario que obtenían era a costa de sufrir toda clase de explotación: excesivas jornadas de trabajo y la carencia de leyes a favor de los trabajadores; esto generaría en ellos una serie de enfermedades sociales, como estrés, esfuerzo intelectual, agotamiento, etc. Como resultado, el proletariado a través del auge del movimiento sindical, aclamarían por la solución a sus estados de necesidad en varias situaciones que se detallan a continuación: primero, si su

¹ Modulo General, “La Seguridad Social en el mundo”. Concepto, Principios y Programas de seguridad social. Chile. Pagina 46.

capacidad de trabajo disminuyera o se perdiera; segundo, si la viabilidad de encontrar un empleo no existiera a pesar de contar con la disposición y condición para ello; tercero, si percibieran infortunios causados por el trabajo realizado; y cuarto, si aumentan sus necesidades sin poder atenderlas con los ingresos normales que la actividad laboral le proporciona.

Surge así la idea de los sistemas obligatorios de previsión social, con la intención de dar cobertura a los riesgos de invalidez profesional y la desocupación, iniciándose con las llamadas cajas de resistencias, que consistían en pequeñas cuotas que los mismos trabajadores daban semanalmente, para las distintas eventualidades a que estaban sujetos. Además la importancia de estos estados de necesidad por parte del proletariado en la sociedad industrial y el peligro que revisten para la estabilidad y el orden de esta misma sociedad cuando ellos no son atendidos, inducen a una reacción del Estado nacional orientada a precaver las contingencias y, cuando esto no es posible, a darle una solución a sus efectos mediante alguna forma de asignación de ingresos en beneficios de aquellos que sufren tales estados de necesidad. Por lo tanto el Estado intervino en el problema social, como generador de justicia social avalando la colaboración del patrono, del trabajador, así como también del propio Estado.

Así mismo, es en dicha época (Siglo XIX) en que surgen las llamadas “técnicas inespecíficas” para contrarrestar la miseria en que vivía la clase trabajadora. Lo inespecífico debe entenderse de dos formas. Una primera forma es que este tipo de técnicas se utiliza para enfrentar a los riesgos sociales y para auxiliar alguna otra necesidad. La segunda forma es la que se refiere a las técnicas que datan de la época precapitalista, tomando en cuenta que no son respuesta específica del capitalismo a los problemas y dificultades causadas desde el inicio de la revolución industrial.

Tales técnicas inespecíficas son²:

- a) Las cajas de ahorro del Estado: que tenían como fin primordial el ahorro de pequeñas cantidades de dinero por parte del trabajador para que éste lo ocupara en su vejez.

² Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. “Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”. Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

- b) Responsabilidad del empleador: que exigía a los empleadores que pagaran prestaciones a sus trabajadores en caso de enfermedades, jubilación o muerte.
- c) Seguro privado: aparecen los seguros establecidos mediante sociedades de ayuda mutua y los que organizan las compañías de seguros.

Otto Bismarck

Pero fue hasta mediados del siglo XIX que se establece de una manera formal la seguridad social, dicho acontecimiento se ubica en la Alemania del canciller Otto Bismarck. Varias son las causas que propiciaron la implementación de los seguros sociales; en un inicio para disminuir todo tipo de represión que las clases sociales imponían, con el objetivo de lograr la confianza de la población y para la conservación, reproducción y reparación de la fuerza de trabajo. Con todo esto, comienza una era de políticas de seguros sociales.

En Alemania la seguridad social iba expandiéndose y a la vez se elaboraban leyes referidas a ella. Es en 1854 que surge la ley que estipulaba las Cajas de Seguro Minero, la cual establecía que los patrones de igual manera que los obreros pagaran una cuota similar, para recibir atención médica y subsidios ya sea por incapacidad permanente, enfermedad o accidentes. Teniendo como antecedente la ley del seguro minero, a continuación se crearían diversos tipos de seguros con distintos objetivos, para así cubrir por completo a todos los obreros de la industria. Entre los seguros implementados se pueden nombrar: el seguro obligatorio que cubría enfermedad y maternidad, elaborada en el año 1883; el seguro por accidentes de trabajo creado en 1884; y el seguro para la ancianidad y la invalidez estipulado en 1889. Es necesario mencionar que la aplicación de estas leyes quedaba a cargo de las asociaciones patronales, las cajas de ayuda mutua, así como también las autoridades provinciales correspondientes.

En general, algunos autores mencionan que el objeto principal que tenía el canciller Bismarck al crear los seguros sociales era “desarmar al socialismo colocándose en su propio terreno, y crear, gracias al seguro social, un número

considerable de personas que disfrutaran de una renta fija, y que, como consecuencia, tuvieran interés en ligar su suerte a la del imperio”.³

William Beveridge

Si el canciller Otto Bismarck es considerado el creador formal de la seguridad social, es a William Beveridge que se le atribuirá el artífice de la moderna seguridad social.

Para el año 1941, el encargado de analizar los problemas de la reconstrucción nacional de Inglaterra en la posguerra, Arthur Greenwood, nombró al Comité Interdepartamental de Seguro Social y Servicios Afines. La finalidad del comité era la elaboración de un análisis formal de seguros sociales en dicho país, con el objetivo de dar posibles recomendaciones o sugerencias que se pudieran concretizar. El experto en aspectos económicos y sociales William Beveridge fue el encomendado en dirigir el comité, por su experiencia en la elaboración de informes sobre los seguros sociales, desempleo, la planificación, los precios y salarios.

Beveridge y su comité formularon dos informes: “Seguro social y Servicios afines y pleno empleo en una sociedad libre. Ambos documentos son conocidos como El Plan Beveridge. En su informe, Beveridge destacó dos tipos de defectos en el sistema de seguros sociales en Inglaterra: la insuficiencia y la complejidad, problemas que planteaba resolver mediante la unificación y la extensión del régimen de seguros.”⁴ El parlamento Británico aprobó con algunas modificaciones las formulaciones propuestas y autorizó al Gobierno para dictar leyes respectivas, entre ellas están: ley sobre seguros sociales, ley de servicio nacional de salud, ley sobre seguros de accidentes de trabajo, entre otras.

En este mismo orden, cabe destacar otros aspectos fundamentales establecidos en dicho Informe: *La universalización de la protección y la existencia de niveles de protección no contributiva.*⁵ El Informe tomaba en cuenta tanto a trabajadores como

³ Hernández, Matilde; Rivera, Sandra y Soundy, Nadia. “Seguridad Social y Formas alternativas a la Seguridad Social en El Salvador” , pagina 14 . Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad José Simeón Cañas. Diciembre, 1994.

⁴ Ídem, pagina 19.

⁵ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

a no trabajadores, funcionarios y empleados públicos, trabajadores independientes, entre otros; que hasta entonces eran excluidos. Con respecto a la seguridad social, el informe dividió a la población en cuatro clases principales de personas en edad de trabajar y en otras dos clases por debajo y por encima de la edad de trabajar, así⁶:

1. Empleados, es decir, personas cuya ocupación normal es el empleo bajo contrato de trabajo.
2. Otros trabajadores remunerados, incluyendo a los empleadores o patronos, los comerciantes y a los trabajadores independientes de todo tipo.
3. Amas de casa, es decir, mujeres casadas en edad de trabajar.
4. Otros en edad de trabajar no ocupados remuneradamente.
5. Por debajo de la edad de trabajar.
6. Retirados por encima de la edad de trabajar.

Además, el informe estipuló ciertos niveles de protección a los que se les nombró como contributivo y no contributivo. El nivel contributivo se refería a que la prestación otorgada desenvolvía la función de sustitución de la renta de activo que percibía la persona. La cantidad de la pensión o subsidio debía ser igual al ingreso que se obtenía anteriormente del trabajo. Con respecto al nivel no contributivo, las prestaciones que se generaban eran simplemente de subsistencia, ya que no había algún tipo de ingreso para basarse y así poder establecer la cuantía de la pensión. Dicha prestación debía fijarse conforme a ciertas reglas establecidas previamente.

Con el Informe de Beveridge la seguridad social tomó un papel importante en Alemania, y una vez difundidos los beneficios de la seguridad social en este país, se expandió en las demás naciones del continente europeo, siendo Austria el segundo país en poseerla. Luego, de Europa se transmitió a los demás continentes; Australia fue el primer país de su región en poner en práctica la seguridad social, Chile en el año de 1920 fue el primer país de América en abordar la seguridad social.

⁶ Ídem

2. Evolución de la Seguridad Social

Con la segunda guerra mundial y coincidiendo con la emisión del Plan de Beveridge, la importancia de la seguridad social a nivel mundial se profundizó, distintas naciones escogieron una serie de medidas, basadas especialmente en el Informe de Beveridge, el que sin lugar a duda tomó un gran predominio en los más diversos ámbitos. Con lo anterior se da la pauta al derecho internacional de la seguridad social; especialmente desde el año 1940 donde alcanzó niveles interesantes. Para ello, se tomaron distintos instrumentos internacionales sobre la materia que tuvieron gran influencia y de los cuales es necesario hacer mención.

A este respecto, se encuentra: en 1941 los principales líderes de las potencias aliadas se reúnen con la intención de elaborar un programa para la paz, formulándose la Carta del Atlántico, documento histórico y de gran trascendencia ya que se introduce en este la idea de seguridad social al estipular los objetivos de las acciones futuras que dichas potencias tendrán. Para Septiembre de 1942 se elabora la Declaración de Santiago de Chile, hecha por la primera conferencia interamericana de seguridad social, la cual afirma: "...que la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida..."⁷. También, dentro de esta misma declaración se estipula que una política de seguridad social debe contener y promover disposiciones orientadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlos a un alto nivel, elevar la producción y las rentas nacionales y distribuir las de igual forma para todos, mejorará los niveles de salud, alimentación, vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores.

Para Mayo de 1944 en Filadelfia, se realiza la XXVI Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, aprobándose el documento conocido como Declaración de Filadelfia, la cual concierne en primer lugar los fines y objetivos de la Organización y los principios que deberían inspirar la política de sus miembros. Además, en ella se insiste que el trabajo no es una mercancía, que la pobreza en cualquier lugar es una amenaza contra el bienestar de las personas, en

⁷ Modulo General, "La Seguridad Social en el mundo". Concepto, Principios y Programas de seguridad social. Chile. Pagina 41.

donde todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y de dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades; y, que lograr las condiciones que permitan llegar a esos resultados debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional. Por último, es necesario mencionar que la Declaración de Filadelfia expresa importancia hacia los postulados de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todos los países del mundo, programas que permitan alcanzar, la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; la extensión de las medidas de seguridad social, para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección y asistencia médica completa; la protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas sus ocupaciones, así como también la protección de la infancia y la maternidad.

En 1948, el tema de seguridad social sigue tomando auge en las distintas naciones y es en Abril de este mismo año que en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, afirma que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Una declaración parecida contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (aprobada por las Naciones Unidas en su XXI Asamblea General en Diciembre de 1966) y la Declaración Iberoamericana de Seguridad social de Buenos Aires (elaborada en el V congreso Iberoamericano de Seguridad Social en Abril de 1972).

En Diciembre de 1948 se reúne en París la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamando la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Este documento posee muchos aspectos interesantes pero no deja de sobresalir los artículos 22 y 25 de la misma. El artículo 22 plantea que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y, a recibir por medio del esfuerzo nacional y la cooperación internacional la realización de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Mientras que el artículo 25 menciona que toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad; la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencias especiales, y todos

los niños nacidos en matrimonios o fuera de él, tienen derecho a igual protección social.

Otro hecho histórico de gran trascendencia es el que se dio en el año de 1952, cuando la Organización Internacional del Trabajo crea El Convenio 102 sobre seguridad social. Este convenio daría contenido a la definición de seguridad social, al punto que se tomaría como base para establecer el concepto. Según Hernández Renderos “El Convenio 102 propuso definir globalmente un conjunto de normas de la seguridad social que pudiese alcanzar cada Estado teniendo en cuenta su situación particular”. Esto concibe un sistema general de protección, con el cual pueda cubrirse todo tipo de eventualidades; de esta forma el trabajador solo posee una vía de seguridad o protección ante las diversas contingencias. La norma mínima sobre seguridad social toma en cuenta todas las prestaciones que en convenios anteriores ya se habían estipulado como: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de desempleo, vejez, invalidez, maternidad, asistencia médica y prestaciones monetarias por enfermedad; sumado a esto se le agregan las asignaciones familiares. También este Convenio abarca a personas económicamente activas (PEA), a residentes y a las familias de estos, sectores que anteriormente no se habían tomado en cuenta en el campo de la aplicación de la protección.

Los anteriores hechos históricos en el marco internacional, marcaron a la seguridad social como un aspecto de gran importancia en lo económico, político y social en la mayoría de países a nivel mundial. Es en este sentido que América Latina no se queda atrás, desde que se establecieron los primeros sistemas de pensiones, específicamente en Chile y Uruguay por los años 1920 y 1930; considerando a estos países como pioneros de la seguridad social. A su vez, ya para el año de 1985 “un 88% de los países de América Latina tenían implementados los seguros de enfermedad y maternidad, mientras que un 52% de los de Asia y Oriente Medio y sólo un 24% de los de África disponían de estos seguros.”⁸

A la seguridad social se le ha visto como una causa primordial, para alcanzar el desarrollo social y crecimiento económico en las naciones latinoamericanas. Además, el efecto de la seguridad social en dichos países subdesarrollados (tales

⁸ Modulo General, “La Seguridad Social en el mundo”. Los desequilibrios existentes. Chile. Pagina 61.

como Chile, Uruguay y México) ha sido enorme, existiendo grandes problemas económicos y sociales de alta envergadura (ejemplos de ello son la baja cobertura de seguridad social hacia la población, niveles altos de desempleo, pobreza extrema, entre otros) y los distintos programas de seguridad social, ya sea contingenciales o de desarrollo, han intentado dar solución. Entre los problemas que tratan de cubrir los programas de seguridad social contingenciales se encuentran: enfermedades y accidentes comunes o infortunios, invalidez, vejez, antigüedad, sobrevivencia, censatía y asignación familiar. Con respecto a los problemas que trata de dar solución los programas de seguridad social para el desarrollo de un país, están: educación, crédito, vivienda entre otros. No hay duda que dichos programas de seguridad social han tenido un impacto muy favorable en las condiciones de vida de la población latinoamericana, por ejemplo, para 1980 los niveles de salud en esta región eran los mas altos entre los países subdesarrollados: *el promedio regional en mortalidad infantil era 66 por 1000 nacidos vivos y la esperanza de vida para las mujeres era de 64 años y para los hombres de 60 años*⁹.

Estos índices eran bastantes más favorables que los de los países de África, Asia y Oriente Medio así como de los promedios mundiales. Los niveles alcanzados al respecto en la región sólo eran superados por de los países industrializados y los europeos en desarrollo. Dentro de este mismo orden, siguiendo con la región latinoamericana y como un mecanismo para dar solución a los problemas que afronta esta región; se elaboraron reformas que se plantearon a los sistemas de seguridad social. Históricamente ha habido dos importantes reformas radicales y opuestas realizadas a los sistemas de seguridad social en la región. Han sido, por una parte, la estatización total en Cuba en el año de 1960, la que permitió la cobertura universal, unificando el sistema y eliminando la mayoría de desigualdades, con la excepción de las fuerzas armadas que mantienen un régimen privilegiado. Por otra parte, la privatización creciente en Chile en el año de 1980 estableciendo un sistema nuevo de pensiones solvente y que ha sido la base para posteriores reformas en otros países de la región como por ejemplo El Salvador, dicho análisis se vera en el capitulo siguiente.

⁹ Idem

Hasta este punto de la investigación está claro que la seguridad social ha sido, es y será un tema de gran trascendencia en todas las naciones y que desde su surgimiento ha generado mayor bienestar en la población que ha gozado de ella. Ahora bien, con base a lo analizado anteriormente pueden componerse diversas definiciones sobre seguridad social.

Específicamente muchas instituciones y diversos actores relacionados con este importante tema han conceptualizado a la seguridad social de diversas maneras; entre las que podemos mencionar se encuentran:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) la define como: "...la seguridad que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos. Estos riesgos son especialmente contingencias contra las cuales el individuo de escasos recursos no puede hacer frente eficazmente con sus propios medios, ni siquiera puede preverlos en colaboración estrecha con sus compañeros. Es característico de estas contingencias, ponen en peligro la capacidad del trabajador para mantenerse a sí mismo y a su familia con salud y decoro. En efecto como el Estado es una asociación de ciudadanos que existen para procurar el bienestar general de sus miembros, una de sus funciones específicas es promover la seguridad social."¹⁰

Según López Valencia la seguridad social comprende dos aspectos: "en el sentido estricto, como sinónimo de previsión social, significa los auxilios que el obrero recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios; tales como el de desocupación, enfermedad, invalidez, ancianidad y otros. En el sentido amplio, seguridad social se confunde con seguridad económica y abarca disposiciones sobre regulación de salarios, fijación de precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, previsión social, educación, protección de la familia, nivel de vida decoroso y, en algunos

¹⁰ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. "Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones". Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

casos, el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que estén al alcance de las clases acomodadas.”¹¹

Ambos aspectos en sentido estricto y amplio serán de mucha importancia al referirse de la seguridad social en el presente trabajo.

No obstante las diferencias formales que las definiciones enunciadas revisten, se puede apreciar que en cada una de ellas destacan algunos aspectos y elementos comunes, los que se denominan elementos definitivos del concepto de seguridad social. Estos elementos proveen herramientas metodológicas para la elaboración del concepto y para el estudio, análisis y proyección de la realidad en materia de la seguridad social. Entre los elementos definitivos del concepto destacan: el relacionado con la sociedad y el Estado, el estado de necesidad y la solidaridad social.

Por lo tanto en nuestra investigación tomaremos como definición principal a la que menciona Guiller Cabanellas de Torres, ya que este definió a la seguridad social tomando como base los elementos definitivos que el concepto de seguridad social debe tener. Dicho concepto versa de la siguiente manera: “Como el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias, previsibles y que anulan su capacidad de ingreso”¹².

Es importante mencionar que como una de las ciencias sociales, la seguridad social está ubicada en el límite de lo jurídico y lo sociológico, siendo así que esta denominación engloba dos vocablos. El primer vocablo es el que se refiere a la noción de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, es utilizado en el sentido de la protección frente a las catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades. Mientras que el segundo vocablo enfatiza lo de social pero desde un punto de vista del trabajo en general, hasta un campo más extenso de toda la sociedad.

¹¹ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

¹² Cabanellas Torres, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral, Tomo II, pagina 897.

Un aspecto a considerar es que erróneamente se confunde la seguridad social con expresiones como: seguros sociales, seguro total, previsión social, política social. Con respecto a la política social, que pretende resolver el problema de las luchas de clases, aunque dejaran de existir tales, siempre tendría un gran campo de acción de la seguridad social, proveniente de causas económicas, sociológicas laborales, entre las principales.

Por otro lado, uno de los aspectos fundamentales en la presente investigación es la previsión social, que debe entenderse como una de las partes que comprende la seguridad social, la cual es de mayor amplitud; mas sin embargo se debe tener claro que la previsión social se fundamenta, en la organización económica que permite confrontar ciertas contingencia desfavorables o situaciones de lógico advenimiento, con contribuciones efectuadas por la colectividad en el tiempo. Por lo tanto la presente investigación, comprenderá este aspecto en el sistema actual de pensiones de nuestro país, que constituye una organización económica basada en el sistema de capitalización individual.

La conceptualización de la seguridad social, ha dado pauta a los principios que todo sistema de seguridad social debe cumplir; partiendo que el objetivo general de la seguridad social para algunos legisladores y laboristas, es atender las necesidades no resueltas individualmente por las personas, persiguiendo además, otros objetivos que tienen como propósito la redistribución de ingresos y la sustitución de remuneraciones, los que se materializan mediante la ejecución de diversos programas.

Muchos países han estipulados diversos tipos de programas de seguridad social, por ejemplo: Argentina, Colombia, Uruguay y Perú reformaron su sistema provisional generándose una combinación entre un sistema Estatal o de reparto con un sistema de ahorro y capitalización individual obligatorio, mientras que en el caso de El Salvador en 1998 comenzó a funcionar un nuevo programa de previsión social, el cual debería cumplir con los principios de seguridad social, que más adelante en esta investigación se analizará, ya que es uno de los principales objetivos del presente trabajo.

Se presentarán los principios de la Seguridad Social en un principio, para posteriormente continuar el estudio con las Instituciones de la Seguridad Social.

3. Principios de la Seguridad Social

La Seguridad Social está sustentada por principios rectores que han sido resultado de todo un proceso de cambios históricos experimentados dentro de las diversas políticas económicas y sociales; estos principios han sido la base para antiguos sistemas y a su vez han cambiado para acoplarse a los nuevos sistemas que han ido surgiendo. Por lo anterior es que resulta necesario hacer referencia tanto a los principios generales que dieron origen a la Seguridad Social, como a los nuevos.

Entre los principios generales o habituales están:

- *Universalidad*, tanto subjetiva, que garantiza la cobertura del conjunto de la población (sin discriminación de raza, sexo, edad, nacionalidad o remuneración); como objetiva la cual otorga protección frente a todas las contingencias (enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, orfandad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo y las cargas familiares). “Este es un principio de justicia social puesto que, según él, la Seguridad Social debe llegar a todos los hombres y cubrirlos en todas sus fases evolutivas y riesgos posibles sin discriminación de ninguna clase”.¹³
- *Uniformidad o Unidad*, principio que surge de las ideas de Lord Beveridge; el cual consiste en coordinar y sistematizar los diversos esfuerzos aislados que existen respecto a la Seguridad Social, generando armonía entre ellos. Busca evitar el surgimiento de órganos gestores de la Seguridad Social para no crear regímenes privilegiados y así poder aprovechar de manera más racional los recursos con los que se cuenta.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: “eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (portabilidad) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría

¹³ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. “Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”. Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

los conflictos de jurisdicción entre entes diversos”.¹⁴ En pocas palabras la unidad debe buscarse con el objeto de obtener mayor eficiencia.

- *Integridad o Suficiencia*, según este principio todas las prestaciones deben ser suficientes para atender la contingencia social que se presente, esto significa que la seguridad social además de indemnizar debe devolver al trabajador su calidad de vida de acuerdo a lo que corresponde a un ser humano. Por ejemplo, que el monto de las prestaciones permita a las personas continuar viviendo en condiciones similares a las que tenía cuando trabajaba, considerando que la prestación a otorgar no debe ser de igual valor a la remuneración que se obtenía, pero tampoco debe ser inferior a un nivel mínimo ya que no se cubrirían las necesidades básicas.
- *Solidaridad*, este principio hace referencia a la participación solidaria tanto en el financiamiento como en otros aspectos de todos los grupos, estratos e individuos involucrados. Es decir, que al financiamiento del régimen de la Seguridad Social, “deben concurrir los sectores económicos mas fuertes, los trabajadores y el Estado, dedicando este ultimo parte de sus ingresos”¹⁵. La mayor solidaridad surge entre asegurados y beneficiarios, puesto que quienes tienen los mayores ingresos en virtud de su salario, cotizan de mas, de manera proporcional, que quienes ganan menos.

En la concepción de Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; también debe haber solidaridad entre las generaciones, o sea, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos; todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo.

- *Igualdad*, en la distribución tanto de las prestaciones como de los beneficios de la Seguridad Social, proporcionando de manera equitativa los servicios a quienes lo soliciten sin favoritismos o discriminaciones.

¹⁴ “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social“.Carmelo Mesa-Lago. Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva Santiago de Chile, marzo de 2004

¹⁵ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

Beveridge, recomendó¹⁶ tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, patronos, agricultores, amas de casa), aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor (la atención de la salud sería igual para todos). La igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social.

En los principios propuestos por los nuevos sistemas de Pensiones o instituciones de la Seguridad Social, podemos encontrar:

- *Libertad*, considerado como principio fundamental puesto que se considera al individuo como libre a la hora de elegir la forma de administrar y controlar los recursos ahorrados que serán la base económica y de subsistencia en su futuro. Este principio es determinante en un sistema de seguridad social, en donde haya entes gestores de carácter privado en un ambiente competitivo en el cual exista libertad de elección de los beneficiarios para afiliarse libremente a la entidad que mejor los atienda, lo cual contribuye a alcanzar la eficiencia en la administración de la seguridad social.
- *Subsidiariedad*, este principio se refiere al rol subsidiario del Estado el cual está obligado a proveer los beneficios asistenciales y a la regulación y control de las entidades administradoras de la seguridad social. Específicamente este principio implica que la sociedad de manera total, o el Estado como organismo de ella, no deben ejercer facultades que sobrepasen lo que el individuo o los grupos sociales menores puedan hacer por si mismos, lo anterior implica abrir un campo a la iniciativa privada y delimitar la actividad del Estado para garantizar una actividad encaminada a la ayuda para los mas débiles. Algunos autores opinan que la subsidiariedad no debería calificarse como un principio de la Seguridad Social, sino más bien como un elemento de administración del sistema, que funcionaría mas en ambientes de países desarrollados que poseen un marco socio económico elevado.

¹⁶ “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social“.Carmelo Mesa-Lago. Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva Santiago de Chile, marzo de 2004

Este principio, choca con los de solidaridad y unidad; ya que al no tener el control del sistema, el Estado puede desinteresarse en sus finalidades y por ende no cumplir con los restantes principios.

- *Redistribución de ingresos*, este es considerado como uno de los mayores objetivos de la Seguridad Social, puesto que hace relación entre los sectores de la población con mayores recursos y aquellos que poseen menos, propiciando el traspaso de recursos entre estos.

La Seguridad Social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles recursos financieros o determinados servicios, que deben estar regulados y creados bajo el pensamiento guía que los principios ya mencionados enuncian.

4. Instituciones de la Seguridad Social

La Seguridad Social requiere de subsistemas o instituciones que le permitan resolver de una manera más eficiente, las diversas contingencias¹⁷ sociales que afectan a sus miembros. La solidaridad como fundamento y elemento definitivo de la seguridad social tiene manifestaciones específicas en sus distintas formas institucionales. Estas instituciones pueden ser vistas comúnmente como medios o herramientas de las que la Seguridad Social se vale para alcanzar sus objetivos.

El Sistema de Seguridad Social esta conformado generalmente por las siguientes áreas o instituciones: previsión social (pensiones), seguros sociales, asistencia social, servicios sociales, medicina social (salud), vivienda.

- *Previsión Social*

Debe considerarse a esta institución “como un conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular contra las contingencias y desastres que provienen de situaciones

¹⁷ Por contingencia se entiende a todos aquellos acontecimientos o fenómenos futuros y posibles, capaces de generar una pérdida económica y por consiguiente perjudicial o dañosa a algún miembro de la sociedad.

imprevistas”.¹⁸ La previsión social tiene por objeto la cobertura de las contingencias que enfrentan las y los trabajadores en relación a invalidez, vejez, muerte y sobrevivencia.

Los gastos conocidos como de previsión social son básicamente cinco, estos son: 1) Jubilaciones, 2) Fallecimientos, 3) Invalidez, 4) Servicios médicos y hospitalarios y 5) Subsidios por incapacidad. Estos gastos tienen una finalidad, que es la de "prevenir", tanto la continuidad en el ingreso económico del trabajador y su familia que de él depende, como prevenirle un gasto extraordinario por situaciones, también extraordinarias, que pueden surgir en su vida normal.

Al hablar de previsión social, cabe mencionar a los sistemas de pensiones pues son estos los encargados de administrar las prestaciones económicas que previenen las contingencias ya mencionadas.

- *Seguros Sociales*

En un principio el seguro social fue una expresión de solidaridad entre trabajadores y del interés, que tanto ellos como los empleadores tenían, en financiar un régimen que en realidad fuera beneficioso para ambos. Es así como el seguro social, según González Posada, comprende el conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial que han sido dictadas para procurar a los trabajadores económicamente débiles y a sus familias una protección, una seguridad contra los trastornos que suponen pérdida o la disminución sensible de la capacidad laboral o el aumento de necesidades, debido a los advenimientos de la vida humana.¹⁹

Los fines que los seguros sociales deben perseguir son²⁰:

- Constituir un medio eficaz de eliminar efectos adversos de la vida, y del trabajo en especial
- Suplir la falta de resistencia económica de ciertos sectores
- Desarrollar y perfeccionar la política social

¹⁸ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México 2001.

¹⁹ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

²⁰ Ídem

- Remediar los efectos económicos adversos
- Combatir los riesgos
- Atender las necesidades personales
- Cumplir las finalidades de un servicio público
- Procurar un mínimo de subsistencia imprescindible

Los seguros sociales como forma de la Seguridad Social permiten distribuir los riesgos individuales de manera colectiva, disminuyendo así el grado de gravedad o afectación a la población. Además, este seguro es social porque cumple con un fin social, asumiendo el Estado un rol tutelar, es obligatorio y por definición no lucrativo. No obstante la organización y sostenimiento puede tomar la iniciativa privada, de una forma libre o para que se conjunte a otra entidad de carácter público; para solventar los riesgos que existan o que se puedan generar, o bien para elegir un sistema coercitivo de Derecho Público Pleno; por la obligatoriedad de asegurar o asegurarse o porque se someta a un régimen determinado en todos sus aspectos o contenidos, como es el caso de El Salvador y la obligatoriedad del seguro social.

- *Asistencia Social*

La asistencia social tiene como objetivos la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social y que prevengan el desastre. Esta forma de la Seguridad Social se caracteriza por no ser contributiva, siendo la comunidad la que tiene la responsabilidad de cubrir el estado de necesidad.²¹

Le conciernen tareas tales como proporcionar ayuda material a individuos necesitados y minusválidos; asistir a cualquiera que tenga dificultad en ajustarse a su entorno económico y social debido a su pobreza, enfermedades, deficiencias o desorganización social, personal o familiar; asimismo, participar en la formulación de bienestar social y de programas preventivos. La asistencia puede ser pública

²¹ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. “Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”. Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

(cuando es tomada a cargo por el Estado), privada cuando participan personas particulares de manera permanente o discreta, o mixta cuando las entidades privadas son reforzadas con ayuda pública.

- *Servicios Sociales*

Este conjunto de actuaciones y recursos para prevenir la marginación y promover la integración es considerado como un elemento complementario dentro de la seguridad social orientado hacia aquellas personas o familias que, por razón de dificultades económicas, de carencia de autonomía personal, de disminuciones o de marginación social, necesitan la ayuda y la protección social.

Los servicios sociales se clasifican en dos tipos: universales, “los que son accesibles gratuitamente a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos”; y selectivos, “aquellos que se dirigen solamente a los llamados «económicamente débiles», esto es, a quienes acrediten la falta de medios económicos para subvenir a sus necesidades”.²²

Estos servicios pueden ser prestados por todo tipo de organizaciones públicas o privadas bajo el marco de una administración ya sea del Estado, de organismos internacionales, de organizaciones no gubernamentales o en el plano de lo privado. La razón de ser de los servicios sociales es servir a los fines y a las políticas del bienestar social.

- *Medicina Social*

La Organización Mundial de la Salud, define la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social, no solo la ausencia de enfermedades”; “por ello la medicina social define los problemas y desarrolla sus investigaciones a través de unidades de análisis sociales e individuales, pero con un encuadre teórico-metodológico colectivo”²³, es decir que las peculiaridades tanto de individuos como de la población, son analizadas en el contexto social que las determina; por ello las principales categorías analíticas de las que se ocupa la medicina social son la

²² El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto. Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 17 (2004): 131-141. Manuel MOIX MARTÍNEZ. Universidad Complutense de Madrid

²³ Temas de actualidad. Medicina social latinoamericana: aportes y desafíos. Celia Iriart, Howard Waitzkin, Jaime Breilh, Alfredo Estrada y Emerson Elías Merhy. Revista Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health 12(2), 2002

reproducción social, la clase social, la producción económica, la cultura, la etnia y el género, entre otras.

En la mayoría de casos la medicina social está a cargo de los seguros sociales o de la asistencia social, lo cual no quiere decir que no debe considerarse como una forma integrante de la Seguridad Social.

- *Vivienda*

Los programas de vivienda social son parte de la Seguridad Social y surgen con el objetivo el generar facilidades para el acceso de una vivienda digna y adecuada, incluyendo sus servicios básicos, además de procurar el estímulo para la solución de problemas habitacionales ya sea de manera individual o colectiva. La vivienda propia es la mayor aspiración e inversión del núcleo familiar, y el derecho de propiedad es condición y garantía de seguridad y reconocimiento de que su país le ha incluido y hecho partícipe del progreso nacional. Las políticas de vivienda, son un esfuerzo que apuesta al sustancial desarrollo humano y económico de los países, donde el Estado de cada uno de ellos asume la responsabilidad constitucional, social, política y moral, de tutelar el derecho de familia a una casa en propiedad, adecuada a sus posibilidades, dentro de un entorno y hábitat sostenible.

Cada una de las instituciones de la seguridad social debe tener como fin velar por que la seguridad social les llegue totalmente a todos los miembros de la población de acuerdo a las características y peculiaridades de cada uno de ellos. La anterior recopilación de las formas institucionales de seguridad social, permite pensar que actualmente existe una tendencia muy marcada a no hablar de seguros sociales por una parte y de servicios sociales por otra, sino que de regímenes de seguridad social de base contributiva y no contributiva.

5. Sistemas Financieros de la Seguridad Social

Un sistema financiero “es el mecanismo utilizado para que la corriente de recursos permita en cualquier época su funcionamiento, y hacer frente a la corriente de egresos, garantizándose así en todo momento el equilibrio financiero del sistema”.²⁴

La elección del sistema financiero que se utilice lleva a establecer normas legales y reglamentarias que determinen la cuantía de los recursos que la institución debe percibir cada año de funcionamiento y por otro, que determinen la manera en que se distribuirán dichos recursos, todo esto con el fin de atender las prestaciones legales y demás gastos que originan el funcionamiento del sistema de seguridad social administrado por dicha institución.

Ningún régimen merece denominarse de seguridad social sino puede garantizar, dentro de límites racionales, que estará en condiciones de pagar las prestaciones que promete cuando deba hacerlo. Es por eso que han surgido diversos mecanismos de financiamiento para la previsión social, entre los cuales podemos mencionar: reparto de fondos de cobertura, capitalización colectiva, sistema de primas escalonadas, sistema mixto; y los sistemas más comunes y presentes de acuerdo a la forma en que se financian las prestaciones son el de reparto simple y el de capitalización individual.

5.1 Tipos de Sistemas de Financiamiento

- *Reparto de Fondos de Cobertura*

En este sistema, los ingresos en el período deben ser suficientes para hacerle frente al pago de prestaciones correspondientes junto con el monto de los capitales constitutivos de dichas prestaciones, así como de otros gastos de gestión necesarios.²⁵

En la ecuación de equilibrio con vigencia anual o por el período elegido, se busca, con este régimen, la equivalencia de los egresos actualizados del grupo de beneficiarios incorporados en el año o período elegido con los ingresos actualizados

²⁴ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

²⁵ Ídem

a recaudar en el mismo lapso. La tasa de aportes cubre exclusivamente las nuevas obligaciones del período, pues se supone que los beneficiarios anteriores tenían su capital de cobertura.

El sistema es utilizado para el pago de indemnizaciones en corto plazo y para la concesión de prestaciones de carácter médico.

- *Capitalización Colectiva*

También conocido como de prima media general, en este régimen la corriente de ingresos debe ser suficiente para hacerle frente a la corriente de egresos. El equilibrio financiero en este sistema, se debe verificar por un período no menor a los 20 años. En este lapso el régimen cubrirá tanto a los afiliados originales como a quienes ingresen con posterioridad y hasta el término del plazo previsto para el período de equilibrio.

- *Sistema de Primas Escalonadas*

Este sistema tiene elementos de reparto junto con elementos de capitalización, y consiste en que la cotización en vez de calcularse para financiar un sistema de seguro a largo plazo, se calcula para periodos cortos de 5, 10 y 15 años. Es un régimen, de capitalización parcial y su gran atractivo reside en que tiene inicialmente una cotización baja y no posee una exagerada acumulación de cantidades de dinero en las reservas, por lo tanto no se retraen recursos que podrían ser utilizados de manera más productiva en los sectores de la economía de un país.

Es importante mencionar que el debate entorno a los regimenes financieros tiene sentido solo en algunas de las formas de la seguridad social, como en el seguro de pensiones, pues puede estar estructurado en un régimen de capitalización o en uno de reparto, los cuales se mencionan a continuación:

- *Reparto Simple*

Este sistema consiste en nivelar en cada ejercicio el monto de ingresos corrientes por cotizaciones con el monto de egresos corrientes por prestaciones y gastos de administración. En otras palabras los afiliados en actividad financian con sus aportes las prestaciones de los beneficiarios, y a su vez adquieren el derecho a recibir una pensión en el futuro cuando ya no estén activos laboralmente.

Tradicionalmente este sistema ha sido administrado por el Estado, debido a la complejidad que posee y a la cantidad de variables macroeconómicas que considera.

El sistema de reparto se sustenta en que las generaciones no desaparecen y por consiguiente, siempre habrá activos para financiar a los pasivos y además, el desarrollo económico al ser progresivo permitirá contar con mayores recursos para financiar a la población pasiva.

Más sin embargo, la practica ha demostrado lo contrario, primero por problemas económicos y segundo por problemas de orden demográfico, que ha hecho que cada vez sean más los individuos pasivos que necesitan ser financiados por los activos, es decir que en el sistema de reparto, las prestaciones que la población recibía no tenían una relación equitativa respecto de las contribuciones que se habían efectuado durante la vida laboral y que era necesario hacer aumentos constantes a las contribuciones de los trabajadores más jóvenes, para pagar las pensiones o hacer reducciones cada vez mayores a las pensiones para que las cotizaciones recibidas alcanzaran para cubrirlas, lo cual en el tiempo hace que este sistema de reparto no sea sostenible financieramente.

- *Capitalización Individual*

En este régimen, el mecanismo para financiar los ingresos es independiente de los egresos, cubriéndose estos últimos con los recursos acumulados en la cuenta individual de cada persona, en otras palabras, cada individuo es propietario de su cuenta individual y con ésta serán pagadas su pensión y la de sus beneficiarios.

La pensión es el resultado del ahorro acumulado durante la vida laboral y estará en función de los salarios, tiempo cotizado, intereses, ganancias de las inversiones y del bono de reconocimiento o certificado de traspaso (que es el dinero que el Estado aporta a las personas que durante algún tiempo cotizaron en el antiguo sistema de reparto)²⁶ todas estas variables son las que permiten determinar en forma proporcional el nivel de beneficios a los que cada persona tendrá derecho.

²⁶ Modulo General. “La modernización de la seguridad social en una economía globalizada”. Análisis de los modelos en aplicación y transición hacia un nuevo sistema. Chile. Pagina 83.

Además, éste sistema de financiamiento se caracteriza por su gran coincidencia con los seguros privados mercantiles, por hacerlo depender en gran medida de la capacidad de ahorro e ingreso del propio imponente y por atribuirle un carácter fiscalizador y subsidiario al Estado.

- *Mixto*

Este régimen reúne anualmente las cotizaciones recaudadas y con ellas acumula un capital suficiente para poder pagar la totalidad de las compensaciones que se hayan configurado durante dicho periodo hasta que estas se liquiden. En otras palabras el sistema mixto es aquel que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de solidaridad intergeneracional (sistema de reparto) y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual (sistema de capitalización).

En los países latinoamericanos, los sistemas de pensiones, la mayoría de los cuales eran de reparto, colapsaron por varias razones: graves problemas económicos, imperfecciones manifiestas de diseño, falta general de confianza en los políticos, incapacidad del Estado para administrar los sistemas públicos, baja cobertura de la población, significadas inequidades entre los beneficiarios, regresividad en la distribución de ingresos, elevados costes administrativos y mala gestión de los saldos financieros existentes. Las reformas en estos países de América Latina, al igual que ha ocurrido con algunos países asiáticos, han transformando parcial o totalmente sus sistemas de pensiones en sistemas de ahorro y capitalización individual en donde alcanza una mayor importancia la idea de responsabilidad individual y libertad de elección. Se ha buscado con estos sistemas una consolidación de los mercados de capitales, una reducción de la carga estatal, una mayor participación de la gestión privada y del individuo en la previsión de los riesgos personales, una mayor equidad, la diversificación de los riesgos asociados a los sistemas puros y, sobre todo, un aumento de la claridad y transparencia del sistema al hacerlo más independiente de los vaivenes políticos.

Conclusión

Los indicios de la seguridad social se remontan a la época romana, medieval y principios de la edad moderna, a través de las sodalites, collegias y las cofradías.

Posteriormente se inicia el desarrollo de la industrialización en Europa Occidental, la cual fue generante entre otras cosas, de la clase proletaria que sufría todo tipo de explotación en contra de sus necesidades primordiales. Ante esta situación la clase proletaria a través de movimientos sindicales proclamarían por la solución de sus estados de necesidades, surgiendo así la idea por los sistemas obligatorios de previsión social, con la intención de dar cobertura a los riesgos de invalidez profesional y la desocupación, iniciándose con las llamadas cajas de resistencias; con lo cual se indujo al Estado a intervenir en el problema social, como generador de justicia social avalando la colaboración del patrono, del trabajador así como también del propio Estado.

Pero es hasta mediados del siglo XIX en la Alemania del canciller Otto Bismarck, cuando se establece de una manera formal la seguridad social. A partir de entonces se comienza una era de políticas de seguros sociales objetivos, logrando expandirse en toda Alemania. Si el canciller Otto Bismarck es considerado el creador formal de la seguridad social, es a William Beveridge que se le atribuirá el artífice de la moderna seguridad social. Beveridge con sus dos informes; “Seguro Social y Servicios Afines y Pleno Empleo en una Sociedad Libre”, logró la universalización de la protección para trabajadores como no trabajadores, funcionarios y empleados públicos, trabajadores independientes, entre otros; que hasta entonces eran excluidos. Con el Informe de Beveridge la seguridad social tomo un papel importante en Alemania, y una vez difundidos los beneficios de la seguridad social en este país, se expandió en las demás naciones del continente Europeo y posteriormente al continente Americano siendo Chile el primer país en abordar la seguridad social.

Por lo tanto el informe Beveridge dio la pauta al derecho internacional de la seguridad social; especialmente desde el año 1940 donde alcanzó niveles interesantes. Para ello, se tomaron distintos instrumentos internacionales sobre la materia que tuvieron gran influencia y que generaron una serie de documentos referidos a la importancia de la seguridad social, entre ellos están: la Carta del Atlántico, la Declaración de Santiago de Chile, la Declaración de Filadelfia y el Convenio 102 que estipuló un conjunto de normas de la seguridad social que pudiese alcanzar cada Estado teniendo en cuenta su situación particular. Los anteriores hechos históricos en el marco internacional, marcaron a la seguridad social como un

aspecto de gran importancia en lo económico, político y social en la mayoría de países a nivel mundial. Es en este sentido América Latina no se queda atrás, desde que se establecieron los primeros sistemas de pensiones, específicamente en Chile y Uruguay por los años 1920 y 1930, ya que las naciones latinoamericanas han visto a la seguridad social como causa primordial, para alcanzar crecimiento económico así como también desarrollo social.

Por otro lado varias instituciones y diversos actores relacionados con la temática social han conceptualizado a la seguridad social de diversas maneras, no obstante las diferencias formales de dichas definiciones revisten algunos elementos definitivos tales como: el relacionado con la sociedad y el Estado, el estado de necesidad y la solidaridad social. Siguiendo esta postura, para efecto de investigación del presente trabajo, tomaremos como definición principal la que menciona Guillermo Cabanellas de Torres ya que toma en cuenta los elementos definitivos anteriormente mencionados, dicho concepto versa de la siguiente manera: “Como el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias, previsibles y que anulan su capacidad de ganancia.” Ahora bien, otro punto importante a destacar es que la conceptualización de la seguridad social, ha dado pauta a los principios y objetivos que debe cumplir todo sistema de seguridad social, que se materializa mediante la ejecución de diversos programas. Es en este sentido muchos países han estipulado diversos tipos de programas de seguridad social, tal es el caso de El Salvador que en 1998 adoptó un nuevo programa de previsión social y que en teoría debería cumplir con los principios y objetivos que todo sistema de seguridad social debe poseer.

La seguridad social requerirá siempre de instituciones que le permitan hacer frente, de forma eficiente, a las contingencias sociales que afectan a sus miembros. Generalmente las instituciones o áreas que conforman y respaldan a los sistemas de seguridad social son el área de previsión social o pensiones, los seguros sociales, la asistencia social, servicios sociales, salud y vivienda; y cada una de estas debe tener como fin el velar por que la seguridad social llegue a todos los miembros de la población. Implícitamente dentro del sistema de seguridad social y de las mismas instituciones que la sirven, se encuentran los principios de la seguridad social, los

cuales han sido resultado de todo un proceso de cambios históricos dentro de las diversas políticas económicas y sociales.

Estos principios son universalidad, uniformidad o unidad, integridad o suficiencia, solidaridad e igualdad; y entre los que han surgido más recientemente tenemos a los principios de libertad, subsidiariedad y predistribución del ingreso. Dichos principios deben estar presentes en todo sistema de seguridad social y deben cumplirse en cada institución que represente a dicho sistema en una sociedad.

Otro elemento necesario de los sistemas de seguridad social son los sistemas financieros que le transmiten recursos para el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad social. Los tipos de sistemas financieros son reparto de fondos de cobertura, capitalización colectiva, sistema de primas escalonadas, sistema mixto y los más comunes, reparto simple y capitalización individual.

La historia de los países de Latinoamérica señala una evolución de los sistemas de reparto al sistema de capitalización individual debido a varias causas como problemas económicos, imperfecciones del diseño, incapacidad del Estado para administrar los fondos, etc. Estas reformas han transformado totalmente los sistemas, dando enfoque en la responsabilidad individual y la libertad de elección, dejando a un lado, parcialmente, el carácter social que todo sistema de seguridad social y sus herramientas requieren.

Aquí se resume la historia y surgimiento de la seguridad social, sus creadores y promulgadores, así como también los principios bajo los cuales se rige y los sistemas financieros que le facilitan los recursos para mantenerse funcionando.

II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador

En El Salvador, la Seguridad Social se ha desarrollado paulatinamente a través de la creación de diversas leyes cuyos objetivos han girado entorno a cómo proteger a determinados grupos o sectores de la población contra algunos riesgos tales como: accidentes de trabajo, vejez, salud, entre otros. A inicios del siglo XX el país experimentó una alta demanda de servicios sociales, es en 1911 que se crea la “Ley de Accidentes de Trabajo”, con la cual se marca el inicio de la seguridad social en nuestro país.

Es así como los antecedentes legales de la seguridad social en El Salvador, se pueden encontrar en la referida ley y en una serie de cuerpos legales creados posteriormente, estos son²⁷:

- Ley sobre Accidentes de Trabajo de 1911, sustituida en 1956 por la Ley de Riesgos Profesionales.
- Ley de Protección de Empleados de Comercio de 1927, cuya aplicación se extendió a los trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas en 1942.
- Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles.
- Ley de Pensiones y Montepíos Militares;
- Ley de Pensiones y Jubilaciones de 1930.
- Ley de Botiquines de 1950.
- Ley de Contratación Individual del Trabajo de 1953.
- Ley del Seguro Social de 1949; y Ley de Asistencia al Magisterio creadas bajo un mismo decreto legislativo²⁸.

²⁷ Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador, Lic. Ricardo Ponce, Colaborador de la Unidad Jurídica, Superintendencia de Pensiones, El Salvador, Centroamérica.

Desde principios del siglo pasado el tema de la seguridad social adquirió importancia; esta situación se puede asociar a varios aspectos como las características demográficas del país y las crecientes prestaciones por enfermedad común y maternidad; por otro lado el crecimiento económico y, posteriormente, la industrialización trajeron aparejado accidentes de trabajo y consecuentemente la necesidad de prestaciones médico-hospitalarias, invalidez temporal o permanente y las indemnizaciones correspondientes.

Dentro de este marco y debido al progreso de la Seguridad Social a nivel internacional, es que en nuestro país se plantea la necesidad de un sistema que ofreciera todas éstas prestaciones. Fue así como en 1945 se reformó la Constitución Política de El Salvador, sustituyendo la Constitución de 1886, en la que se estableció, el Seguro Social Obligatorio con el concurso económico del Estado, los patronos y los trabajadores.

Es en 1949 que se promulga la primera Ley del Seguro Social, la cual sentó las bases legales para que en Mayo de 1954 se iniciarán prestaciones medico-hospitalarias y quirúrgicas en los casos de enfermedad común, maternidad y accidentes de trabajo, bajo el Régimen del Seguro Social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores que dependieren de un patrono y trabajaran en el sector privado, surgiendo el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para la cobertura de las ya mencionadas contingencias.

Para la población trabajadora en instituciones públicas se promulgó en 1930 la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles²⁹, la cual blindaba a los empleados civiles, judiciales y administrativos al servicio del Estado, así como a los empleados municipales, asistencias tales como: salario completo en caso de enfermedad, subsidio adicional para gastos hospitalarios y quirúrgicos, servicios médicos a los profesionales, pensiones de invalidez y muerte, y seguro de vida para los profesores de instituciones públicas.

²⁸ Decreto numero 379, de 06/07/1971

²⁹ Decreto Legislativo N° 72 del 24 de mayo de 1930.

Debido a las desigualdades que existían en la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, y la falta de uniformidad en lo referente a las prestaciones³⁰, surge en 1975 el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), creado como una entidad oficial autónoma, la cual tendría por objeto el manejo e inversión de los recursos económicos destinados al pago de las prestaciones, que darían cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados civiles del sector público, creándose de esta forma el Sistema Nacional de Pensiones, prohibiendo a los trabajadores protegidos, la creación en las instituciones o dependencias de Estado, de nuevos regímenes dentro de ese sistema, para el otorgamiento de las pensiones por los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En 1978 se incorporó a dicho sistema a los empleados públicos docentes.

Por su parte, los miembros de la Fuerza Armada, contaban únicamente con el apoyo del Estado en el otorgamiento de pensiones por retiro y montepíos. Debido a la carga que representaba al Estado mantener las prestaciones generadas por la Ley de Retiro de las Fuerzas Armadas. En 1974 basándose en el principio de mutualidad y para responder a las necesidades de la población castrense, se creó la Caja Mutual de la Fuerza Armada, cuyos objetivos principales fueron el Fondo de Retiro y el Seguro de Vida Solidario, ofreciendo además, préstamos hipotecarios para financiar viviendas. Posteriormente en 1981 nace el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), como una institución autónoma de derecho público de crédito y con recursos propios, encargada de otorgar pensiones por invalidez, retiro y sobrevivencia, además de un fondo de retiro, seguro de vida solidario y auxilio de Sepelio.

Así mismo, en 1973 se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV), como respuesta al grave problema de habitacional para la población, debido a sus bajos ingresos no tenían acceso a una vivienda digna. Este programa constituye un programa de seguridad social, puesto que la construcción de vivienda se considera de

³⁰ la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, que se regía por medio del derecho a Pensión y Jubilación de los empleados civiles, judiciales y administrativos, los cuales no fueron incorporados posteriormente como sujetos a la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) cuando fue creado y que consecuentemente no están regulados por ésta en cuanto a sus beneficios y ventajas; sino hasta 1990 bajo el decreto 474.

interés social en el artículo 119 de la Constitución, además de ser una de las instituciones de la seguridad social como se menciona en el capítulo primero.

Es la Constitución de la República de El Salvador de 1983, la que institucionaliza a la Seguridad Social, estableciendo en su artículo 50 que: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma.- Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.- Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.- El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social”.³¹

Se puede decir que en El Salvador, la organización del sistema de seguridad social tiene tres funciones o tres programas principales:

- Pensiones, que cubre riesgos por invalidez, vejez y muerte, sobrevivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.
- Salud, que cubre los riesgos por enfermedad común, maternidad y riesgos profesionales.
- Créditos para vivienda, el cual otorga préstamos para solventar necesidades de vivienda.

Actualmente, y con la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP), en 1998 inició operaciones el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), el cual otorgó cobertura a los trabajadores del sector privado, público y municipal, uniformándose de esta manera las prestaciones para los trabajadores de dichos sectores.

Junto al Sistema de Ahorro para Pensiones, se crea lo que la Ley denomina Sistema de Pensiones Público, el cual está compuesto por los regímenes de invalidez, vejez y muerte, administrados por el ISSS y el INPEP.

³¹ Constitución de la República de El Salvador, 1983, Artículo 50.

Ambos sistemas, son regulados por la Superintendencia de Pensiones, cuya finalidad principal es: fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público, particularmente, al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos y de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones³².

Al igual que en los demás países del mundo, el surgimiento de la seguridad social en El Salvador, marcó una nueva etapa en la vida de todos los ciudadanos, y con ello trajo efectos notorios en diferentes áreas. En lo político, el gobierno se vio en la necesidad de crear programas completos que fueran atractivos al interés de la población; en lo económico, las cotizaciones y los fondos de previsión inciden en la actividad económica en cuanto a ahorro e inversión, y también incide en el empleo de los factores productivos; en lo financiero, se opera con un sistema de financiamiento que descansa en los aportes corrientes para cubrir las pensiones de la fuerza laboral; y en lo social, es una herramienta que coadyuva para alcanzar niveles de bienestar social y salud dignos.

2. Sistemas de Pensiones en El Salvador antes de la Reforma

En este numeral se presenta una breve reseña de las instituciones que conforman el sistema de seguridad social en el país.

2.1 Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)

El ISSS, fue fundado en 1949 como una institución autónoma de derecho público que tiene a su cargo la planeación, dirección y administración del Seguro Social y cuyo régimen es aplicable a los trabajadores del sector privado que dependen de un patrono; aunque es hasta 1954 que el ISSS, comenzó a prestar servicios en nuestro país, cubriendo en forma gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de enfermedad, accidente común, accidente de trabajo, enfermedad común,

³² Marco Jurídico Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador, y artículo 3 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria³³. Esta institución utiliza el sistema de primas escalonadas.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social cubre dos áreas en lo referente a seguridad social:

- Seguro de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales.
- Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El primero se subdivide en Régimen General de Salud, el cual se estableció desde su creación en 1954 y tiene como campo de acción a todos los trabajadores; y el Régimen Especial de Salud, creado en 1979, el cual protege a sus cónyuges y menores de seis años, los hijos de los cotizantes fueron incorporados al ISSS en forma gradual a partir de 1989 hasta 1996.

Dentro de las prestaciones que otorga el Instituto en el área de la salud podemos mencionar:

- a) Régimen de salud, el cual se subdivide en: Régimen General de Salud, que cubre a los trabajadores que dependen de un patrono y a los trabajadores independientes; y en Régimen Especial, que cubre a todos los funcionarios y empleados públicos, instituciones oficiales autónomas y los municipios.
- b) Régimen de pensiones, que incluye pensiones por invalidez, vejez y muerte, y beneficios especiales.

En cuanto al régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte del ISSS, cabe mencionar que:

Los asegurados a este régimen, tienen derecho a la pensión de invalidez en caso de incapacidad permanente para el trabajo, producida a consecuencia de enfermedad o accidentes comunes. Esta pensión se concede inicialmente de manera temporal, antes de 90 días del término de un periodo de dos a tres años se declara si el pensionado ha recuperado su capacidad laboral o si se cataloga como invalido permanente, en cuyo caso la pensión se concede con carácter definitivo³⁴.

³³ Ley del ISSS, Artículos 1 y 2.

³⁴ Reglamento de Aplicación para los Seguros de IVM, Artículo 12.

La pensión mensual por invalidez está constituida por el 40% del salario base mensual mas, el 1.25% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones que el asegurado tenga en exceso sobre las primeras 150. Además, el pensionado recibe una asignación mensual del 20% de la pensión mínima por cada uno de sus hijos menores de 16 años que dependan de él. El ISSS, también brinda servicios de rehabilitación y readaptación profesional a los pensionados inválidos, les concede el derecho a prestaciones médicas hospitalarias y farmacéuticas, y el auxilio de sepelio del seguro de enfermedad y maternidad.

El goce de la pensión por vejez comienza desde la fecha en que la solicita el asegurado con derecho a ella, o desde la fecha en que se retira de todo trabajo remunerado. Para poder tener acceso a la pensión por vejez, los asegurados deben cumplir con los siguientes requisitos:

Haber cumplido con 60 años de edad el hombre, y 55 años la mujer, y acreditar un periodo mínimo de cotizaciones equivalentes a 750 semanas completas³⁵.

El monto y limite de la pensión por vejez a la que tendrán acceso los asegurados se determina de la siguiente forma: el 40% del salario base mensual, mas, el 1.25% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones que el asegurado tenga en exceso sobre las primeras 150 semanas. Y al igual que en la pensión por invalidez reciben servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos, de auxilio de sepelio y maternidad.

El ISSS concede una pensión reducida de vejez que consiste en el 30% del salario base mensual más, el 1% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones en exceso sobre las 150 primeras. Dicha pensión reducida será otorgada en los siguientes casos: cuando el asegurado hombre mayor de 55 años y menor de 60, y la mujer mayor de 50 y menor de 55 años hayan completado 1250 cotizaciones semanales y además cumplan con haber estado en cesantía involuntaria ininterrumpida 12 meses consecutivos y, que hayan sufrido una disminución de su capacidad de trabajo del 50% o más, debido a trabajos en labores agotadoras o insalubres de tal grado que no puedan continuarlas sin mayor perjuicio de salud.

³⁵ Ídem, Artículo 32.

La pensión por muerte es llamada también de sobrevivencia, puesto que es otorgada a sobrevivientes, quienes pueden ser: la viuda o viudo, los hijos, los padres del fallecido.

Causa derecho a pensión por muerte, el fallecimiento producido a consecuencia de enfermedad o accidente común del asegurado que cumpla con los requisitos últimos para el otorgamiento de la pensión por invalidez; del pensionado por invalidez previsual o permanente o por vejez; del asegurado o ex-asegurado que tenga un periodo mínimo de cotización; y del pensionado por incapacidad parcial por riesgos profesionales en goce de pensión a la fecha del deceso.

La pensión mensual varia de acuerdo al sujeto protegido a la que se otorgue. En el caso de la viuda o compañera de vida, consiste en el 60% de la que percibía el fallecido junto con el derecho a prestaciones de salud, hospital y farmacia, seguro de enfermedad, maternidad y auxilio de sepelio; para los huérfanos será el 30%; para los padres es equivalente al 60%.

Beneficios especiales (beneficios por enfermedad, accidente común, riesgo profesional y maternidad): en el caso de ocurrencia de enfermedad, accidente común o riesgo profesional, las personas cubiertas por el seguro social tienen derecho a recibir servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laboratorio, y los aparatos de prótesis y ortopedia que se juzguen necesarios.

En el caso de maternidad la trabajadora tiene derecho a los anteriores servicios nombrados y también a la extensión de un certificado medico para efectos de la licencia, un subsidio en dinero, ayuda para la lactancia, y una canastilla maternal.

2.2 *Instituto Nacional de Empleados Públicos (INPEP)*

El 16 de Octubre de 1975, fue creado el INPEP como entidad oficial autónoma de derecho público, “cuyo objetivo principal es el buen manejo y buena inversión de los recursos económicos destinados al pago de prestaciones para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados públicos y municipalidades”.³⁶

³⁶ Ley del INPEP, Artículo 1.

El Instituto protege a todos los empleados del sector público, inclusive a funcionarios al servicio del Estado, personal de planillas y personas contratadas que se encuentren en servicio activo y que desempeñen un trabajo asalariado en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-autónomas y municipalidades.

El sistema financiero actuarial del régimen de pensiones a cargo del INPEP se financia mediante el sistema de reparto utilizando un esquema de primas escalonadas; la base financiera del sistema de pensiones descansa en la recaudación de las cotizaciones y aportaciones de los empleados públicos.

El programa del INPEP aplica tres momentos en los porcentajes de contribución, a los cuales llama escalones, en donde el porcentaje de participación del trabajador y del Estado es el mismo en sus tres primeros escalones. Cada escalón tiene una duración de cinco años.

El equilibrio del sistema actuarial del INPEP se conservará con una reserva técnica constituida por los excedentes que resultasen después de haber deducido los ingresos por cotizaciones y aportaciones, los egresos por gastos de capital, administrativos y de pensiones. Se procurará incrementar estas reservas con el rendimiento neto de las inversiones de dichos fondos y de los otros recursos económicos correspondientes.

El programa de pensiones del INPEP, se ha creado en base a las actividades principales de los asegurados:

- Régimen Administrativo: cubre a todos los servidores públicos y municipales administrativos.
- Régimen Docente: cubre a los educadores escalafonados o que no desempeñen cargos de docencia, dirección en centros educativos, supervisión y orientación educativa y vocacional y los cargos de técnica pedagógica en los niveles educativos parvularios, básico, medio, superior no universitario y especial.

El sistema actuarial de ambos regimenes es el de primas escalonadas.

El INPEP, otorga a los asegurados prestaciones en forma de pensiones o asignaciones en los casos en que se produzcan los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

*“Los asegurados adquieren el derecho de pensiones para invalidez cuando por una enfermedad o accidente se produce su incapacidad permanente para ganar mas de un tercio del sueldo que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en una ocupación igual o similar en la misma región”.*³⁷

Las pensiones de invalidez se consideran de carácter previsional hasta los dos años, a partir de ahí el INPEP podrá resolver si el asegurado mantiene su calidad de invalido para un trabajo remunerado y por lo tanto continua con el goce de la pensión de carácter definitivo, o si el asegurado ha recuperado su capacidad para ser empleado remunerado con lo cual terminaría su derecho a la pensión de invalidez.

Para ser pensionado por invalidez, los asegurados deben cumplir con: ser declarados inválidos permanentemente, contar con un mínimo de cinco años de servicio o treinta y seis meses de cotización en el INPEP, haber cotizado al INPEP por un período no menor a doce meses. El goce de la pensión de invalidez finalizará en los casos de fallecimiento del asegurado, o por la recuperación de la capacidad para un empleo remunerado.

El asegurado o ex-asegurado tendrá derecho a percibir la pensión de vejez cuando alcance a cumplir con los requisitos siguientes: haber cumplido 60 años de edad en los hombres y 55 las mujeres, tanto para empleados administrativos como docentes salvo que estos últimos tengan 35 o mas años de servicio; contar con un tiempo de servicio no menor de quince años, haber cotizado al INPEP por un período no menos de un año, el cesar en el cargo por retiro voluntario antes de los setenta años de edad o forzoso después de cumplida la misma y presentar su solicitud de pensión con los datos y documentos completos.

La pensión de vejez será de carácter vitalicio y se abonará mensualmente partir de la fecha del cese del asegurado en un empleo remunerado³⁸. El monto de las pensiones por vejez, en ningún caso será menor a 550 colones mensuales (62.86 dólares mensuales).

³⁷ Idem, Artículo 47.

³⁸ Idem, Artículo 56.

El goce de la pensión por vejez es incompatible con el desempeño de cualquier empleo publico remunerado si el pensionado por vejez reinicia su actividad como trabajador, en este caso el INPEP suspenderá automáticamente la pensión.

El asegurado o pensionista, al fallecer será causante del derecho a pensión de sobrevivientes en los siguientes casos:

Al fallecimiento de un asegurado, con empleo y cotizantes al INPEP que cuente por lo menos con cinco años de servicio o tres de cotización y haber cotizado al INPEP un mínimo de doce meses; al fallecimiento de un pensionado por invalidez o por vejez; al fallecimiento de un asegurado, con empleo y cotizante por causa de accidente de trabajo común; al fallecimiento de un ex-asegurado que haya cesado con un mínimo de quince años de servicio como empleado público; y que haya cotizado al INPEP un mínimo de 12 meses.³⁹

Los beneficios de la pensión de sobrevivientes se otorgarán a los derecho-habientes del causante que a continuación se detallan: la viuda o viudo que dependiera económicamente del causante, los hijos menores de dieciocho años de edad y los inválidos a cualquier edad, la compañera de vida, los ascendentes que sean inválidos o con sesenta años de edad o mas.

Entre los beneficios especiales de esta pensión se encuentran la pensión de viudez, de orfandad y de ascendientes, ninguna de las cuales podrá ser menor de 550 colones mensuales (62.86 dólares mensuales).

Adicionalmente la Ley establece el pago de asignaciones por de invalidez, vejez y muerte, las cuales se otorgaran en forma de capital y por una sola vez a solicitud de los asegurados o de sus derecho-habientes. Para otorgar este beneficio se requiere que ocurra la contingencia respectiva junto con lo siguiente: no reunir los demás requisitos correspondientes para tener derecho a la pensión, tener acreditado como cotización al INPEP un período mínimo de seis meses.

El monto de las asignaciones será igual al 10% del salario básico por cada mes de cotización al INPEP.

³⁹ Idem, Artículo 59.

Entre otras prestaciones que el INPEP brinda a los empleados públicos se encuentran: aguinaldos, préstamos y servicios de salud.

2.2.1 Actualizaciones de Requisitos y Beneficios otorgados de pensiones de IVM, de acuerdo a la implementación de la Ley del SAP.

Con la reforma al sistema, la LSAP modificó requisitos y beneficios de las pensiones por invalidez, vejez y sobrevivencia, expresados en el “Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones”⁴⁰, las cuales se aplican tanto al ISSS como al INPEP, y también al SAP mismo.

En el caso de las pensiones por vejez, según el artículo 11 de dicho reglamento, se entenderá por pensión por vejez, aquella prestación pagada mensualmente a la que puede optar un afiliado, cuando cumpla alguno de los siguientes requisitos:

Que el saldo de su Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al sesenta por ciento del Salario Base Regulador, contar con treinta años de cotizaciones continuas o discontinuas, independientemente del cumplimiento de la edad legal y del saldo acumulado en su CIAP. Que cuando haya cumplido la edad legal para pensionarse, registre como mínimo veinticinco años de cotizaciones continuas o discontinuas y el saldo de la CIAP alcance al menos dos tercios del capital técnico necesario para financiar el equivalente a la pensión mínima del causante y a sus beneficiarios, y que haya cumplido 70 años de edad independientemente de los años de cotización, o del saldo acumulado en la CIAP.

Para poder otorgar pensiones por vejez, la AFP deberá sujetarse al procedimiento y a la utilización de los formularios establecidos en el instructivo que para tal fin emita la Superintendencia⁴¹.

Para optar a la *pensión por invalidez*, se debe cumplir con los siguientes requisitos⁴²:

⁴⁰ Decreto No. 927, de fecha 20 de diciembre de 1996.

⁴¹ Artículo 12 del Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones.

No tener la edad legal para pensionarse por vejez, ser calificado por la CCI⁴³ como inválido, registrar al menos, 60 cotizaciones continuas o discontinuas, efectuadas en cualquiera de los dos sistemas de pensiones, o tener derecho a la cobertura de seguro, conforme a la definición del Art. 3 del presente Reglamento, y no ser pensionado del SAP, en su calidad de causante.

Las Pensiones por invalidez que se otorguen en el SAP de conformidad con la Ley, son incompatibles con las prestaciones que otorgue el ISSS y el Programa de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del sector docente público, que existiere, por los siguientes conceptos⁴⁴: por invalidez a causa de riesgos profesionales del afiliado causante, los subsidios por incapacidad laboral derivado de enfermedad común, o accidente de trabajo, los subsidios por incapacidad laboral por maternidad.

Adicionalmente, serán incompatibles las pensiones que otorguen el ISSS e INPEP en sus programas de Invalidez, Vejez y Muerte.

Se exceptúan de esta prestación, los afiliados del SAP que se invaliden por riesgos profesionales, quienes tendrán derecho a la prestación respectiva en el Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales que otorga el ISSS, o el Programa de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del Sector docente público.

En el tema de las pensiones por sobrevivencia, los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos: el o la cónyuge, inválido según la CCI, o que tuviere hijos en común, o la cónyuge que estuviere embarazada, o que hubiera contraído matrimonio con el o la causante, por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha del fallecimiento, el o la conviviente de unión o matrimonial inválido según la CCI, o que tuviere hijos en común, o la conviviente que estuviere embarazada (si el o la conviviente no cumple alguna de las condiciones anteriores, deberá demostrar al menos tres años de vida en común de conformidad con el Art.118 del Código de Familia), los hijos, de conformidad a lo establecido en el Art. 202 del Código de

⁴² Artículo 16 del Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones.

⁴³ Comisión Calificadora de Invalidez.

⁴⁴ Artículo 15 del Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Familia, tendrán derecho a pensión por sobrevivencia, y los padres legítimos o adoptivos que dependan económicamente del causante.

Dentro de las prestaciones a que tienen derecho los afiliados al SAP y sus beneficiarios, se incluyen el derecho a contar con la cobertura del Seguro Colectivo de Invalidez y Sobrevivencia por causas comunes, el Excedente de Libre Disponibilidad, la Devolución de Saldo, la facultad para que el saldo de la CIAP pueda formar parte del haber sucesoral y la devolución de cotizaciones de afiliados pensionados⁴⁵.

2.3 Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)

La Ley de Retiro, Pensiones y Montepío de la Fuerza Armada creó, en 1974, la Caja de Ahorro Mutua de la Fuerza Armada y estableció las bases para la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), que comenzó a operar en 1981. El IPSFA es una institución autónoma de derecho público, de crédito, con personalidad jurídica y recursos propios, que tiene por objeto la realización de fines de previsión y de seguridad social para los elementos de la Fuerza Armada Salvadoreña.

La ley del IPSFA, tiene como régimen general la aplicación de dicha ley a todo militar, funcionario o empleado de alta en la Fuerza Armada, cualquiera que sea su nombramiento y la forma de percibir su salario básico.⁴⁶

Se aplican regimenes especiales a los que gocen de pensión militar y a sus beneficiarios, a la tropa en servicio militar obligatorio y a las demás categorías de personal que fueren incorporadas al sistema por resolución del Ministerio de Defensa y de Seguridad Publica, a propuesta del IPSFA⁴⁷.

El régimen general otorga las siguientes prestaciones: pensiones por retiro o fondo de retiro, por invalidez, a sobrevivientes, seguro de vida, auxilio de sepelio, rehabilitación profesional, indemnización a discapacitados, subsidio a personal discapacitado en proceso de rehabilitación, programa de atención a la tercera edad y

⁴⁵ Artículo 52 del Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones.

⁴⁶ Ley del I.P.S.F.A., Artículo 1.

⁴⁷ Idem, Artículo 4.

programas de recreación. Además de lo anterior los afiliados tienen derecho a préstamos hipotecarios, préstamos personales, funerarios, para criptas y créditos a pensionados por retiro e invalidez.

En el caso de régimen especial, se otorgan las mismas prestaciones del régimen general pero solo al personal señalado anteriormente.

Las prestaciones que otorga el IPSFA a sus afiliados se resumen a continuación:

Se tiene derecho a pensión por invalidez cuando a consecuencia de enfermedad o accidente, contraída o sufrido en actos del servicio o fuera de él, y después de haber recibido las atenciones medicas pertinentes, haya perdido o disminuido su capacidad de trabajo, calificándolas como invalidez permanente total, permanente parcial o temporal⁴⁸.

Es aplicable a los sujetos del régimen general, del servicio militar obligatorio, de intendencia, de zapateros y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada.

El afiliado declarado inválido recibirá una pensión equivalente al 40% de su salario mensual, más un 2% de dicho salario por cada año completo de cotización; en el caso de que el afiliado se encuentre inválido por actos en servicio militar, la pensión será equivalente al 100% de su salario mensual.

La pensión por retiro, se aplica a los sujetos del régimen general, de intendencia, de zapateros y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada. El monto de la pensión a recibir, se obtiene dependiendo de los años cotizados y del salario básico⁴⁹. Así, con veinte años de servicio y cuarenta y cinco de edad, corresponde el 60% del salario básico regulador; con veinticinco años de servicio, el 80%; y con treinta años de servicio el 100% de dicho salario.

La pensión por sobrevivencia se destina a los sobrevivientes de los sujetos al régimen general, del servicio militar obligatorio, de intendencia, de zapateros, de pensionados y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada. Tienen derecho a esta pensión, la viuda o viudo del afiliado, los hijos del afiliado hasta los 21 años o hasta los 25 si realizan estudios superiores o de cualquier edad si son inválidos, los padres

⁴⁸ Idem, Artículo 19.

⁴⁹ Idem, Artículo 25.

legítimos, el padre natural y los padres adoptivos, a estos dos últimos toda vez que se compruebe la calidad del título o parentesco con el afiliado.

Beneficios especiales: fondo de retiro, seguro de vida solidario y auxilio de sepelio.

2.4 Resumen comparativo de los Sistemas

A continuación se presenta un análisis de los aspectos más importantes comprendidos en las leyes y reglamentos del ISSS e INPEP y la Ley del SAP.

Para facilitar el análisis se proporcionan cuadros comparativos conteniendo los elementos más importantes; entre los elementos evaluados se encuentran los requisitos y beneficios y tasas de cotización.

Requisitos para optar a la pensión por vejez:

En el cuadro II 1 se presentan los requisitos necesarios para optar a pensión por vejez, tanto en el sistema de reparto como en sistema de cuenta individual. Los requisitos son tres: edad, periodo mínimo de cotización y estado laboral.

Cuadro II 1 El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE REQUISITOS PARA OPTAR A LA PENSION POR VEJEZ

Concepto	SISTEMA ANTES DE LA REFORMA			SISTEMA ACTUAL	
	INPEP		ISSS	SAP	SPP (ISSS e INPEP)
	Régimen Docente	Régimen Administrativo			
Edad	Haber cumplido 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres, o 35 años o más de servicio en cuyo caso no se les exigirá edad mínima.	Haber cumplido 60 años de edad los hombres y 55 años las mujeres.		Cumplir 60 años los hombres, 55 años las mujeres, siempre que registren como mínimo 25 años de cotización continuos o discontinuos.	
Periodo Mínimo de Cotización	Haber cotizado al INPEP por un periodo no menor de 1 año y contar con 15 años de servicio al sector publico.	Cumplir con un periodo mínimo de cotización equivalente a 750 semanas completas (15 años).		Haber cotizado 30 años, continuos o discontinuos, independientemente de la edad. Que el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del salario básico regulador, que al mismo tiempo sea igual o superior al 160% de la pensión mínima.	Tener un periodo mínimo de 30 años de cotizaciones independientemente de la edad. Las personas que a la fecha de entrada en vigencia el Sistema de Ahorro para Pensiones registren 31 años cotizados o mas, podrán pensionarse sin importar su edad
Estado Laboral	No estar desempeñando cualquier empleo público remunerado de lo contrario se suspenderá automáticamente la pensión. Si deja de trabajar recuperara su pensión, y esta se reajustara si en el nuevo empleo cotizo un periodo no menor de 2 años, tomando para ello en cuenta el salario básico regulador que resulte. La nueva pensión no podrá ser inferior a la que percibía anteriormente.	El trabajador recibirá su pensión desde la fecha en que se retire de toda labor remunerada		El afiliado pensionado podrá reincorporarse al servicio activo y las cotizaciones del afiliado pensionado se abonaran a su cuenta de ahorro para pensiones y podrá una vez al año, en el mismo mes en que hizo efectiva la pensión, incrementar esta ultima por medio de renta programada con la institución administradora	Los pensionados podrán reincorporarse al servicio activo sin perder el disfrute de su pensión de vejez pero a partir de su reincorporación no tendrán derecho al reajuste de esa pensión. Podrán cotizar al Sistema de Ahorro para Pensiones disponiendo anualmente del saldo de su cuenta de ahorro individual para pensiones.

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Requisitos para optar a la pensión por invalidez.

Cuadro II 2 El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE REQUERIMIENTOS PARA OPTAR A PENSION POR INVALIDEZ

Concepto	SISTEMA ANTES DE LA REFORMA		SISTEMA ACTUAL		
	INPEP		ISSS	SAP	SPP (ISSS e INPEP)
	Régimen Docente	Régimen Administrativo			
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Ser declarado invalido por la Comisión Técnica de Invalidez. - Contar con un mínimo de 5 años de servicios o 36 meses de cotización al INPEP. De estos últimos, al menos 18 meses deben corresponder a los últimos 36 meses a la fecha en que se declaro la invalidez. - Haber cotizado al INPEP por un periodo no menor de 12 meses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser declarado invalido de acuerdo con la definición prevista por la Ley. - Tener un mínimo de cotizaciones equivalentes a 100 semanas completas continuas o discontinuas, en los 4 años anteriores ala fecha de la invalidez. Si el asegurado es mayor de 30 años los requisitos son 150 semanas y 6 años respectivamente. Si es mayor de 40 años se requiere 200 semanas y 8 años. Si es mayor de 50 años se exigen 250 semanas y 10 años. Si es mayor de 60 años se exigen 300 semanas en los últimos 11 años. - Contar con menos de 60 años de edad los hombres y 55 años las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ser declarado invalido por la comisión calificadora de invalidez. - Para el pago de la pensión de invalidez común, parcial o total, con cargo al seguro, mediante primer dictamen se requiere: a) Que el afiliado se encontrara cotizando o que hubiere cotizado al menos 6 meses durante los 12 meses anteriores a la fecha de invalidez, o b) Que habiendo dejado de cotizar dentro del periodo de 12 meses antes de la fecha de la invalidez, hubiere registrado 6 meses de cotización el año anterior. - En caso contrario las pensiones serán financiadas solo con el saldo de la cuenta de ahorro.- Para que las pensiones por invalidez por segundo dictamen puedan completarse con el financiamiento adicional llamado capital complementario, el afiliado debe cumplir con cualquiera de las dos condiciones anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Haber sido declarado invalido por la comisión calificadora de invalidez. -Haber cotizado por un periodo no menos de 36 meses, de los cuales 18 meses cotizados deben registrarse dentro de los 36 meses calendarios a la fecha en que ocurrió la invalidez. - Ser menor de 60 años los hombres o 55 años las mujeres. Caso contrario procederá el derecho de pensión por vejez. 	

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Requisitos para optar a la pensión de sobrevivencia

Cuadro II 3 El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE REQUISITOS PARA OPTAR A PENSION DE SOBREVIVENCIA

Concepto	SISTEMA ANTES DE LA REFORMA		SISTEMA ACTUAL		
	INPEP		ISSS	SAP	SPP (ISSS e INPEP)
	Régimen Docente	Régimen Administrativo			
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - El fallecimiento de un asegurado con empleo y cotizante al INPEP que cuente con 5 años de servicio o 3 de cotización y que haya cotizado al INPEP un mínimo de 12 meses. - El fallecimiento de un pensionado por invalidez o vejez. -El fallecimiento de un exasegurado que tenga un mínimo de 15 años de servicio como empleado publico, y que haya cotizado al INPEP un mínimo de 12 meses. 	<ul style="list-style-type: none"> - El fallecimiento de un asegurado que cuente con un mínimo de cotizaciones equivalentes a 100 semanas completas, continuas o discontinuas, en los 4 años anteriores a la fecha del fallecimiento, que tengan menos de 60 años los hombres y 55 las mujeres. - El fallecimiento de un pensionado por invalidez o vejez. - El fallecimiento de un asegurado o exasegurado con un periodo mínimo de 750 semanas de cotizaciones, aproximadamente 15 años. - El pensionado por invalidez parcial por riesgos profesionales en goce de pensión a la fecha del fallecimiento y que habría tenido derecho a pensión de invalidez. 	<p>Para que las pensiones de sobrevivencia se completen con el fondo adicional llamado capital complementario, el afiliado fallecido deberá haber cumplido con cualquiera de los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que se encontrara cotizando, o que hubiere cotizado al menos 6 meses durante los 12 meses anteriores a la fecha del fallecimiento. - Que habiendo dejado de cotizar dentro del periodo de 12 meses antes de la fecha del fallecimiento, hubiere registrado 6 meses de cotizaciones el año anterior. 	<p>Un asegurado generara derechos a pensión de sobrevivencia en los casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si fallece siendo pensionado por invalidez o vejez. - Si se encontrare cotizando, y hubiere registrado cotizaciones hasta por 12 meses antes de su deceso. En cualquier de los casos deberá registrar un mínimo de 5 años de cotizaciones. - Si fuera un asegurado que no hubiera registrado cotizaciones por un periodo mayor a lo 12 meses antes de su deceso, siempre que totalice 10 años de cotizaciones. 	

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Beneficios otorgados al programa de pensiones por vejez

Cuadro II 4 EL Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE BENEFICIOS OTORGADOS AL PROGRAMA DE PENSIONES POR VEJEZ (En porcentaje del SBR)

Años cotizados	SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES			SISTEMA ACTUAL	
	INPEP		ISSS	SAP	SPP
	Régimen Docente	Régimen Administrativo			
Hasta 3	--	30%	40%	Depende del saldo en la cuenta de ahorro individual incluyendo el certificado de traspaso y de la modalidad de pensión elegida.	30%
15	45%	50%	55%		48%
20	60%	60%	61%		55.5%
25	80%	72%	68%		63%
30	100%	85%	74%		70.5%
35	100%	100%	80%		78%
40	100%	100%	86%		85.5%

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Beneficios otorgados al programa de pensiones por invalidez

Cuadro II 5 El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE BENEFICIOS OTORGADOS AL PROGRAMA DE PENSIONES POR INVALIDEZ (En porcentaje del SBR)

Años cotizados	SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES			SISTEMA ACTUAL			
	INPEP		ISSS	SAP		SPP	
	Régimen Docente	Régimen Administrativo		Invalidez Total	Invalidez Parcial	Invalidez Total	Invalidez Parcial
Mínimo	30%		40%			30%	30%
15	50%		55%			48%	42%
20	60%		61%			55.5%	47%
25	72%		68%	70%	50%	63%	52%
30	85%		74%			70.5%	57%
35	100%		80%			78%	62%

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Beneficiarios a la pensión de sobrevivencia

Cuadro II 6El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE BENEFICIARIOS DE LA PENSION DE SOBREVIVENCIA

Concepto	SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES		SISTEMA ACTUAL		
	INPEP		ISSS	SAP	SPP
	Régimen Docente	Régimen Administrativo			
Beneficiarios	<p>- Viuda y viudo invalido que dependa económicamente del fallecido.</p> <p>-Hijos menores de 18 años, o hasta 21 años si estudian, o inválidos sin importar edad.</p> <p>-Si no existe viuda, la pensión se concederá a la compañera de vida.</p> <p>-En caso de no haber beneficiarios con derecho a pensión, se concederá a los ascendientes que sean inválidos o que tengan 60 años o mas de edad, en el siguiente orden:</p> <p>- Padres legítimos, o - Padre adoptivo, o - Madre ilegítima.</p>	<p>- La viuda o el viudo invalido permanente.</p> <p>-Los hijos hasta 16 años, o hasta 21 si estudian o los inválidos sin importar la edad.</p> <p>-La compañera de vida, si hubiese sido inscrita como tal en el Instituto por lo menos 9 meses antes del fallecimiento, o que hubiese un hijo en común, siempre que ni el asegurado ni ella fuesen casados.</p> <p>- Los padres legítimos o adoptivos siempre que tenga el padre 60 años o más de edad y la madre 55 años o más, o de cualquier edad si son inválidos.</p>	<p>- El o la cónyuge que haya contraído matrimonio al menos 6 meses antes del fallecimiento del afiliado.</p> <p>-El o la conviviente de unión no matrimonial que demuestre al menos 3 años de vida en común.</p> <p>- Aunque no se cumplan los requisitos anteriores si la cónyuge o conviviente estuviere embarazada o existieran hijos en común, o si la viuda o viudo fuera inválido, estos tendrán derecho a pensión.</p> <p>-Hijos fuera o dentro del matrimonio o adoptivos menores de 18 años. O entre 18 y 24 años que sean estudiantes de enseñanza básica, media, técnica o superior. O inválidos sin importar la edad.</p> <p>- Los padres legítimos o adoptivos que dependan económicamente del causante.</p>	<p>- La viuda, si el matrimonio se hubiere realizado 6 meses antes del fallecimiento, o la conviviente de unión no matrimonial si existieran 3 años de vida común. No se exigirán estos requisitos si estuviera embarazada.</p> <p>-Los hijos del afiliado hasta la edad de 18 años o hasta los 24 si realizan estudios técnicos o universitarios.</p> <p>- El viudo o el conviviente si es inválido.</p> <p>- Los padres del causante, si no existieran otros beneficiarios, si fueron mayores a 60 años el padre y 55 años la madre.</p>	

Fuente: Ley y reglamentos del ISSS e INPEP, Ley del SAP.

- Transitoriedad de las Tasas de Cotización

Cuadro II 7 El Salvador: CUADRO COMPARATIVO DE LA TRANSITORIEDAD DE LAS TASAS DE COTIZACION

SISTEMA ANTES DE LA REFORMA				SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES DESPUES DE LA REFORMA				SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES				
	ESTADO	EMPLEADOR	EMPLEADO	TOTAL	AÑO	EMPLEADOR	EMPLEADO	TOTAL	AÑO	EMPLEADOR	EMPLEADO	TOTAL
Sector Publico Administrativo INPEP		4.5%	4.5%	9%	1997	4.5%	4.5%	9.0%	1997	4.5%	3.5%	8.0%
					1998	5.0%	5.0%	10%				
					1999	5.5%	5.5%	11%				
					2000	6.0%	6.0%	12%				
					2001	6.5%	6.5%	13%				
					2002	7.0%	7.0%	14%				
Sector Privado ISSS FSV	0.5%	2.0%	1.0%	3.5%	1997	4.5%	3.5%	8%	1998	5.0%	4.5%	9.5%
					1998	5.0%	4.5%	9.5%				
					1999	5.5%	5.5%	11%				
					2000	6.0%	6.0%	12%				
					2001	6.5%	6.5%	13%				
					2002	7.0%	7.0%	14%				
Sector Docente INPEP		6.0%	6.0%	12%	1997	6.0%	6.0%	12%	1997	6.0%	6.0%	12.00%
					1998	6.5%	6.5%	13%	1998	6.75%	6.75%	13.50%
					1999	7.0%	7.0%	14%	1999	6.75%	6.5%	13.25%
									2000	6.75%	6.5%	13.25%
									2001	6.75%	6.25%	13.00%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

En el cuadro II 7 se presenta una comparación entre las tasas de cotización del sistema de reparto y el nuevo sistema de ahorro para pensiones correspondientes al Estado, patrono y empleado. Las tasas del SAP serán transitorias durante los primeros años de funcionamiento del sistema y se irán ajustando hasta estabilizarse en el año 2002.

Entre las desigualdades que había en el sistema público están⁵⁰:

- a) La edad de retiro por vejez en el ISSS y en la rama administrativa del INPEP era igual, 55 para la mujer y 60 para el hombre (antes de 1985 eran 60/55 en el ISSS) pero en la rama docente del INPEP el hombre podría retirarse a los 55 años;
- b) En el INPEP docente se permitía el retiro con 30 años de servicio y cualquier edad, pero en el ISSS se exigían 35 años de servicios (combinados con la edad);
- c) En el INPEP se contabilizaban los años de servicio prestados antes de la creación de dicha institución, lo que no se permitía en el ISSS;
- d) Se requerían 14.5 años de cotización para el retiro por vejez en el ISSS y 15 años en el INPEP;
- e) El salario base para calcular la pensión eran los 3 o 5 últimos años en el ISSS, pero en el INPEP eran los 3 últimos o los 5 mejores;
- f) Las tasas de reemplazo después de 20 años de servicio eran muy diferentes entre las tres instituciones.
- g) Los asegurados y empleadores bajo el ISSS tenían que cotizar para un programa de préstamos de vivienda, mientras que en el INPEP dichos préstamos se concedían sin cotización adicional;

Había otras desigualdades notables en las condiciones de acceso para las pensiones de invalidez y muerte. Tales inequidades se agravaban porque la cotización total para el ISSS era de 19.5%, la del INPEP administrativo de 18.35% y la del INPEP docente de

⁵⁰ Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 1998.

14%, el último tenía las condiciones de acceso más generosas y la cotización más baja, mientras que lo opuesto ocurría en el ISSS.

Con la entrada en vigencia de la Ley del SAP, se establecieron condiciones relativamente uniformes, tanto para los que permanezcan en el sistema antiguo ahora llamado público (ISSS y las dos ramas del INPEP) como en el nuevo.

Entre las condiciones impuestas por la Ley del SAP están:

- a) Las edades de retiro por vejez con 55 y 60 para mujeres y hombres respectivamente, además se requieren 25 años de cotizaciones que se aumentan gradualmente en el sistema antiguo, a razón de uno anual en un periodo de 11 años, de acuerdo con la edad de los asegurados al tiempo de comenzar a funcionar el nuevo sistema;
- b) En el nuevo sistema se ofrece una tercera alternativa para el retiro: cuando se ha acumulado cierta suma en la cuenta individual (artículo 104);
- c) El salario básico regulador se calcula en el sistema antiguo como el promedio de los últimos 10 años, ajustados a la inflación;
- d) La tasa de reemplazo sobre el salario básico regulador en el sistema antiguo para la pensión es 30% por los primeros tres años cotizados, incrementándose por cada año de cotización adicional un porcentaje que varía entre 1.5% y 1.75%;
- e) Se concede una pensión mínima en los dos sistemas cuando el asegurado haya cumplido 55/60 años de edad y cotizado 25 años;
- f) El monto de la pensión mínima en ambos sistemas se establecerá anualmente por el Ministerio de Hacienda en la ley del presupuesto, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del sistema y los recursos disponibles del Gobierno central (artículos 145 y 210).

A los asegurados del ISSS o del INPEP que optaron por trasladarse al SAP, a partir de la fecha de inicio de operaciones del mismo, se les aplicó un régimen transitorio para el cumplimiento del requisito de años de cotización, establecido para el goce de la

pensión por vejez, el cual se determinará, según la edad cumplida, al 15 de Abril de 1998.

2.5 Origen del Sistema de Capitalización Individual de Pensiones

La crisis económica de los años ochentas en América Latina, agravó los problemas financieros de la previsión social en países como Chile, Uruguay y Argentina, entre otros, quienes se caracterizaban por ser pioneros en materia de seguridad social, lo anterior hizo aun más evidente las dificultades existentes que concurrían en el resto de países de la región. A raíz de las dificultades que se presentaban es que se decidió introducir reformas parciales en los sistemas de previsión social de los países latinoamericanos que llevaban ventaja y experiencia en dicho tema; pero estas reformas no dieron respuesta a los problemas sino hasta 1981 cuando Chile fue excepción al efectuar una reforma radical de privatización durante el gobierno militar de Pinochet, por lo cual dicha reforma no tuvo mayor influencia en el resto de la región sino hasta la década de los noventas cuando el nuevo gobierno democrático chileno continuó con la anterior reforma a la seguridad social.

La agudización de los problemas en la región propició un benéfico cuestionamiento de las estructuras y estrategias económicas que han conducido a casi todos los países a adoptar programas de ajuste estructural, aunque en la actualidad estas reformas se encuentran seriamente cuestionadas debido a que los resultados obtenidos no cumplían, sino que se alejaban de lo prometido. El entorno económico desfavorable, las aceleradas transformaciones demográficas e inclusive sus propias limitaciones y rigideces e incluso errores, han originado igualmente cuestionamientos de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región. Es entonces en la década de los noventas que se inicia en los países latinoamericanos una serie de reformas la mayoría de las cuales contempla algún elemento de privatización.

Para finales de los ochentas, el 90% de los gastos en prestaciones de seguridad social y asignaciones de los 24 países de América Latina y el Caribe, se destinaban un 54% a pensiones y un 36% a enfermedad y maternidad. A medida que cobraba fuerza la

implementación de los programas de pensiones y sus reformas, una mayor proporción del total de gastos por prestaciones se dedicaba a las pensiones, causando desequilibrios en los sistemas de seguridad social; por ello la mayoría de las reformas de seguridad social se centran en programas de pensiones.

2.5.1 Tipos de reforma de pensiones

La reforma estructural de las pensiones de la seguridad social es un tema de debate internacional. América Latina ha sido pionera en dicha reforma, tiene una experiencia acumulada de dos décadas, y ha ejercido una influencia importante en otras regiones del mundo.

Existen cuatro tipos de reforma de pensiones que se han dado en la región, pero son tres las más generales. A continuación se detallan cada uno de ellas.

- **Programas Públicos Reformados**, donde el programa público que existe continua operando pero con modificaciones substanciales. El mejor ejemplo de este caso es Costa Rica, donde en la década de 1980 se introdujeron reformas en su Instituto General de Seguridad para estabilizar los programas de pensiones introduciendo cambios en la edad para pensiones de vejez, cambios en la contribución salarial y la introducción de contribuciones escalonadas para desanimar la jubilación temprana. Actualmente Costa Rica posee un sistema mixto de pensiones.
- **Programas Privados Sustitutivos**, en este caso el programa público se cierra y es reemplazado por un programa privado de capitalización total. En este tipo de reforma, el antiguo programa público se cierra no permitiéndose nuevas afiliaciones y se lo sustituye por un nuevo programa privado obligatorio que llamado Sistema de Capitalización Individual de Pensiones, el cual es administrado por corporaciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). La mejor representación para este caso es Chile, quien es pionero en este modelo de privatización.
- **Programas Mixtos**, estos involucran una combinación de un programa público reformado y un programa de capitalización total que puede ser público o privado, o una combinación de ambos. Aquí, el programa público continúa existiendo pero de manera

reformada, pero el Estado brinda una pensión básica junto con un programa complementario con diversidad de prestaciones, el cual puede ser administrado por instituciones públicas o privadas. Ejemplo de este tipo de reformas son Argentina (1994) y Uruguay (1996). Las reformas basadas en un modelo mixto pueden plantearse como una forma de introducir de manera gradual el principio de equivalencia entre aportes y beneficios, que permite mantener el control del costo fiscal ligado a la transición y conciliar diferentes corrientes políticas.

- Programas de Pensiones Complementarias, estos pueden tomar diversas formas y complementan pero no sustituyen al programa público reformado de los tipos ya mencionados. En estos programas, la pensión complementaria suplementa la pensión que ofrece el programa público general; el propósito del suplemento es elevar la pensión combinada para mantener el nivel de vida que el jubilado tenía antes de su retiro. Los países que han practicado estos programas son Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

Breve reseña del origen del Sistema de Capitalización Individual de pensiones

Las reformas en los países de América Latina, han transformado parcial o totalmente sus sistemas de pensiones en sistemas de ahorro y capitalización individual en donde alcanza una mayor importancia la idea de responsabilidad individual y libertad de elección. Se ha buscado con estos sistemas una consolidación de los mercados de capitales, una reducción de la carga estatal, una mayor participación de la gestión privada y del individuo en la previsión de los riesgos personales, una mayor equidad, la diversificación de los riesgos asociados a los sistemas puros y, sobre todo, un aumento de la claridad y transparencia del sistema al hacerlo más independiente de los cambios políticos.

Chile en 1981, fue el pionero en las reformas y, quizás, el que la ha llevado a la práctica de la forma más drástica, debido a sus especiales condiciones políticas. En la década siguiente Perú y Colombia fueron los que reformaron sus sistemas manteniendo en paralelo el sistema público de reparto. Argentina (1994) creó un sistema integrado, en donde la pensión proviene de diversas fuentes. Uruguay (1995) introdujo un sistema similar al argentino, pero ha cerrado la incorporación al sistema antiguo. México (1995)

ha establecido un sistema con muchos puntos en común con el chileno, pero con administración pública y privada de los fondos. También Costa Rica (1995), Bolivia (1997) y El Salvador (1998) han realizado recientes reformas, siendo estos dos últimos países los que se asemejan más al modelo pionero.

3. El caso de Chile y las características del sistema de Capitalización Individual de Pensiones

En 1981 Chile implementó una reforma a su sistema de pensiones. Este cambió desde un sistema financiado mediante el régimen de reparto, con beneficios definidos y administrados mayoritariamente por el Estado, a otro financiado mediante el régimen de capitalización, con contribuciones definidas y administración privada, pero regulación estatal, es decir que Chile fue el primero en implantar un régimen de capitalización individual calificado como “puro”⁵¹, al ser financiado exclusivamente a través del régimen de capitalización individual.

La reforma intentaba poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad, definir las prestaciones sobre la base de las contribuciones del beneficiario durante toda su vida y no exclusivamente de aquellas de los últimos años de cotización, promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos que lo mantengan en equilibrio actuarial, reducir la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos, y reducir el sobrecargo de tareas administrativas.

A través del Decreto de Ley 3500, se cierra paulatinamente el sistema antiguo basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. Se lo sustituye gradualmente por otro de contribuciones definidas, gestionado por Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones reguladas y supervisadas por el Estado, financiado mediante la capitalización en cuenta individual y, obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia.

⁵¹ Con ciertas reservas, ya que el antiguo sistema funciona para los “uniformados” y, de forma residual, para los que no optaron por afiliarse al nuevo sistema.

Características

El nuevo sistema está basado en una cuenta personal, denominada “Cuenta de Capitalización Individual”, donde se recogen las cotizaciones obligatorias y voluntarias y el bono de reconocimiento. Al cotizante le está permitido mantener una segunda “Cuenta de Ahorro voluntario”, cuyos recursos se pueden traspasar o no a la primera cuenta. Además, existe la llamada “Cuenta de Ahorro de Indemnización”, que tiene por objeto indemnizar al trabajador en caso de finalización del contrato laboral.

En el nuevo sistema tienen un papel importante las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que, a cambio de comisiones, gestionan las Cuentas de Capitalización Individual, invirtiendo los recursos en un Fondo de Pensiones. También deben informar a sus afiliados periódicamente sobre el estado de dicho fondo y pagar las prestaciones en la modalidad de retiro programado.

Las cotizaciones son recaudadas, acumuladas y administradas por la propia AFP, que las invierte en instrumentos negociables en los mercados según su propio criterio y según la normativa fijada por la Comisión Clasificadora del Riesgo, para obtener un rendimiento y acumularlo en las CCI correspondientes a cada afiliado.

Al momento de la jubilación, el afiliado puede optar por una renta vitalicia a una Compañía de Seguros de Vida, elegir un Retiro Programado pagado directamente por la Administradora, o bien decidirse por una combinación de ambas:

- “En el caso de Retiro Programado la pensión se calcula anualmente, planteando la ecuación de equivalencia financiero actuarial entre el saldo acumulado en la CCI y el valor actual actuarial de las pensiones futuras.
- En el caso de que el afiliado elija una Renta Vitalicia, debe contratar el pago de la pensión con una Compañía de Seguros de Vida, que se compromete a pagar de por vida una renta mensual constante en términos reales y, además, la pensión de supervivencia a los beneficiarios.
- Si el afiliado escoge la tercera opción, la Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, el beneficiario recibe una pensión mensual de renta programada pagada

directamente por su Administradora y financiada con cargo al saldo disponible en su cuenta individual, manteniendo el afiliado la propiedad de los fondos y asumiendo el riesgo financiero de la parte del fondo que permanece en la Administradora durante el período de tiempo establecido.

El sistema de previsión chileno genera las prestaciones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y supervivencia, con las siguientes características:

- Las prestaciones originadas por vejez son el resultado de la acumulación del ahorro a lo largo de la vida activa del afiliado en su cuenta individual, del tipo de interés técnico, de las tablas de mortalidad aplicadas y de la alternativa elegida.
- Si el afiliado no alcanza la pensión mínima una vez cumplido el requisito de edad, puede (voluntariamente) disponer del total de su capital mediante un programa de retiros por cuotas, cuya duración dependerá del saldo acumulado y de la rentabilidad de su Administradora. Una vez agotados estos recursos, el afiliado no seguirá recibiendo ninguna pensión, aunque bajo determinadas condiciones podría optar por una pensión de carácter asistencial a cargo del Estado.
- También existe la posibilidad de que el afiliado se jubile anticipadamente, siempre que cumpla unos requisitos respecto a la cuantía de su pensión.
- Las prestaciones originadas por invalidez cubren el riesgo de la pérdida de la capacidad física o mental para trabajar.
- Las prestaciones originadas por supervivencia cubren el riesgo de fallecimiento del afiliado o pensionista y se conceden, a los beneficiarios dependientes económicamente del fallecido”.⁵²

El papel del Estado en el sistema de previsión es fundamentalmente administrativo, financiero y supervisor. El Estado garantiza el pago de la pensión mínima y la pensión de subsistencia, los costes de transición y las prestaciones otorgadas por el antiguo sistema.

⁵² Devesa, José Enrique; Martínez, Mónica y Vidal, Carlos, Análisis y Valoración de los Sistemas de pensiones reformados en Latino América, 2000.

Para fines del año 2006, 28 países (11 en América Latina; 12 en Europa Central y del Este; y cinco en otras regiones del mundo) ya habían introducido programas de pensiones de capitalización individual mandatados en sus respectivos sistemas de seguridad social.

Aunque cada una de estas reformas ha tenido características propias y particulares, que se explican tanto por diferencias en la situación de los sistemas previsionales que han sido reformados, como por diferencias en las condiciones económicas, sociales y políticas de cada país; los nuevos programas de pensiones comparten sus características más esenciales. En particular, todos ellos se basan en la acumulación de ahorro previsional en cuentas individuales; ofrecen beneficios de pensiones de vejez cuyo monto depende del ahorro acumulado; y son administrados por entidades especializadas, bajo un régimen de competencia. Además, comúnmente estos nuevos programas forman parte de sistemas previsionales más amplios que incluyen programas voluntarios de pensiones; y programas estatales (no contributivos) de alivio de la pobreza en la vejez y, en algunos casos, también de programas de pensiones estatales y contributivos.

4. Implementación en El Salvador

Se puede decir que el proceso de reforma del sistema previsional salvadoreño se remonta al año de 1992, en el cual se dio inicio a una serie de diagnósticos, análisis y estudios sobre las diversas opciones de reforma posibles para el país, pero principalmente se debió a influencias políticas⁵³. Dichos análisis permitieron llegar a la conclusión de que los problemas del sistema previsional salvadoreño en aquellos años, eran fundamentalmente por fallas de diseño del modelo.

A continuación se plantean algunas reseñas de las distintas propuestas que sobre el tema se elaboraron en el país:

⁵³ Para finales de los años ochentas e inicios de los noventas en el país se comenzaba a realizar la implementación del modelo neoliberal, para el cual se pusieron en marcha tres programas con el objetivo de darle fundamento económico a dicho modelo. Uno de ellos se refería a la “modernización del Estado” que consistía en las privatizaciones de las instituciones Estatales entre las cuales estaban la banca, las telecomunicaciones y el sistema de pensiones, entre otros.

- Propuesta de Programas Públicos Reformados, realizada por el norteamericano Robert Myers, la cual establece que el ISSS y el INPEP no deben ser reestructurados completamente, pero deben hacerse cambios aumentando las edades de retiro, calcular el salario base con todos los ingresos de la vida del asegurado, incrementar las cotizaciones, eliminar la contribución estatal.
- Propuesta elaborada por el Sindicato de Trabajadores del ISSS, la que proponía algunos cambios en cuanto a ampliar la cobertura a los trabajadores no asegurados, añadir una pensión mensual de aguinaldo para todos los pensionados, hacer un buen uso de las reservas técnicas.
- Propuesta de Reestructuración del INPEP, presentada por el señor Mauricio Chavarría, el cual plantea cambios en cuanto a la unificación de los regímenes administrativos y docente, reducir los órganos de dirección, reformar la ley y modernizar el instituto.
- Propuesta por la Dirección General del ISSS, la cual incluía un plan quinquenal, que pretendía extender la cobertura, hacer una separación de los programas de pensiones y salud, hacer una diversificación de las inversiones.
- Propuesta por algunos consultores de la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador, recomendando un sistema mixto como el más adecuado para el país. Este sistema estaría compuesto de dos pilares: el primero, un pilar público basado en la capitalización parcial colectiva (CPC), de beneficio definido, el cual integraría los programas de pensiones del ISSS e INPEP, reformándolos profundamente, y el cual pagaría una pensión básica y tendría una administración pública autónoma; y el segundo, un pilar de capitalización plena individual (CPI), de contribución definida, el cual pagaría una pensión complementaria y sería administrado por instituciones múltiples, o sea, privadas, públicas y mixtas.

Como se puede observar se efectuaron distintas propuestas, pero al final una comisión especial que trabajó durante tres años realizó estudios para resolver el problema, y propuso que era preferible adoptar un nuevo sistema previsional basado en el ahorro individual manejado por administradoras privadas, fiscalizadas por el Estado; alegando

diversas razones mencionadas en el documento legislativo llamado: “*Exposición de motivos de la ley del sistema de ahorro para pensiones*”. Es en dicha exposición donde se aducen las fallas del sistema, las cuales son:

- a) **Desvinculación entre aportes y beneficios:** Se estipula en dicha exposición, que el sistema previsional que existente antes de la reforma, estaba basado sobre una idea errónea de vincular la pensión que se obtendría, con porcentajes predefinidos de los promedios salariales de los últimos tres o cinco años. Se aduce que esta concepción desvinculaba los aportes al sistema, de los beneficios que se obtenían, es decir se rompe el vínculo que debería existir entre derechos y responsabilidades de los cotizantes; pero es necesario mencionar que esta desvinculación respondía a que el sistema publico estaba basado en la solidaridad, respondiendo a tal principio el sistema financiero de capitalización con prima escalonada, en lo que se aportaba anualmente servía para calcular el pago de las pensiones en escalones de tres a cinco años.

La exposición de motivos también relaciona como razones del cambio, a la corrupción que se da, beneficiando a ciertos sectores debido a la mala entendida solidaridad, como la falta de correspondencia entre esfuerzo y beneficio, como por ejemplo las reservas técnicas se utilizaban en ocasiones para fondos de uso políticos.

- b) **Los cambios demográficos:** se consideraba que el aumento de las expectativas de vida de los salvadoreños ha influido ya que cada vez había menos trabajadores activos para financiar las pensiones de la población pasiva.
- c) **La prueba de la acidez:** dicha prueba es la que mide el nivel de liquidez de la empresa. Aplicando la prueba de la acidez al sistema previsional antes de la reforma, tomando las reservas nominales que se tenían invirtiendo todo el sistema y dividiendo por la suma de afiliados cotizantes y pensionados, se obtiene una suma de dinero promedio que representaría los derechos de cada persona afiliada al sistema. De esta manera se tenía que las reservas en suma ascendían a 3,000 millones de colones y los cotizantes y pensionados aproximadamente quinientos

mil, dando como resultado una cantidad de seis mil colones⁵⁴, siendo lo que supondría el capital con el cual cada afiliado se pagaría la pensión hasta morir el último de sus sobrevivientes con derecho a pensión, lo que para los precursores de la reforma al sistema previsional, implicaba la imposibilidad de financiar una pensión por el resto con esa cantidad. Concluyendo así que el sistema previsional antes de la reforma era financieramente inviable en el mediano y largo plazo.

- d)** Heterogeneidad en la estructura del financiamiento: según las leyes de la creación de las dos principales instituciones previsionales antes de la reforma, el ISSS y el INPEP, existe una heterogeneidad en la estructura del financiamiento. Específicamente, en el caso de los trabajadores afiliados al INPEP, al régimen docente cotizaban en total el doce por ciento del ingreso base, mientras que al régimen administrativo cotizaban el nueve por ciento. Por su parte, los afiliados al ISSS, tienen una tasa de cotización total de 3.5 por ciento.

Esta estructura de financiamiento tenía efectos regresivos a la hora de recibir los beneficios. Al respecto, en la exposición de motivos se ponía como ejemplo el caso de un trabajador del sector docente que ha trabajado 15 años aportando doce por ciento del salario básico regulador⁵⁵, mientras un trabajador que haya cotizado igual número de años en el ISSS, con una cotización de 3.5 por ciento, accede a una pensión de un monto del cincuenta y cinco por ciento, causando así una falta de vinculación entre las responsabilidades y los derechos. No obstante la anterior comparación resulta difícil de entender, ya que no se explica el monto de la pensión a recibir por parte del trabajador del sector docente.

- e)** La visión Estadista en el diseño: según la exposición de motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, consideraba que el antiguo sistema de pensiones

⁵⁴ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

⁵⁵ Entiéndase como salario básico regulador (INPEP) al promedio mensual de salarios básicos devengados por el asegurado, que sirve para calcular el monto de las prestaciones. Para su determinación se considera los últimos 3 años de servicio o los 5 años consecutivos en que el promedio mensual fuere más favorable al asegurado.

en El Salvador estaba impregnado de una visión Estadista. Se le consideraba Estadista porque las instituciones que administraban los programas de pensiones eran estatales, así como financiaban parte de las cotizaciones de los trabajadores del sector público y, en teoría parte de las cotizaciones de los trabajadores del sector privado; también fiscalizaba el sistema, resultando deficiencias en el proceso fiscalizador. Es este rol que había tenido el Estado, el causante de no generar estados financieros claros y oportunos por parte del ISSS y el INPEP; el causante de carencia de información detallada; de presiones políticas para destinar recursos hacia otros usos fuera del concepto de seguridad social; y de presiones de grupos para reformas legales que los beneficiaran.

- f) Cobertura: así mismo en dicha exposición se menciona que otra falla se encontraba en que el antiguo sistema de pensiones salvadoreño había sido incapaz de aumentar la cobertura de los programas de invalidez, vejez y muerte, siendo que para el año 1997 solo el 20% de la población económicamente activa estaba cubierta por los programas mencionados⁵⁶.

Según la exposición de motivos, la baja cobertura se debió en parte a la carencia de incentivos para que los trabajadores independientes ingresaran al sistema y por los desincentivos para que los trabajadores dependientes de empresas pequeñas paguen sus cotizaciones, ya que las mismas se veían como una especie de impuesto. También se expone que los problemas del antiguo sistema se debían a que era un sistema de reparto, y por lo tanto no respondía a las exigencias de la población salvadoreña.

Por otro lado, en la misma exposición de motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en su apartado de justificación de la reforma, argumentaba que el cambio del antiguo sistema al de sistema de capitalización plena individual se daba porque el antiguo sistema, era financieramente inviable en su estructuración y diseño ya que ni con ajustes administrativos o aumento de tasas de cotizaciones o reduciendo los beneficios se podría haber sostenido, ya que ello lo único que hubiera generado eran

⁵⁶ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

distorsiones en el mercado laboral y no hubiera logrado evitar el deterioro inherente al sistema. También se explica que la tendencia decreciente que tenía la tasa de sostenibilidad y los montos de pensiones otorgados por ley, no eran sostenibles en el tiempo de las tasas vigentes de cotizaciones, lo que conllevaba a una latente acumulación de la deuda previsional, ya que este costo implícito del sistema antiguo, una vez agotadas las reservas existentes, hubiera generado mayores presiones fiscales al Estado. Además, se tiene como fundamento que el nuevo sistema es un generador de ahorro nacional.

Al respecto varios estudios y proyecciones previas a la reforma indicaban que: *era más recomendable, dejar vigente el antiguo sistema estatal de reparto que haberlo sustituido y reconocer la deuda que el Estado tenía, por lo que el costo fiscal al hacer la reforma se estipulaba aproximadamente que era la mitad de lo que hubiera costado dejar el sistema antiguo.*⁵⁷

Se reconoció que el Estado con la reforma adquirió el compromiso de pagar las pensiones a todas las personas que optaran por quedarse en el sistema público, lo cual inicialmente se efectuaría con las reservas técnicas de las instituciones previsionales del antiguo sistema. Posteriormente, el Estado debe presupuestar año con año el valor de su deuda con el sistema de pensiones público como uno más de los rubros de gasto fiscal.

En general, muchos académicos y especialistas de la seguridad social pensaban que las razones para la implementación del nuevo sistema, distan de ser las anteriormente propuestas, salvo la de generar ahorro nacional, ya que las propuestas y diagnósticos tendían a que la reforma fuese hacia un sistema mixto, pero que obviamente se tomó la decisión por las inversiones y el ahorro nacional que tiene como ventaja el nuevo sistema, y no por el beneficio de los asegurados.

Pese a las críticas que se hicieron hacia la implementación del nuevo sistema, la asamblea legislativa de El Salvador aprobó la reforma del sistema de pensiones el 20 de diciembre de 1996, mediante dos decretos: Ley del sistema de Ahorro para Pensiones

⁵⁷ Ídem.

(SAP) y Ley Orgánica de la Superintendencia de pensiones⁵⁸. Es necesario mencionar que dicha reforma no fue objeto de suficientes consultas previas, especialmente con trabajadores y empleadores, ni tampoco de amplia discusión pública, por lo que no se obtuvo un consenso mínimo entre sectores clave de opinión; más sin embargo existe un trabajo de campo realizado en el año de 1997 por un grupo de estudiantes para optar al grado de licenciatura en administración de empresas, en el cual se investigó la postura del sector empresarial, laboral y gubernamental, a cerca de la reforma al sistema previsional Salvadoreño, dando como conclusiones lo siguiente:

✓ Sector empresarial: en términos generales, la empresa privada siempre estuvo de acuerdo con la necesidad de una reforma al sistema previsional salvadoreño, estando conscientes de que el antiguo sistema tendía a la quiebra técnica en el corto plazo y que las pensiones mínimas eran muy bajas. Con respecto al nuevo sistema previsional, el sector empresarial mostraba preocupación por que dicho sistema generaría en el mediano plazo sobre los costos fiscales, ya que si el porcentaje del presupuesto nacional destinado a cubrir dichos costos es muy bajo, sería la empresa privada la que sufriría un incremento en los impuestos.

Otra preocupación que mostraba el sector empresarial era el alza en las tasas de cotización para los trabajadores pues aumentaría considerablemente y podría llevar en el corto plazo a una solicitud por parte de los trabajadores de un aumento salarial para no desbalancearse con altas tasas de cotización para pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia. Todo esto podría generar según los empresarios un gran impacto sobre los costos de sus empresas y sobre la competitividad con que contaban en esos momentos el país.

✓ Sector laboral: de manera general, se puede decir que el sector laboral desconocía en gran medida las reformas que se estaban realizando al sistema previsional salvadoreño y el contenido de la Ley del SAP para el año de 1996. Específicamente el sector laboral agremiado argumentaba, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de la

⁵⁸ Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. “Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador”. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador, Junio 1998.

nueva Ley del SAP, ya que pensaban que dicha ley viola los artículos de la constitución de la República en que se hace referencia a que el Estado es el encargado de velar por la seguridad social de la población. Además, cuestionaban el por qué del excesivo incremento a las tasas de cotización ya que éstas no van de acuerdo a la realidad nacional. Opinaban que si el ISSS y el INPEP hubieran incrementado sus tasas de cotización y les hubieran permitido invertir al igual que las AFPs, el cambio al sistema privado no hubiese sido necesario.

Cuestionaban por otro lado que dicho cambio era de carácter obligatorio y no se dio la oportunidad de elegir entre otras alternativas, como por ejemplo un sistema previsional mixto. Pero una de las mayores preocupaciones a las que este sector hacía referencia, es la desconfianza en las garantías del SAP, dados los acontecimientos fraudulentos en el sistema financiero generados en los años de 1996-1997, cuando las compañías de seguros e inversiones FINSEPRO e INSEPRO fueron vinculadas en el mayor fraude financiero que habría tenido la historia salvadoreña. Por lo que se creó cierta incertidumbre y temor por parte del sector laboral, pues el dinero de sus pensiones estará en manos de las AFPs cuyos propietarios serán empresarios privados.

✓ Sector gubernamental: el sector gubernamental sostuvo que el antiguo sistema previsional en El Salvador estaba destinado al fracaso por lo que determinó que era necesario la realización de una nueva ley que diera respuesta a los vacíos y diera cumplimiento a los objetivos para los cuales los sistemas previsionales son creados como lo es el garantizar una pensión digna a los cotizantes.

Ahora bien, si no se hicieron las consultas necesarias tampoco se siguió el consejo de algunos expertos locales y extranjeros, ni se dio tiempo para que se prestara asistencia técnica por organismos internacionales. Por ejemplo, el Consejo Superior del Trabajo acordó, en reunión plenaria del 16 de diciembre de 1996, nombrar una comisión Tripartita con el objeto de realizar estudios sobre la reforma, así como solicitar apoyo de la OIT para asesorar dicho consejo, pero el experto de la OIT llegó y rindió su informe después de haber sido aprobada la Ley de SAP. La noche del 18 de diciembre de 1996, la Comisión Especial de Hacienda compuesta por 12 diputados, emitió su voto sobre el Anteproyecto de la Ley del SAP, resultando en seis a favor y cinco abstenciones. El voto

faltante (que sería una abstención o en contra, lo que habría generado un empate) no se contó, pues se expulsó de la Comisión a un diputado de la oposición alegando que no había asistido a las sesiones⁵⁹. Así pues, esta comisión aprobó el Anteproyecto con la mayoría de un voto. Trabajando en sesión permanente, hasta altas horas de la madrugada, dos días después se aprobó el Anteproyecto por la Asamblea Legislativa por una mayoría de 52 de los 84 votos, por medio del Decreto Legislativo del Sistema de Ahorro para Pensiones, número 927 del mes de diciembre de 1996 y publicado en el Diario Oficial número 243, tomo número 333, del 23 de diciembre de 1996, con lo que se autorizó el reparto del sistema público de pensiones a manos de la empresa privada, con la promesa de mejorar los servicios de los trabajadores públicos y privados, sin incluir el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) por considerarla como una institución financiera.

4.1 *Objetivos de la Reforma*

Con respecto al objetivo del nuevo sistema previsional, el artículo 1 inciso segundo de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, establece como objeto del sistema el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, mediante los cuales se administrarán los recursos destinados a pagar las prestaciones que deben reconocerse a sus afiliados para cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte.

Hay que aclarar que por la dificultad de obtener información de la exposición de motivos de la Ley del SAP tanto en la Asamblea Legislativa como en la Superintendencia de Pensiones, acudiremos al análisis titulado: “Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador”, elaborado por el Dr. Carmelo Mesa Lago, y es en dicho análisis donde aparecen claramente los objetivos de la reforma, los cuales son:

1. Ampliar la cobertura poblacional del sistema de previsión social. El nuevo sistema incorporará a los trabajadores agrícolas y domésticos, así como pequeños patronos y microempresarios, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades. La reforma

⁵⁹ Ídem.

logrará una mejoría en las condiciones del mercado laboral al generar mayor ahorro y empleo.

2. Contar con incentivos económicos y sociales adecuados. Entre éstos se encuentra la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado, que incentivará la afiliación al sistema, la cotización puntual y la declaración total del ingreso. Estos incentivos, unidos a un sistema electrónico para desarrollar y mantener una historia laboral del asegurado, resultarán en un aumento del ingreso por cotización y la reducción de la evasión, la mora y la subdeclaración del ingreso.
3. Promover nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, generará recursos para el financiamiento de actividades productivas, colocará los fondos de pensiones bajo óptimas condiciones de riesgo y rentabilidad, asegurará altas tasas de rendimiento de los ahorros previsionales, y tendrá un efecto directo en el desarrollo de mercado de valores.
4. Permitir el acceso a pensiones dignas y seguras en el futuro, pues el antiguo seguro social (ISSS e INPEP) ya cumplió su cometido y el actual sistema de pensiones depara a las actuales y futuras generaciones una vejez insegura, mientras que el nuevo sistema permitirá la homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas, y combinadas con la pensión mínima garantizada, harán el sistema más justo y mejorarán la equidad. Se propiciará la redistribución de recursos por el sistema previsional.
5. Aumentar el tamaño de la cobertura poblacional mediante la ampliación del mercado laboral; fomentar la entrada de más administradoras de pensiones (AFPs) en el mercado y propiciar la competencia entre ellas y así evitar la concentración. La competencia entre las AFPs, su carácter privado, modernidad y personal calificado, así como la libertad de elección (los afiliados escogerán las mejores AFPs en términos de la rentabilidad de la inversión, comisiones, etc.), promoverán la eficiencia y la reducción de los costos de administración.

6. El Estado será responsable de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Se logrará que los trabajadores sean supervisores de su previsión social.
7. El costo fiscal de la reforma basada en el sistema de Capitalización Plena e Individual será inferior al de una reforma basada en el sistema mixto. El nuevo sistema, basado en la capitalización plena e individual (CPI), generará ahorro interno de largo plazo, cuyo destino serán el financiamiento de actividades productivas para el país.

5. Características del Sistema

En el artículo 2 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, se determinan las características del sistema, las cuales son:

- Sus afiliados tendrán derecho al otorgamiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez común y de sobrevivencia, en la forma en que se determina en la ley.
- 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 redistribución por los servicios de administrar las cuentas y prestar los beneficios que señale la ley.
- Las cuentas individuales de ahorro para pensiones serán administradas por las instituciones que se faculen para tal efecto, que se denominarán Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones; éstas serán facultadas por el Estado y estarán sujetas a vigilancia y control por medio de la Superintendencia de Pensiones.

Las Instituciones Administradoras tienen las siguientes características: se constituirán como sociedades anónimas, de giro único, con un requerimiento de capital de fundación establecido en la ley, con patrimonio en relación al número de afiliados y del tamaño del fondo que administren y una contabilidad separada respecto del fondo de pensiones, una junta directiva integrada por miembros cuya calidad esta determinada en la ley.

- Los afiliados del sistema tendrán libertad para elegir y trasladarse entre las Instituciones Administradoras y, en su oportunidad, para seleccionar la modalidad de su pensión.
- Las cuentas individuales de ahorro para pensiones serán propiedad exclusiva de cada afiliado al sistema.
- Cada Institución administradora, administrará un fondo de pensiones, en adelante el fondo que se constituirá con el conjunto de las cuentas individuales de ahorro para pensiones, y estará separado del patrimonio de la institución administradora.
- Las Instituciones Administradoras deberán garantizar una rentabilidad mínima del fondo de pensiones que administren.
- El Estado aportará los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas, cuando la capitalización de las cuentas individuales de ahorro para pensiones de los afiliados fueren insuficientes, siempre y cuando éstos cumplan las condiciones requeridas para tal efecto.
- La afiliación al Sistema para los trabajadores del sector privado, público y municipal, es obligatoria e irrevocable, según las disposiciones de la ley. No obstante toda persona sin relación de subordinación laboral pueden afiliarse al sistema si lo quisiese.

Así mismo es de relevancia mencionar otras características o rasgos fundamentales que según el Dr. Carmelo Mesa Lago, la Ley del SAP (siguiendo el modelo chileno), introdujo en El Salvador:

- El programa de invalidez, vejez y muerte (IVM) del ISSS y del INPEP se cierra, o sea, no admite nuevas afiliaciones.
- El programa antiguo se sustituye por un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI) administrados por sociedades anónimas de giro exclusivo (AFPs), que compiten entre si por la afiliación de los asegurados.
- Los asegurados pueden, en ciertos casos y dentro de un plazo, escoger entre quedarse en el programa antiguo o pasarse al nuevo.

- La cotización sobre el salario se paga exclusivamente por el asegurado pero se reduce si éste se pasa al sistema nuevo y es definida, es decir, no se cambia a través del tiempo.
- La AFP invierte el fondo depositado y añade el retorno de capital o rendimiento de la inversión a la cuenta individual.
- La pensión es indefinida porque no se determina legalmente, al tiempo del retiro el asegurado recibirá lo que ha acumulado en su cuenta individual y podrá escoger entre tres modalidades de pensión: una renta vitalicia abonada por una compañía de seguros, un retiro programado pagado por la AFP o una combinación de ambas.
- El Estado se hace cargo de algunos costos de transición del sistema: el déficit que ocurre en el programa antiguo (porque se queda con sólo una minoría de los cotizantes pero con todas las pensiones en curso de pago y las que se generen en ese programa), un certificado de traspaso o bono de reconocimiento (que estima el valor de las cotizaciones contribuidas al programa antiguo y las ajusta a la inflación y paga el 4% de interés anual, otorgando un documento al asegurado que no puede hacerse efectivo hasta el tiempo de retiro).
- El Estado también garantiza el rendimiento mínimo de la inversión promedio del sistema en cualquier AFP que no pueda hacerlo con sus reservas, y las pensiones de los asegurados en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguros.
- Si bien es cierto que la reforma en el sistema previsional Salvadoreño siguió el patrón de la reforma exitosa en Chile, esta se diferencia de la primera en los aspectos siguientes⁶⁰:
- La libertad para mantenerse en el programa antiguo o cambiarse al nuevo dentro de un plazo está limitada por la edad del asegurado: si es menor de 36 años debe obligatoriamente pasarse al nuevo, si tiene 36 y menos de 50/55 años (mujer/hombre) puede optar por quedarse o cambiarse (pero debe manifestar su decisión por escrito, de

⁶⁰ Ídem.

lo contrario se le afilia al nuevo), y si tiene 50/55 o más (mujer/hombre) debe quedarse obligatoriamente en el programa antiguo.

- La cotización del empleador, eliminada en Chile, se mantiene en El Salvador.
- La cotización del asegurado, reducida en Chile, se aumenta considerablemente en El Salvador.
- La ley determina topes a las comisiones de las aseguradoras.
- El certificado de traspaso no gana el 4% real de interés anual que se paga en Chile.
- Las edades de retiro son 55/60, más bajas que en Chile que tiene 60/65 (estas edades estaban incluidas en el proyecto de ley salvadoreño pero fue rechazado por el legislador) pero se requieren además de 25 años de cotizaciones o 30 años con cualquier edad (que no se exige en Chile).
- Los cambios entre AFPs se limitan a dos por año (ilimitados en Chile).
- La Superintendencia es financiada por las AFPs y no por el Estado y supervisa tanto al sistema antiguo como el nuevo (en Chile hay superintendencias separadas)

Excepto por una edad más baja de retiro y la eliminación de la contribución del empleador, por tanto, las condiciones del Sistema Salvadoreño son mucho más estrictas que las chilenas.

Ante esta situación es interesante hacer alusión al estudio realizado por el Dr. Carmelo Mesa Lago para el INCAE, en el cual al referirse sobre la implementación del modelo Chileno en América Latina, expone: *“Las condiciones de la seguridad social en muchos países de América Latina son menos propicias que las de Chile. En países menos desarrollados tales como Bolivia, Ecuador, Perú y la mayoría de Centroamérica y el Caribe Latino, menos de un cuarto de la población está amparada por la seguridad social. Más aún la pobreza, el sector informal, el trabajo por cuenta propia y el sector campesino marginal están mucho más extendidos que en Chile....asimismo factores demográficos y de otra índole son igualmente adversos, por ejemplo la razón de contribuyentes por pensionados era de dos a uno en Chile pero es de uno a uno en Uruguay, incluso en países menos desarrollados como Colombia sufre un desequilibrio*

más grave que era el caso de Chile. Por último el Estado no ha cumplido en el pasado sus obligaciones para seguridad social, contrario al caso Chileno, como en varios países como Ecuador y Perú, de ahí que no hay garantía que el gobierno cambie su conducta y se haga responsable de la pesada carga generada por la reforma.”

No se trata de ser adverso a la reforma que se elaboró en nuestro país, pero como se puede observar en el párrafo anterior se concluiría que el entorno o las condiciones económicas y sociales de El Salvador son completamente diferentes a la situación que presentaba Chile en los momentos de dicha reforma, y es por esta razón la inseguridad si la reforma con sus objetivos previstos funcionaría a cabalidad en nuestro país.

Ya han pasado varios años y sin duda alguna se han logrado mejoras pero a la vez se han mantenido algunos problemas que la política de seguridad social salvadoreña no ha logrado solventar. Ante esta situación, el siguiente apartado tratará de analizar si los objetivos que se impusieron en los años de la reforma se han cumplido y si dichos objetivos concuerdan con los principios de seguridad social.

Conclusiones

La seguridad social en El Salvador se ha desarrollado con la creación y modificación de diversas leyes a través de la historia desde su surgimiento en dicho país; y así ha ido cobrando importancia dadas las características de la población salvadoreña.

En este país, la organización del sistema de seguridad social tiene tres funciones o programas fundamentales que son: pensiones, salud y créditos para vivienda; que se encontraban a cargo de instituciones públicas, y que con la entrada en vigencia de la nueva Ley de pensiones, se reformó y se creó el Sistema de Pensiones Público.

El sistema de pensiones en El Salvador antes de la reforma estaba formado por el ISSS y el INPEP, instituciones que velaban por dar solución ante las contingencias de invalidez, vejez y muerte a asegurados a dichas instituciones, y sus beneficiarios dado el caso.

El proceso de reforma del sistema previsional salvadoreño se remonta al año 1992, cuando el país vivía una época de transformación económica; ya que se estaba

implementando el modelo neoliberal y por consiguiente se generarían una serie de reformas, las que incluía la modernización del Estado, con lo que se privatizaría varias instituciones Estatales entre ellas el sistema de pensiones. Durante este proceso se plantearon diversas propuestas de reformas por parte de varias entidades pero al final una comisión especial que trabajo durante tres años, realizó estudios para resolver el problema la cual planteo como solución que era necesario crear un nuevo sistema basado en el ahorro individual, manejado por administradoras privadas y fiscalizado por el Estado; aduciendo que el sistema de reparto presentaban graves fallas entre las cuales estaban: desvinculación entre aportes y beneficios, heterogeneidad en la estructura del financiamiento, la visión Estatista en el diseño, entre otros. Así pues se adoptó el sistema de Capitalización Plena Individual (CPI), aprobado por medio del Decreto Legislativo del Sistema de Ahorro para Pensiones, número 927 del mes de diciembre de 1996 y publicado en el Diario Oficial número 243, tomo número 333, del 23 de diciembre de 1996, con la promesa de que el nuevo sistema mejoraría las condiciones de seguridad social para todos los trabajadores salvadoreños. No obstante dicha aprobación fue sujeta de diversas críticas debido a que no se realizó las consultas necesarias entre sectores clave de opinión, tampoco se siguió el consejo de algunos expertos locales y extranjeros, ni se dio tiempo para que se prestara asistencia técnica por organismos internacionales.

Por lo tanto el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) se propugnó como un sistema que mejoraría y eliminaría las fallas que presentaba el sistema anterior. Para alcanzar dichas mejoras se propusieron siete objetivos claves que se lograrían en el largo plazo, tales como: ampliación de la cobertura poblacional incorporando trabajadores agrícolas y domésticos que históricamente habían sido excluidos en el anterior sistema; el nuevo sistema tendría incentivos económicos y sociales con la finalidad de afiliarse, aumentar el ingreso por cotización y la reducción de evasión y mora; el nuevo sistema tendría un efecto positivo en el mercado de valores; homologar las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas; el nuevo sistema sería mas eficiente debido a la competencia entre las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs); también el nuevo sistema tendrá un impacto positivo en el ahorro interno nacional; y el Estado será responsable de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden seguridad

económica a todos los afiliados al sistema previsional. Además, para efectos de lograr los anteriores objetivos, es en la Ley SAP donde se estipulan las características del sistema en la cual se enuncian aspectos que van desde la explicación de la Cuenta Individual de cada afiliado hasta aspectos como las garantías Estatales. Es necesario mencionar que el sistema previsional adoptado en nuestro país siguió las características del modelo chileno, aunque con algunas variantes que lo hacen mucho más estricto. Así mismo, el entorno o las condiciones económicas y sociales de El Salvador son completamente diferentes a la situación que presentaba Chile en los momentos de dicha reforma, por lo que se pone en tela de juicio si la reforma con sus objetivos previstos funcionaría a cabalidad en nuestro país.

III. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES EN FUNCIÓN DE SUS OBJETIVOS Y DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. Contraste entre los principios de la Seguridad Social y los objetivos del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

En este apartado se realiza un análisis sobre los principios de la seguridad social y los objetivos del SAP presentados en la exposición de motivos de dicha ley con la finalidad de observar si en los objetivos son afines, ya sea de manera implícita o explícita con los principios de seguridad social.

En un primer momento se recordará cada principio de seguridad social, luego se procederá a efectuar un análisis para confirmar si en los objetivos se muestran o no rasgos distintivos de dichos principios, y así elaborar comentarios sobre lo que se esperaría que ocurriera con la implementación de dichos objetivos, aunque en la práctica podría ocurrir de otra manera. Posteriormente se podrá concluir en qué principios de la seguridad social se sustentan los objetivos de la ley del SAP.

Es necesario aclarar que el análisis que se pretende realizar, es un contraste entre los objetivos del SAP tal como versa en la exposición de motivos y los principios de la seguridad social solamente; obviando los enunciados, comentarios y/o artículos que se presentan en la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

▪ *Principio de Universalidad*

Este principio se divide en universalidad subjetiva y objetiva. Desde el punto de vista subjetivo se estima que la seguridad social debe cubrir a todas las personas. Al hablar de universalidad en sentido subjetivo, se parte de la no discriminación por raza, sexo, edad, nacionalidad o remuneración.

Con respecto al punto de vista objetivo, la seguridad social deberá cubrir todos los riesgos o contingencias sociales derivados ya sea de la falta de salud o medios económicos, o bien la adición de obligaciones derivadas de vínculos familiares. Se consideran como contingencias la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte, la viudez, la orfandad, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, el desempleo y las cargas familiares.

Análisis:

El objetivo número uno menciona que: *se ampliará la cobertura poblacional del sistema de previsión social. El nuevo sistema incorporará a los trabajadores agrícolas y domésticos, así como pequeños patronos y microempresarios, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades. La reforma logrará una mejoría en las condiciones del mercado laboral al generar mayor ahorro y empleo.*

Se debe recordar que antes de la reforma al sistema previsional, en nuestro país, existía la dificultad de poder dar una cobertura total a todas las personas especialmente en el sector agrícola, esto junto al problema de la no extensión de seguros sociales a trabajadores independientes, quienes constituyen un elevado número de la Población Económicamente Activa, lo que a argumento del primer objetivo de la exposición de motivos de la ley del SAP, se observa que pretende cumplir con el principio de universalidad subjetiva, ya que ampliará la cobertura hacia sectores de la sociedad tradicionalmente desprotegidos como lo son microempresarios, trabajadores domésticos y trabajadores independientes, entre los principales.

Por el lado objetivo del principio de universalidad, de acuerdo a lo expuesto en la exposición de motivos, es posible decir que éste se cumple ya que según el objetivo número 6 de la ley del SAP, el Estado será responsable de cubrir a nivel general los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En esta cobertura se incluye la orfandad y la viudez. Adicionalmente, de acuerdo a la Ley del SAP también la ascendencia; en relación a los riesgos derivados de accidentes ya sea generales o de trabajo, éstos ya estaban contemplados antes de la reforma de pensiones y continúan estándolo luego de ella.

Por lo tanto, respecto al principio de universalidad se puede decir que en la exposición de motivos se evidencia la intención de cumplirlo en tanto subjetiva al ampliar las posibilidades de cobertura del sistema, en tanto objetiva también es posible afirmar que existe una tendencia a cumplirlo.

▪ ***Principio de Integridad o suficiencia***

Este principio se refiere a la circunstancia de que todas las prestaciones sean suficientes y a la vez eficientes, para atender las contingencias sociales respectivas y, capaces de solucionar el caso social. En cuanto al monto de las prestaciones, estas deben ser de tal calidad que permitan a la persona continuar viviendo en condiciones relativamente similares a las que tenía cuando se encontraba trabajando. La suficiencia no es puramente cuantitativa sino que también es cualitativa, lo que significa que la seguridad social además de indemnizar debe devolver al trabajador su calidad de ser humano, su actitud creadora.

Debe existir a su vez un reajuste en el monto de las prestaciones en caso de aumento del costo de la vida, ya que ello constituye una garantía del valor real de las mismas.

Análisis:

Según el objetivo número 4 de la ley del SAP, se puede postular en general que se cumple con este principio ya que el nuevo sistema permitirá otorgar mejores y seguras pensiones a las futuras generaciones en términos cuantitativos, así como proveyendo un nivel mínimo de seguridad económica a todos los afiliados que se pensionen en la que en dicho objetivo se le nombra como “la pensión mínima garantizada”. Sin embargo, este objetivo parte de un supuesto falso, debido a que el Estado discrecionalmente revisará y ajustará anualmente las pensiones mínimas para que éstas logren generar el ingreso suficiente para lograr un nivel de vida digno, lo cual no sucede así, tal como se demuestre en el siguiente numeral. Otro supuesto implícito es la existencia de salarios adecuados a lo largo de la vida laboral de los individuos, es decir que el nivel de salarios le permita ahorrar lo suficiente como para contar con una pensión adecuada en sus años de retiro; así mismo, el mercado salvadoreño demuestra lo difícil que es lograr lo anterior para la mayoría de los salvadoreños. Así el salario promedio es menor a los 300

dólares mensuales, monto que es insuficiente para poder acceder en el futuro a una pensión digna para el sobrevivimiento de cualquier persona.

Además, en los objetivos 2 y 5 se expresa la intención de mejorar la eficiencia del sistema a través de incentivos adecuados como la propiedad exclusiva de la cuenta individual del asegurado y la manutención de un sistema electrónico de historial laboral. Al respecto, de nueva cuenta existen supuestos implícitos difíciles de concretar, como por ejemplo el nivel educativo y cultural de la clase trabajadora nacional, es así que se da una preocupación por vigilar el estado de sus ahorros previsionales, cuando existen evidencias sobre la “incultura” previsional que prevalece en el país. Además, se tiene como ejemplo que los alegados incentivos de la cuenta individual no han resuelto el problema de cumplimiento y de eficiencia en Chile (país precursor del modelo previsional que El Salvador ha adoptado) y otros países que han seguido su postura.

También se aumentará el ingreso por cotización, así como también se promete que con la entrada de las administradoras de fondo de pensiones (AFP) se promoverá la competencia entre ellas, generando la reducción de los costos de administración y la mejoría en la eficiencia para enfrentar la contingencia social respectiva específicamente al fondo de pensiones de cada asegurado. Sobre el aumento del ingreso por cotización, la efectividad de esta medida escapa al sistema previsional, ya que depende, principalmente de las condiciones del mercado laboral. Como ya se ha comentado, éstas son tales que la tendencia es a que la mayoría de los trabajadores perciben salarios poco adecuados para un nivel de vida digno. Sobre la competencia, lo expuesto permite inferir una mejora en la eficiencia producto de una mayor competencia entre las AFPs. No obstante, lo anterior es más bien una declaración de “deseos”, pues el mercado previsional salvadoreño es altamente concentrado con lo cual se limitan las ganancias en eficiencia derivadas de la competencia.

Otro punto importante a destacar es que si bien es cierto que se pretende otorgar mejores pensiones, en ningún objetivo se estipula si habrá o no un mecanismo de reajuste al monto de las prestaciones con respecto al aumento del costo de la vida. Mas sin embargo, los asegurados podrían quejarse y hacer lo posible para un reajuste a sus prestaciones ya que en el objetivo número seis, se promete que “los trabajadores serán

supervisores de su previsión social”; aunque en la práctica se dude de la aplicación de esta afirmación.

▪ ***Principio de Solidaridad***

Al financiamiento del régimen de la seguridad social deben concurrir los sectores económicamente más fuertes, al igual que los trabajadores, en proporción a sus ingresos, para mantener la seguridad económica y el bienestar social del asegurado y de su grupo familiar.

Para que un sistema de previsión o seguridad social brinde plena vigencia al principio de solidaridad, es necesario que para su sostenimiento tengan participación los empresarios o patronos, los trabajadores y el Estado, dedicando este último parte de sus ingresos en concepto de impuestos para el financiamiento de seguros sociales. Pero no se puede obviar que la mayor solidaridad se da entre asegurados y beneficiarios ya que los que tienen mayores ingresos en virtud de su salario, proporcionalmente cotizan más que los que ganan menos, por otra parte los que no hacen uso de los servicios y prestaciones del régimen, ayudan a que dichas prestaciones se otorguen a los que más las necesitan.

Análisis:

Es en este principio donde se da la mayor controversia entre el antiguo “sistema de reparto”, caracterizado por recaudar las cotizaciones de todos los afiliados al sistema para luego distribuirlo entre los pensionados, y el nuevo sistema de capitalización, que se caracteriza porque el monto de la pensión del asegurado depende de su capacidad de ahorro. Y es que el nuevo sistema de pensiones según el objetivo número 2 propone nuevos incentivos económicos y sociales adecuados, entre los cuales están:

- La propiedad exclusiva de la cuenta individual por parte del asegurado: es aquí donde se da la controversia ya que las cotizaciones de los trabajadores con un ingreso mayor ya no actuarán solidariamente con las de trabajadores de menores ingresos, sino que cada trabajador cotiza para su propia cuenta individual por lo que se eliminan las transferencias entre asegurados o la llamada solidaridad, y se sustituye por el principio egoísta del bienestar individual.

- La participación del Estado para el financiamiento del nuevo sistema de previsión social: en la exposición de motivos aparentemente, es de importancia ya que según el objetivo número 6, el Estado será el responsable de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Aunque no se explica en dicho objetivo qué tipo de mecanismos utilizará el Estado para brindar seguridad económica, con lo cual se hace cuestionable su participación y es por ello que se analizará más detalladamente cuando se evalúe el principio de subsidiariedad.

- ***Principio de igualdad:***

Este principio se refiere a que debe haber igualdad en la distribución tanto de las prestaciones como de los beneficios de la seguridad social, proporcionando los beneficios de manera equitativa los servicios a quienes lo soliciten sin favoritismo o discriminaciones.

Análisis:

Específicamente es en el objetivo 4 de la reforma donde se puede observar claramente rasgos distintivos del principio de igualdad, ya que con la entrada en vigencia del SAP este promete generar pautas para que se homologue las condiciones de acceso y se elimine las prestaciones privilegiadas que había en el sistema público (ISSS e INPEP), así como también en el mismo SAP se promete igualdad en las condiciones de acceso.

Por lo tanto, tal como se expresa en la exposición de motivos el SAP pretende ser un sistema previsional más justo y equitativo y así poder lograr una buena distribución de recursos en dicho sistema. Sin embargo es dudoso que la anterior afirmación se cumpla, ya que en la realidad las fuerzas armadas mantendrá su sistema privilegiado con fuertes subsidios fiscales; así mismo la reforma previsional demandará enormes recursos fiscales para apuntalar el sistema de pensiones que cubrirá una minoría exigua de la población, restando recursos para la lucha contra la pobreza, por ejemplo; y además las mujeres serán discriminadas, pues recibirán una pensión inferior a la de los hombres puesto que las mujeres se jubilan cinco años antes que los hombres por lo que el periodo

de cotización es menor. Por todo ello, el SAP no podría mejorar completamente la equidad y podría tener un impacto regresivo en la distribución.

▪ ***Principio de Unidad***

Este principio consiste en uniformar los diversos esfuerzos aislados existentes en materia de seguridad social generando un todo armónico. Es decir este principio implica, evitar la proliferación de los órganos gestores de la Seguridad Social, ya sea por ramas, especialidades o profesiones, para no crear regimenes privilegiados, no duplicar esfuerzos y aprovechar en forma más racional, los recursos técnicos, científicos, administrativos y materiales.

Análisis:

Según algunos autores el antiguo sistema de reparto cumplía con el principio de unidad, en donde el Instituto del Seguro Social, precursor de la seguridad social en nuestro país, llegó a una situación en la que ya no era suficiente para seguir brindando cobertura a todos los trabajadores en las diferentes contingencias que se les presentaban; lo anterior permitió que se crearan varias instituciones (INPEP e IPSFA) para este servicio, aunque ello no implicó que se fuera en contra del principio de unidad.

Además en nuestra constitución, en el artículo 50 inciso segundo se establece que la seguridad social será prestada por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre si la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Se hace necesario hacer relación al país precursor del nuevo sistema de capitalización, ya que en Chile la administración de los sistemas de pensiones se encontraba fundamentalmente en los entes gestores denominados Cajas de Previsión, de estructura paraestatal, salvo excepciones de los que dependían una diversidad de subsistemas, todo lo cual conformaba una frondosísima estructura, contraria al principio de unidad, por lo que su reforma si era eminentemente necesaria en este aspecto, lo que no podríamos afirmar en nuestro caso.

Ahora bien, al antiguo sistema se le criticaba por no ser equitativo y por privilegiar a algunos sectores de la sociedad salvadoreña, es por eso que el nuevo sistema promete en su objetivo número 4 ser mas justo y mejorar la equidad por medio de la homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas. Unido a lo anterior se puede apreciar que con la entrada de varias administradoras de fondos de pensiones se esperaba propiciar la competencia entre ellas y así evitar la concentración que va en contra del principio de unidad. Según este mismo objetivo, se puede entender que la entrada de varias AFPs no implicará la proliferación de órganos gestores de la seguridad social que puedan perjudicar al sistema, sino que al contrario la entrada de dichas administradoras ayuden a promover y mejorar la eficiencia del sistema.

En general con la reforma al sistema previsional salvadoreño se establecen dos tipos de sistemas: el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) administrado por entidades privadas y el Sistema de Pensiones Público (SPP) administrado por el Estado y con tendencia a desaparecer; por lo que se puede concluir que no hay una proliferación o multiplicidad de administraciones que se encarguen de la seguridad social, con lo que se cumple el principio de unidad. Aclarando que la anterior conclusión surge solamente, del análisis de los objetivos del SAP tal como versa en la exposición de motivos.

▪ ***Principio de Libertad***

Este principio se considera fundamental, en tanto que el individuo es libre de elegir con quien compartir la responsabilidad de la administración y control de sus recursos que serán la base de su futura pensión.

Análisis:

Se puede observar que el principio de libertad es tomado en cuenta en los objetivos del SAP. Es en el objetivo número 5 donde claramente se expresa que los asegurados tendrán la libertad de elegir la AFP a su conveniencia y según dicho objetivo se escogerán las mejores AFPs en términos de rentabilidad de la inversión, comisiones, entre otros aspectos. Por lo que el nuevo sistema por medio del carácter libre del asegurado en la elección de su administradora de fondos de pensiones intentará lograr la

eficiencia en el sistema debido a que las AFPs se prepararán en un ambiente competitivo para lograr atraer la mayor cantidad de trabajadores posibles.

Nuevamente, el cumplimiento de la anterior afirmación es cuestionable por varios factores: en primer lugar debido al pequeño número de asegurados en El Salvador y la imposibilidad de una extensión considerable de la cobertura, es bastante lógico que el mercado accionario o de operación para las AFPs sea muy reducido, lo que resultará en la concentración de asegurados por pocas administradoras, ocasionando así la no existencia de una competencia real. En segundo lugar, la libertad de elección tendrá fuertes limitantes debido a la escasa información; la baja escolaridad de las y los asegurados lo cual les impedirá hacer una selección adecuada; el fuerte papel de la publicidad y los vendedores. Así mismo, como premisa al siguiente numeral, es necesario mencionar que la llamada libertad de los trabajadores será mas limitada en el sentido de que la Ley SAP impone una serie de restricciones a todas aquellas personas que estuvieron afiliados en el sistema de reparto, para poder elegir si quedarse en dicho sistema o pasarse al nuevo sistema.

▪ ***Principio de Subsidiariedad***

El Estado tiene, en relación a este principio, la obligación de permitir que el individuo y los grupos intermedios, con sus propios medios hagan frente a sus estados de necesidad e intervenir sólo en caso de que sean incapaces de solucionar con sus propios medios sus necesidades. Ello implica abrir un amplio campo a la iniciativa privada y tratar de delimitar la actividad del Estado garantizando con ello, la actividad particular encaminada como ayuda a los más débiles.

Finalmente, el rol subsidiario del Estado se presenta en la obligación de éste de proveer los beneficios asistenciales y en la regulación y control de las entidades administradoras de la seguridad social.

Análisis:

En ningún objetivo de la exposición de motivos se explica claramente cuál será el rol específico del Estado ante el nuevo sistema de ahorro para pensiones. Pero en el objetivo número 5 es donde implícitamente se puede analizar el cumplimiento de este principio,

ya que en dicho objetivo se fomenta la iniciativa privada por medio de la entrada de las AFPs, las cuales serán de suma importancia para solucionar los diversos estados de necesidad de los asegurados; relegándole únicamente al Estado, según el objetivo 6, la responsabilidad de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

Aunque no se explique en la exposición de motivos qué tipos de mecanismos utilizará el Estado, el objetivo número 4 da una pauta por medio de la cual se posibilitará seguridad económica a los afiliados, y a la cual le da el nombre de “pensión mínima garantizada”.

Por lo tanto, aunque no se explique detalladamente el rol del Estado en los objetivos del nuevo sistema, se puede llegar a concluir que el Estado ya no participará directamente en el pago de las cotizaciones ya que, por una parte su rol pasa a ser netamente subsidiario mediante la garantía de la pensión mínima, y por otro, se le da mayor importancia a la participación de entidades privadas (AFPs) para la administración de los fondos de pensiones. En síntesis, el Estado toma el carácter subsidiario por medio de sus garantías Estatales hacia los afiliados; no obstante es dudoso que el Estado cumpla a cabalidad dichas garantías debido a que la trayectoria pasada por parte del Estado con respecto a la seguridad social fue claramente negativa: no pagó puntualmente sus cotizaciones como empleador ni sus aportes como tercera parte, tampoco sufragó siempre los gastos de atención de sus empleados en el ISSS, usó los fondos de pensiones para cubrir sus déficit presupuestarios, y por todo ello contribuyó a la reducción de las reservas de la seguridad social. Así mismo, la pensión mínima en el nuevo sistema no tiene un parámetro mínimo garantizado y quedo al arbitrio del gobierno y los recursos fiscales disponibles. Por lo que no existe garantía alguna de que dicho rol adverso se transforme en uno favorable y protector del sistema.

Por otro lado, es importante destacar que este principio es un punto de choque con el antiguo sistema que estaba basado, según algunos autores, en la solidaridad y unidad, puesto que la cobertura de todos los trabajadores no puede alcanzarse sin el intervencionismo del Estado, para lo cual no basta con que se haga de una manera subsidiaria, pues desprotege a la población de trabajadores con salarios por debajo del

mínimo para quienes a nuestro criterio no basta una pensión mínima sino que es necesario que se cumpla con el principio de solidaridad en que todos, principalmente el Estado, participen para el beneficio de los desfavorecidos.

▪ ***Principio de Redistribución de los Ingresos***

Más que ser un gran objetivo de la seguridad social (en cuanto hace relación entre sectores de la población con mayores recursos y aquellos que tienen menos), este principio hace énfasis en que la ideología del sistema advierte que la seguridad social puede conformar una herramienta poderosísima en la redistribución del ingreso nacional, ya que la masa financiera que constituye su base es altamente considerable.

Análisis:

Uno de los objetivos principales del nuevo sistema es que tendrá un impacto positivo en el ahorro nacional (objetivo número 7), con el que se acumulará un nivel de capital importante y aunado al desarrollo del mercado de valores mediante la oferta de recursos para nuevos proyectos de inversión, se facilitará el financiamiento de actividades productivas para el país, generando así beneficio para los distintos estratos de la población.

La anterior conclusión surge sólo de analizar los objetivos del SAP tal como versa en la exposición de motivos, poniendo en duda si en la práctica de este sistema se cumpla dicha conclusión, debido a que existen fuertes premisas en contra de las “intenciones” del SAP. Cuando analizamos el principio de igualdad⁶¹ concluimos que el SAP puede generar un impacto regresivo en la distribución, así mismo según los objetivos planteados en la exposición de motivos, el SAP apunta a un amplio desarrollo del mercado de valores para así poder contribuir al financiamiento de actividades productivas. Nuevamente, lo que se expresa en la exposición de motivos es puramente un ideal, debido al pobre desarrollo histórico del mercado de valores así como poquísimos instrumentos alternativos de inversión lo que puede crear que un elevado

⁶¹ Capítulo III, página 86.

porcentaje de la inversión se concentre en instrumentos públicos de deuda, de ahí que se generarán escasos recursos para actividades productivas y la posibilidad de diversificar la cartera de inversiones será mínima. Además, por la referida concentración, el gobierno tendrá gran poder para determinar el rendimiento de la inversión.

En síntesis, una vez efectuado el contraste entre los principios de seguridad social y los objetivos del SAP tal como versa exclusivamente en la exposición de motivos, se puede establecer que los principios fundamentales que toman plena vigencia en el nuevo sistema de pensiones de acuerdo a sus objetivos son: universalidad, suficiencia o eficiencia, igualdad, libertad, unidad, subsidiariedad y redistribución del ingreso, aclarando que los anteriores principios podrían no cumplirse en la evolución práctica que ha tenido el SAP durante sus nueve años de existencia, aspecto que se analizará en el siguiente apartado pero ya tomando en cuenta datos estadísticos económicos, diversos comentarios y artículos de diferentes autores, así como también la misma Ley SAP, con lo cual posteriormente podremos concluir si realmente el SAP cumple con los principios que anteriormente mencionamos.

El nuevo sistema en sus objetivos deja a un lado la solidaridad, principio fundamental que debe tener todo sistema de pensiones; en cambio se apuesta por un sistema mas eficiente en donde la iniciativa privada tiene un papel determinante en la administración del sistema, relegando al Estado un rol de carácter subsidiario, afectando gravemente a otros principios de la seguridad social, como el de unidad y el de solidaridad, puesto que al no tener el control del sistema, el Estado puede desinteresarse en sus finalidades primordiales con respecto a la política de seguridad social.

2. Evolución del Sistema de Ahorro para Pensiones en función de sus objetivos

En este apartado se inicia el análisis para el caso salvadoreño de acuerdo a los objetivos o presupuestos promulgados por la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y su evolución a lo largo de nueve años desde su implementación en 1998; luego se procede a realizar un contraste entre los objetivos de la Ley del SAP y la realidad bajo la cual funciona dicho sistema en nuestro país, apoyados en la ley misma y respaldados por

datos cualitativos y cuantitativos de carácter socio-económico que conduzcan de manera objetiva el análisis y comprobación del cumplimiento de ya mencionados objetivos.

Lo anterior posibilitará establecer el marco de seguridad social bajo el cual funciona el SAP, y de esta manera dar recomendaciones que permitan posibles reajustes o reformas con respecto al carácter social que debe perseguir el SAP, de acuerdo a la realidad salvadoreña.

2.1 Objetivo 1

Se ampliará la cobertura poblacional del sistema de previsión social. El nuevo sistema incorporará a los trabajadores agrícolas y domésticos, así como pequeños patronos y microempresarios de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades. La reforma logrará una mejoría en las condiciones del mercado laboral al generar mayor ahorro y empleo.

- *Ampliación de la cobertura*

Antes de poder hacer un análisis sobre este tema, es necesario preguntarse *¿Qué entendemos por cobertura?* Existen varias formas de responder a esta interrogante, para algunos la cobertura son todos aquellos individuos que se encuentran dentro del sistema previsional, lo anterior lleva a pensar que cobertura es igual al número de afiliados, pero para otros son los cotizantes los que en verdad están cubiertos por el sistema.

Lo anterior crea un debate, pero la verdad es que son ambos, afiliados y cotizantes, junto con sus beneficiarios, los que están cubiertos por el sistema previsional, sólo que los afiliados están sujetos al tiempo acumulado durante su vida laboral para obtener los diferentes beneficios que ofrece el sistema⁶².

Por lo tanto podemos decir que no hay un criterio que popularmente se acepte de lo que es cobertura, los únicos indicadores objetivos que existen y pueden medirse en un

⁶² En el caso de vejez si acumula 25 años de cotización o más, tendrá a derecho a pensión, caso contrario tiene derecho a que se le devuelva el saldo de su cuenta. En el caso de invalidez y sobrevivencia, tiene derecho a pensión o devolución de saldo dependiendo de lo establecido en el Art. 125, 148 y 149 de la Ley del SAP; sobre la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, que está definida en el Art. 116 de la Ley, la cobertura extendida es de un plazo de 18 meses, si la persona ha cotizado al menos 6 meses de esos 18.

momento dado, son el número de afiliados totales de un sistema y el número de personas que se encuentran cotizando en ese mismo momento.

Antes de que el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) actual fuera implementado, las tres instituciones (ISSS, INPEP e IPSFA) que administraban la previsión social de diferentes categorías de trabajadores, eran fiscalizadas por la Intendencia de Seguros y Previsión Social de la Superintendencia del Sistema Financiero. Sin embargo, presentaban problemas relacionados con la administración de los fondos, excesiva burocracia para asignar las pensiones, arbitrariedad para asignar montos de pensiones, etc. Además, los sistemas de pensiones presentaban escasa cobertura, dado que el 75% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba fuera del sistema de previsión social, y cerca de dos tercios de la población no tenían recursos para financiar un sistema particular.

Así para finales de 1997⁶³, la población total cubierta por el Sistema de Pensiones Públicos (SPP) era de 604,273⁶⁴, incluyendo activos y pensionados (Ver cuadro III 1).

63 1997 marca el año inmediato anterior al inicio de operaciones del nuevo sistema de pensiones de capitalización individual.

64 Informe Económico, Financiero y Evolución del Sistema de Pensiones, Superintendencia de Pensiones de El Salvador, Informe a Marzo de 2002.

Cuadro III 1 El Salvador: INDICADORES DEL SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICO (SPP), 31 de diciembre 1997

INDICADOR	Dic. 31- 1997
Población total cubierta por el SPP	604,273
(incluye activos y pensionados) (a + b)	424,819
ISSS	179,454
INPEP	535,485
a) Afiliados totales activos	389,103
ISSS	146,382
INPEP	
b) Población Pensionada	68,788
ISSS	35,716
INPEP	33,072

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Al final del año 1997 en este sistema la cobertura era de un 24% de la PEA, y de un 9% de la población total.

Ahora, después de casi 10 años de la reforma al sistema previsional, es justo realizar una comparación y ver la evolución que ha tenido la cobertura con el actual sistema de ahorro para pensiones.

Cuadro III 2 El Salvador: Afiliados y Cotizantes al SAP Y SU PORCENTAJE RESPECTO A PEA Y POBLACION TOTAL 1998-2007

Año	Afiliados	Cotizantes	Afiliados % PEA	Afiliados % Población Total	Cotizantes % PEA
dic-98	547,758	397,438	22,79	9,08	17%
dic-99	736,228	469,350	30,11	11,96	19%
dic-00	847,805	481,238	33,96	13,51	19%
dic-01	919,805	489,444	34,91	14,38	18%
dic-02	992,824	469,759	38,59	15,23	18%
dic-03	1,074,493	490,708	39,69	16,19	18%
dic-04	1,166,602	477,113	43,04	17,26	17%
dic-05	1,279,714	504,971	45,83	18,61	18%
dic-06	1,437,474	530,750	50,01	20,56	18%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASAFONDOS.

Al observar el cuadro III 2, se podría decir que en estos nueve años ha habido un crecimiento modesto de la cobertura, que no es el que se esperaba de acuerdo al objetivo planteado por la Ley del SAP. Lo que podríamos concluir de estos datos es que el número de afiliados ha aumentado, pero el número de cotizantes no es ni la mitad de estos. En la grafica III 1 se logra comparar como la tendencia de los afiliados al sistema a lo largo de estos años es creciente, mientras que la de los cotizantes se mantiene constante. Pero como se mencionaba al inicio de este análisis, la cobertura de los afiliados está sujeta al tiempo acumulado durante su vida laboral; por lo tanto para tener una noción más clara de la relación entre afiliados y cotizantes, debemos conocer la densidad de cotización⁶⁵:

⁶⁵ Es el número total de cotizantes entre el número total de afiliados a un sistema.

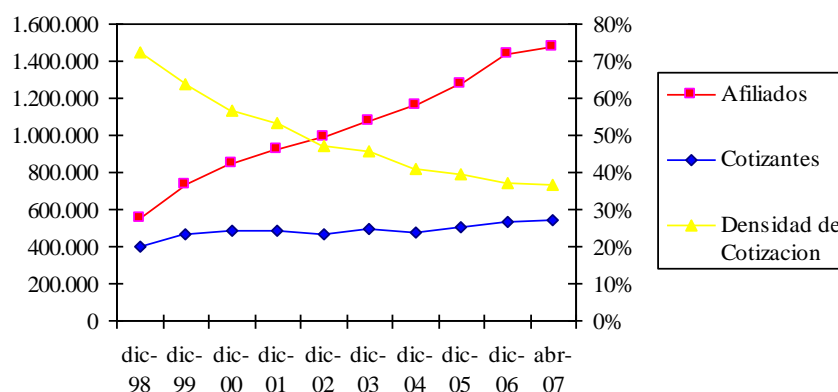
Cuadro III 3 EL Salvador: DENSIDAD DE COTIZACION SAP 1998-2006

Año	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	abr-07
Densidad	73%	64%	57%	53%	47%	46%	41%	39%	37%	37%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASAFONDOS.

La densidad de cotización nos indica qué porcentaje del total de afiliados al sistema, realmente se encuentra cotizando. En el grafico III 1 se puede observar mejor cómo el porcentaje de cotizantes en relación a los afiliados ha ido decreciendo durante el periodo estudiado.

Gráfica III 1 El Salvador: AFILIADOS, COTIZANTES Y DENSIDAD DE COTIZACION SAP 1998-2006



Fuente: Elaboración Propia en base a datos cuadro III 2 y III2

Con lo anterior se comprueba que efectivamente la cobertura ha crecido moderadamente puesto que los afiliados al sistema son más, pero eso no quiere decir que todas esas personas estén cubiertas por el sistema de acuerdo a lo estipulado en la Ley. Si realizamos el análisis con el número de cotizantes, que son considerados como activos en el sistema y cubiertos por el mismo, el resultado cambia y no se ve un crecimiento en la cobertura poblacional. Si tomamos tanto los cotizantes del sistema anterior⁶⁶ como los del actual de cada uno de los años del periodo estudiado y eso lo

⁶⁶ EL SSP no hacía diferencia entre el concepto de afiliado y cotizante, por lo tanto para obtener el porcentaje de la PEA cubierta por este sistema se utilizará el dato de Afiliados totales activos de dicho sistema.

dividimos entre la PEA correspondiente, veremos la evolución de la cobertura poblacional y si esta es creciente o decreciente.

Observando los resultados obtenidos del cálculo anterior en el cuadro III 4, se corrobora que efectivamente el porcentaje cubierto de la población económicamente activa total no ha crecido, sino más bien se ha mantenido de cierta manera constante a lo largo del periodo de 1997 a 2006; en otras palabras la cobertura poblacional del sistema previsional no ha sido ampliada.

Cuadro III 4 El Salvador: PORCENTAJE DE PEA TOTAL CUBIERTO. 1997-2006

Año	Cotizantes	PEA (en miles de habitantes)	% de PEA cubierto
1997	535,485	2,245.4	24%
1998	397,438	2,403.2	17%
1999	469,35	2,445.0	19%
2000	481,238	2,496.4	19%
2001	489,444	2,634.8	18%
2002	469,759	2,573.0	18%
2003	490,708	2,707.3	18%
2004	477,113	2,710.2	17%
2005	504,971	2,792.6	18%
2006	530,75	2,874.6	18%

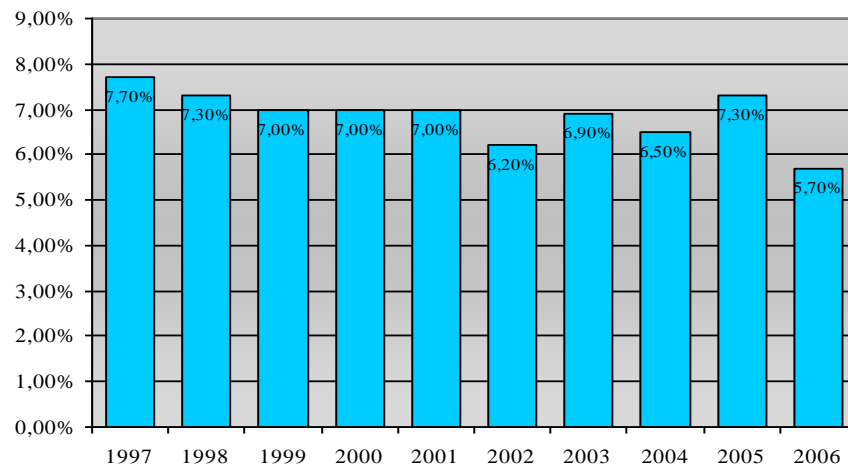
Fuente: Elaboración propia con datos de Superintendencia de Pensiones de El Salvador, ASAFONDOS y Banco Central de Reserva de El Salvador.

Con los resultados obtenidos previamente es válido preguntarse si el sistema previsional, antes y después de la reforma, es el factor fundamental para entender el por qué la cobertura poblacional es tan baja en nuestro país. Y es tratando de dar respuesta a esa interrogante que se hace necesario estudiar, como factor determinante de la baja cobertura del sistema, a las condiciones del mercado laboral salvadoreño.

¿Qué influye para que en el sistema solo el 36% de la población afiliada se encuentre cotizando en el 2006?

Primero, se debe tomar en cuenta que esos quinientos cuarenta mil cotizantes no son un número que permanece fijo, sino que fluctúa debido a que una persona puede estar afiliada pero si está desempleada no está cotizando. En 1997 la tasa de desempleo⁶⁷ en El Salvador fue de 7.7%, y a continuación podemos ver en la gráfica número III 2 la evolución que ha tenido el desempleo durante el periodo del sistema actual de pensiones.

Gráfica III 2 El Salvador: **TASA DE DESEMPLEO EN EL SALVADOR, 1997-2006**



Fuente : Elaboración Propia en base a datos BCR

Durante el periodo de estudio la tasa de desempleo se ha mantenido entre un siete y seis por ciento de la PEA la cual no cotiza, sino que se mantiene sólo como afiliada al sistema (en el mejor de los casos), y que por lo tanto es difícil determinar su cobertura.

Segundo, tenemos dentro del total de afiliados a personas que no están desempleadas sino que se encuentran fuera del mercado laboral por decisión propia, es decir población económicamente activa. Personas que son estudiantes y deciden no trabajar (aun) y que por lo tanto no cotizan, o tienen alguna razón que los mantiene en sus hogares (madres de familia) y dejan de cotizar, personas que renuncian y deciden iniciar un negocio propio, etc.

⁶⁷ Este porcentaje nos indica la razón entre la población desocupada y la población económicamente activa.

Tercero, usualmente se tiene el paradigma de que los trabajadores del sector formal de la economía, siempre trabajan en el sector formal y que los trabajadores del sector informal⁶⁸ se mantienen en este, lo cual no es así. La tendencia que muestra el mercado laboral salvadoreño desde el decenio del ochenta es al crecimiento del sector informal y contracción de formal. La fuerza laboral de El Salvador no esta compuesta principalmente por asalariados formales, sino por trabajadores informales urbanos⁶⁹, además una alta proporción de la fuerza laboral salvadoreña son campesinos independientes y miembros de cooperativas.

Las personas especialmente de estratos sociales más bajos entran y salen de sector dependiendo de las condiciones de trabajo. Por ello la movilidad entre sector formal e informal de la economía es otro aspecto que debe tomarse en cuenta al analizar la poca cobertura del sistema previsional. Poca cobertura en el sentido, de que las personas que dejan de cotizar y pasan al estado de afiliados solo están cubiertos por cierto tiempo, no permanentemente.

⁶⁸ Según el Ministerio de Economía, el sector informal se define como el segmento del mercado de trabajo urbano compuesto por asalariados y trabajadores familiares, ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas.

⁶⁹ Tales como independientes (cuenta propia), servidores domésticos, asalariados temporales, pequeños patronos, empleados de microempresas y trabajadores familiares sin remuneración.

Cuadro III 5 El Salvador: CATEGORIA DE OCUPACIÓN, 1997-2005

Año	PEA Total	Patrono	Cta. propia	Fam. no Rem.	Cooperativista	Asa. Permanen	Asa. Temp.	Serv. Domest.	Aprendiz	Otros
1997	2.412.785	4.30%	2.51%	6.92%	0.20%	26.15%	18.90%	3.74%	0.03%	0.10%
1998	2.520.060	2.86%	2.40%	9.32%	0.13%	32.86%	14.82%	3.87%	0.36%	0.11%
1999	2.526.363	3.95%	23.88%	7.55%	0.04%	32.68%	1.68%	4.40%	0.34%	0.09%
2000	2.591.076	4.83%	26.41%	7.08%	0.34%	32.46%	14.25%	3.91%	0.21%	0.16%
2001	2.451.317	4.55%	27.50%	10.83%	0.15%	34.56%	17.18%	4.70%	0.23%	0.30%
2002	2.412.785	4.60%	30.16%	9.13%	0.00%	35.37%	15.62%	4.31%	0.26%	0.50%
2003	2.520.060	4.63%	28.01%	8.69%	0.05%	36.95%	16.53%	4.67%	0.25%	0.21%
2004	2.526.363	4.28%	27.99%	7.68%	0.08%	36.86%	18.00%	4.71%	0.17%	0.22%
2005	2.591.076	4.36%	28.95%	9.84%	0.03%	3.59%	16.17%	4.30%	0.24%	0.23%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. EHPM

El cuadro número III 5 muestra a la población ocupada⁷⁰ de acuerdo a categoría ocupacional. Estos datos dejan vislumbrar que el 67.7% de la PEA estaba ocupada en el 2005; de este porcentaje de ocupados, el 40% se encontraba en el sector formal y el resto, en el informal. Si a estos últimos les sumamos el 7.3% de desocupados de la PEA, tendríamos que el 67.3% de la PEA no estaba cubierta por el sistema previsional.

Pero ¿Qué factores están incidiendo en El Salvador para que el sector informal tenga un crecimiento acelerado?

Con la globalización, ha habido una redefinición y cambios en las formas de producción y comercialización lo cual ha presionado en cierta medida a que las estructuras organizacionales operen con mayor eficiencia y eficacia. Esto implica que las empresas revisen no sólo procesos, sino también diseño de puestos de trabajo para la adopción de tecnologías diversas que en ocasiones vuelven obsoletos los procedimientos basados en gran intensidad de mano de obra. Los trabajadores menos capacitados en las

⁷⁰ La definición internacional de empleo (Banco Mundial (1995), OIT (1990)), establece que es ocupado todo individuo que realiza alguna actividad, dependiente o independiente, por lo menos una hora en la semana de referencia.

nuevas formas de producción son los candidatos a ser excluidos por las empresas, engrosando de esta forma las cifras de desocupados.

Por otro lado están los costos de producción de las empresas, los cuales son revisados constantemente con el propósito de reducirlos para tener un costo/beneficio más amplio, que les permitan incrementar la rentabilidad.

La incidencia de estas medidas se refleja en que la economía es incapaz de reintegrar a un empleo formal a estas personas, razón por la que el trabajador que de alguna forma debe satisfacer sus necesidades y las de su familia, puede verse conducido a tomar la decisión de integrarse al sector informal. La anterior situación nos conduce a otro factor que explica la poca extensión de la cobertura del SAP, el cual es la tasa de cotización.

La mayoría de los trabajadores del sector informal carecen de patrono⁷¹, por lo tanto para poder afiliarse al sistema tendrían que pagar su cotización más la del patrono que no tienen. De acuerdo al artículo 16 de la Ley del SAP, los empleadores y trabajadores contribuirán al pago de las cotizaciones dentro del Sistema en las proporciones establecidas en la Ley. La tasa de cotización será de un máximo del trece por ciento (13%) del ingreso base de cotización respectivo⁷².

En la nueva Ley, en el mismo precepto que regula la obligatoriedad de la cobertura se establece que toda persona sin relación de subordinación laboral quedará afiliada al sistema con la suscripción del contrato de afiliación en una institución administradora, lo cual pareciera sugerir la obligatoriedad de la afiliación; pero luego, la Ley dice que podrán afiliarse al sistema todos los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los patronos de la micro y pequeña empresa y también podrán afiliarse los salvadoreños no residentes. Este artículo (9) no

⁷¹ Al no contar con un patrono, el trabajador informal paga el monto total de la cotización lo cual es un porcentaje muy alto si se toma en cuenta que muchos de ellos perciben un salario mensual menor al mínimo.

⁷² La cotización se distribuirá así 10.3% del ingreso base de cotización se destinará a la cuenta individual de ahorro para pensiones del afiliado. De este un 6.25% del IBC será aportado por el trabajador y 4.05%, por el empleador; y un máximo 2.7% del IBC, se destinará al contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y el pago de la Institución Administradora por la administración de las cuentas individuales de ahorro para pensiones. Este porcentaje será de cargo del empleador.

menciona específicamente a los trabajadores independientes que no son patronos, los cuales constituyen una proporción muy considerable de la fuerza laboral salvadoreña doméstica.

Sin embargo, en el capítulo correspondiente a la cotización, la Ley si determina cuál es la cotización que deben pagar los trabajadores independientes (artículo 15). Por lo tanto los trabajadores por cuenta propia tienen la opción voluntaria de incorporarse al nuevo sistema como la tenían en el antiguo; no obstante “aún” se está estudiando cómo financiar la incorporación de los trabajadores que tengan un ingreso inferior al mínimo.

Las dificultades para extender la cobertura derivadas de la estructura del mercado de trabajo salvadoreño se agravaron con el incremento de la cotización del trabajador en el nuevo sistema. El enorme incremento de la cotización del trabajador del sector privado provocó un efecto nocivo en la cobertura al aumentar los incentivos para la evasión y la mora.

El trabajador por cuenta propia tendrá en el nuevo sistema un porcentaje impositivo muchísimo mayor que el del asalariado, ya que tendrá que pagar el doble de este, dicho porcentaje se fijará sobre el ingreso mensual que declare el independiente pero no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual (artículo 15). La misma regla se aplicará a los microempresarios.

Otro factor que incide en la cobertura previsional, y que muchas veces queda fuera del análisis de este problema es la emigración. Como sabemos la cobertura se mide respecto a la PEA; y la población económicamente activa estaba proyectada en base la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y al comparar esas proyecciones con la PEA actual, se observa una gran desviación esto debido a la emigración.

La emigración es un fenómeno social, que a través del tiempo ha crecido en nuestro país por diferentes razones, sobre todo falta de oportunidades laborales dignas y suficientes, y de esa cantidad de salvadoreños que radican en otros países como se observa en la tabla III 6. De estos salvadoreños radicados en el exterior, 6,349

aproximadamente, se encuentran afiliados al SAP⁷³ en El Salvador, y de los cuales el mayor número esta en Estados Unidos con 1,006 afiliados al sistema.

Cuadro III 6 El Salvador: NUMERO APROXIMADO DE SALVADOREÑOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR (2005)

País	N° de connacionales aprox.
Canadá	157,000
Estados Unidos	2,868,996
México	34,465
C.A. y el Caribe	152,813
Sur América	3,979
Europa	44,464
Asia, África y Oceanía	19,285
TOTAL	3,278,192

Fuente: Ficha Comunidades 2005, Viceministerio de Salvadoreños en el exterior.

También es de tomarse en cuenta que una persona puede estar empleada, puede estar cotizando, y que ello no se refleje porque el empleador este en mora con el sistema. Este podría ser otro factor que no permita reflejar el número exacto de personas cubiertas por el sistema.

- *Incorporación de trabajadores agrícolas y domésticos*

La Ley establece un régimen de excepción para dos grupos de trabajadores con relación de subordinación laboral que deben ser obligatoriamente cubiertos por el nuevo sistema: los agrícolas y los domésticos. Estos dos grupos serán incorporados de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo y para su afiliación se dictará un Reglamento Especial⁷⁴; pero hasta la fecha, este reglamento no ha sido emitido.

⁷³ Dato a marzo 2007.

⁷⁴ Art.9. Podrán afiliarse al Sistema todos los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los patronos de micro y pequeña

En ninguna parte de la Ley se define cuáles son las condiciones y peculiaridades de estos grupos, ni tampoco se fija un plazo para dictar el Reglamento de incorporación.

La Superintendencia de Pensiones realizó en 1998 un estudio para ver las condiciones de incorporación necesarias de estos dos grupos al sistema previsional, y evaluó las características laborales de estos.

Los trabajadores agrícolas, son trabajadores estacionales, con ingresos menores al salario mínimo urbano, y con empleadores no acostumbrados a ningún grado de formalidad en el manejo de sus empresas. El trabajador agrícola en promedio trabaja formalmente 4 ó 3 meses al año, lo que lo llevaría a tener que trabajar 75 años para cumplir el requisito para gozar de su pensión.

En el caso de los trabajadores domésticos, su trabajo no es estacional y el salario puede ser menor al mínimo. En el caso de estos trabajadores se les tendría que establecer a los patronos la obligación de elaborar una planilla mensualmente y darle a los hogares un carácter de empresa. Pero ¿cómo se hace cumplir esta obligación a los hogares?

Además cómo puede esperarse que estos grupos se afilien y sean cotizantes activos del sistema cuando el Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio del sistema es de \$302 dólares americanos para el año 2006 y el salario mínimo para el sector agrícola es de \$82 dólares americanos aproximadamente para el mismo año.

Desafortunadamente no se ha caminado a lo largo de estos 9 años a realizar una reforma de ley, aún cuando la Superintendencia de Pensiones está conciente de que para poder ampliar la cobertura hacia estos sectores es necesario modificar la actual ley.

La nueva Ley no brinda soluciones innovadoras al problema de la baja cobertura pues establece un mecanismo voluntario para la afiliación de grupos no asalariados que, a la luz de experiencias en otros países, es insuficiente. Las posibilidades están en que se produzca un cambio en dos sentidos: primero, un avance hacia esquemas de

empresa. También podrán afiliarse al Sistema, los salvadoreños no residentes. Los trabajadores agrícolas y domésticos serán incorporados al Sistema de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo. Para su afiliación se dictará un Reglamento especial.

financiamiento, organización y gestión de programas de seguridad social que se aparten del esquema tradicional; y segundo, una transformación productiva importante a favor del tamaño relativo del sector formal de la economía.

En definitiva, la escasa cobertura contributiva lleva a que las familias se vean en la obligación de constituirse en una de las principales fuentes de protección de la tercera edad, a la que brindan, entre otros servicios, habitación y alimentación. Aunque las soluciones familiares resultan un valioso aporte, deberían ser fruto de una opción de las personas y no de la necesidad. Al margen de encontrar formas de potenciar la cobertura previsional por la vía contributiva, del análisis anterior se desprende que es imprescindible desarrollar o consolidar modelos de pensiones no contributivas que permitan abarcar a la población históricamente excluida de los mecanismos formales de ahorro para la vejez.

Es, por tanto, implícitamente imposible que el nuevo sistema salvadoreño, a pesar de lo que diga la Ley y los objetivos de la reforma, pueda expandir la cobertura al sector informal, los trabajadores agrícolas, los cuenta propistas, los asalariados temporales y los microempresarios. Estos grupos constituyen la enorme mayoría de la fuerza laboral salvadoreña. Los preceptos legales que posponen la incorporación voluntaria de los trabajadores agrícolas, del servicio doméstico, microempresarios y probablemente independientes, hasta tanto no se dicten reglamentos que tengan en cuenta las peculiaridades de su ingreso, no lograran aumentar la cobertura de dicho grupo, aun si dicho reglamentos son promulgados e implantados. Por todo lo anterior, el presupuesto número uno de la reforma todavía no se ha realizado a cabalidad.

2.2 Objetivo 2

El segundo objetivo de la reforma es que el nuevo sistema de pensiones tenga incentivos económicos y sociales adecuados. Entre estos se encuentra la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado, que incentivará la afiliación al sistema, la cotización puntual y la declaración total del ingreso. Estos incentivos, unidos a un sistema electrónico para desarrollar y mantener una historia laboral del asegurado,

resultarán en un aumento del ingreso por cotización y la reducción de la evasión, la mora y la subdeclaración del ingreso.

Para determinar si se ha cumplido este objetivo durante los nueve años de existencia del SAP, primero se analizará brevemente si “la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado” ha incentivado la afiliación al sistema y la cotización puntual; segundo se evalúa si se ha elaborado el sistema electrónico con las bases de datos del historial de los asegurados; tercero se estudiará el aumento del ingreso por cotización desde la perspectiva estipulada en la ley del SAP; y cuarto se examinará si se ha disminuido la evasión y la mora en dicho sistema.

- ***Sobre la “Propiedad exclusiva de la Cuenta Individual por el asegurado” como incentivo a la afiliación al sistema***

Uno de los supuestos fundamentales del SAP es que la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado incentivaría a la afiliación al sistema. Han transcurrido nueve años desde que se estipuló tal supuesto y varios críticos al sistema han mencionado que no ha funcionado, aunque el número de afiliados al SAP desde 1998 al 2006⁷⁵ haya incrementado. Pero esto se debe a otras circunstancias, tales como:

a) *La gran cantidad de personas que por decreto de ley se tuvieron que afiliar obligatoriamente al SAP:* de acuerdo al artículo 184 de la Ley SAP, las mujeres que estuvieran entre los 36 y 50 años de edad y los hombres entre 36 y 55, podían optar por permanecer en el Sistema de Pensiones Públicos o afiliarse a una AFP. Asimismo, el artículo 185 de la Ley SAP señala que aquellas personas que al inicio de operaciones fueran menores de 36 años, deberían, en un plazo de seis meses afiliarse a una AFP. En ese sentido, con el fin de dar a conocer el efecto de las disposiciones legales antes mencionadas, la Superintendencia de Pensiones en sus datos estadísticos reportó que para finales del año 1998, el 73.6% de los afiliados eran menores de 35 años, lo que significa que la mayoría de afiliados a una AFP, eran personas a quienes por ley, les correspondía estar en el nuevo sistema, mientras que el 26.4% restante corresponde a personas que optaron por afiliarse a una AFP, dicho porcentaje aumento más, debido a

⁷⁵ Ver grafico numero 1.

que la ley dio un plazo de seis meses para las personas que tenían opción a afiliarse a una AFP, plazo que fue prorrogado por seis meses más, finalizando el 15 de Abril de 1999.

Por lo tanto la Ley del SAP fue determinante para la afiliación al nuevo sistema, ya que por decreto de ley la mayoría de afiliados eran jóvenes; a finales del 2000 se contaban con 928,915 afiliados de los cuales el 67.1% correspondían a población afiliada con 34 años o menos, es decir más de los afiliados totales al nuevo sistema.

b) Las estrategias de afiliación por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones: desde el 15 de Abril de 1998, fecha que inicio el nuevo sistema, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) han utilizado diversos mecanismos para afiliar a las personas. El objetivo de cada AFP desde el inicio del nuevo sistema, ha sido afiliar la máxima cantidad de personas independientemente si se encuentran trabajando o no, tomando en cuenta que es obligatorio afiliarse a una AFP si una persona está o ingresa al mercado laboral. Pero las personas tienen la libertad de escoger a que AFP afiliarse, es ahí donde entran los mecanismos de afiliación de las AFPs, entre los cuales están⁷⁶:

✓ Prácticas ilegales. Las Administradoras de Fondo de Pensiones hacen lo posible para llegar a algún tipo de acuerdo con los patrones o con el departamento de recursos humanos de una empresa sólida, para que determinada AFP afilie a sus trabajadores, cerrándole las puertas a otra AFP para que afilie en esa empresa. Este mecanismo de afiliación es ilegal porque el patrono no puede obligar o manipular a un empleado para que se afilie a una determinada AFP.

✓ Prácticas anticompetitivas. Con el objetivo de traspasar afiliados de una AFP a otra o de afiliar la máxima cantidad de personas posibles, las AFPs han utilizado practicas anticompetitivas, por ejemplo: para el año 2002 sólo quedaban tres AFPs en nuestro país; Crecer, Confía y Profuturo, la última estaba quebrada. En Noviembre de 2002 se había decidido su disolución definitiva, generándose una incertidumbre a nivel nacional

⁷⁶ Los mecanismos de afiliación que aparecen en este apartado están basados en entrevista realizada a ex afiliador de AFP Crecer y a un afiliador de AFP Confía.

que fue bien aprovechada por la AFP Confía ya que esta administradora utilizó dicha situación para mencionarles a las personas que no sólo la AFP Profuturo desaparecería sino que también AFP Crecer, con lo que el país se quedaría con una sola administradora de fondos de pensiones. El resultado fue que la AFP Confía consiguió un nivel importante de traspasos y afiliados en su cartera pero a costa de mentirle a la ciudadanía.

Otro ejemplo de práctica anticompetitiva, es que las AFPs utilizan frase como “somos la mejor”. Un mecanismo que funciona actualmente en las dos administradoras existentes al momento de afiliarse es que utilizan la frase “somos la mejor tanto en nivel de afiliados como en el grado de rentabilidad que poseen sus fondos”. De esta forma una determinada AFP puede llegar a incentivar a un determinado trabajador a afiliarse a su cartera aunque realmente no sea la mejor en cuestión de rentabilidad o mayor cantidad de afiliados.

✓ Ineficiente información sobre la llamada cuenta individual al momento de afiliarse a las personas. Las AFPs por medio de sus afiliadores no otorgan detallada información acerca del que consiste la llamada cuenta individual, sino que se enfocan primordialmente en explicar a las personas que afiliarse a una AFP es obligación de ley y a cualquier empresa que puedan llegar a trabajar se les pedirá que estén afiliados a una AFP.

Por lo tanto la estrategia de las AFPs de afiliarse a las personas independientemente de si se encuentran trabajando o no y/o utilizando algún mecanismo de afiliarse de los antes mencionados, ha ocasionado un aumento de la cartera de afiliación al sistema. Para Agosto de 2006, se registró un incremento de 26 mil nuevos afiliados al SAP, cifra que representaba el 40% más de lo reportado en Mayo de ese mismo año, cuando se tenían 18 mil personas más registradas al sistema. Para el primer trimestre del año 2007, el total de afiliados ascendía a 1, 480,896 personas de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones.

En síntesis, si tenemos presente por un lado lo analizado en el objetivo 1 sobre las dificultades que ha tendido el SAP con respecto al grado de cobertura, y por otro lado los dos aspectos que han sido determinantes para la afiliación al sistema visto en esta sección y si sumamos a ello que para el año 2006 el 43.3% de la PEA se encontraba

registrada en el nuevo sistema, de los cuales el 50% en promedio cotiza mensualmente; podemos llegar a concluir que la propiedad de la cuenta individual no ha incentivado la afiliación y el pago puntual de las cotizaciones.

- *Con respecto a la base de datos del historial de los asegurados*

Específicamente para 1998, las AFPs comenzaron con un sistema informático donde se tendría la base de datos de los afiliados, en ese sentido no había problema para registrar a todas aquellas personas que se afiliaran por primera vez a un sistema provisional; el problema surgía con todas aquellas personas que se trasladarán del Sistema Público al SAP, ya que requería llevar cuentas individuales al día y estimar las cotizaciones aportadas al antiguo Sistema a los efectos de determinar las deudas pendientes, calcular el certificado de traspaso, así como la pensión. Para solucionar dicho problema se requería “una historia laboral individual” de cada asegurado con una base de datos de afiliados, tanto los cubiertos por el ISSS y el INPEP.

Según el Director Ejecutivo de ASAFONDOS⁷⁷, se tenía como antecedente que en el Sistema Público la mayoría de cotizaciones hechas por los afiliados estaban registradas en papel, y cuando una persona se llegaba a pensionar, tenían que construir su historia laboral e ir a buscar las planillas correspondientes, proceso que en algunos casos tardaba hasta 18 meses en el otorgamiento de beneficios sólo por la elaboración de su historia laboral. Ante esta situación, para el año 1999, la Superintendencia de Pensiones elaboró el “proyecto de reconstrucción laboral” financiado con prestamos del Banco Mundial y fondos otorgados por parte del AID. Desafortunadamente dicho proyecto requirió más recursos de los que se había previsto ya que la información de los afiliados al Sistema Público estaba en una situación deplorable, particularmente en el caso del INPEP, el cual contaba con un 90% de la información de los afiliados en papel; mientras que en el caso del ISSS se contaba con información registrada en sistemas informáticos, pero las plataformas en que se habían desarrollado eran incompatibles en el sentido de que la información de un afiliado aparecía una parte en un determinado programa informático y

⁷⁷ Ing. René Novellino, Director Ejecutivo de la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondo de Pensiones (ASAFONDOS).

otra parte en otro programa. Por lo tanto el proyecto de reconstrucción del historial laboral de los asegurados se demoró más de lo que se esperaba, todavía para el año 2003 no se había culminado con esta labor.

Durante este tedioso proceso de reconstrucción de información laboral, se estableció una unidad llamada “ventanilla única” que funciona en las oficinas del INPEP y la cual consolidó los datos registrados tanto del ISSS y el INPEP, con el objetivo de consolidar toda esa información en una sola base de datos, este proceso culminó aproximadamente en el año 2005. Ya para el 2006 la unidad de ventanilla única es la oficina en donde los afiliados pueden acudir para obtener su historial laboral al momento de su jubilación. Se debe aclarar que los reportes de historiales laborales que se otorgan en la ventanilla única no necesariamente están correctos porque ya que se basan en información que disponible en el Sistema Público, pero se ha logrado disminuir un proceso promedio que duraba 18 meses a 160 días cuando una persona solicita su historial laboral.

Así mismo el ingeniero Novellino, expresó que aunque se tardó en cumplir la elaboración de los historiales laborales de los asegurados, El Salvador es uno de los pocos países que se “aventuró” en realizar dicha labor, porque para nuestro país era relativamente mas fácil que en otros países donde se contaba con más de dos instituciones previsionales, con lo que se dificulta aún más la consolidación de todos los datos.

Por lo tanto se ha logrado cumplir con la elaboración de los historiales laborales de los afiliados y pensionados registrados en el Sistema Público y todos aquellos que optaron por afiliarse al SAP, siendo la ventanilla única el lugar donde se puede acceder a dicha información, aunque lo ideal debería ser que las AFPs tuvieran también la base de datos de los historiales laborales pero el gobierno se ha negado a entregárselos.

- *Incremento del ingreso por cotización*

Nuevamente, el SAP presupone que la propiedad de la cuenta individual por los asegurados constituye un incentivo poderoso para afiliarse al sistema, cotizar puntualmente y declarar todo el ingreso; porque todo esto aumentaría el correspondiente fondo de pensión en la referida cuenta individual, el monto de la pensión al tiempo de

retiro y en general generaría un incremento del fondo de todo el sistema por recaudación de todas las cotizaciones hechas por los asegurados.

El anterior supuesto es un factor importante que promete un aumento en el ingreso por cotización en todo el sistema; no deja de ser menos importante otro factor estipulado en la Ley del SAP, referido al incremento de las tasas de cotización por parte de los afiliados en el antiguo sistema, los que estuvieran afiliados en el antiguo sistema pero optaron por afiliarse al nuevo sistema y los que, obligadamente, por decreto de ley se han afiliado al nuevo sistema. A continuación analizaremos en qué consiste el incremento de la cotización mencionada en la Ley del SAP que, a nuestro criterio, es de suma importancia aunque dicho incremento se haya estipulado al inicio de operación del SAP.

Antes de la reforma, el sistema antiguo se caracterizaba por tener diferentes tasas de cotización para invalidez, vejez y muerte (IVM) en las instituciones del ISSS y las dos ramas del INPEP, las cuales eran notablemente diferentes ya sea en la rama administrativa o en la docente; pero con la entrada en vigencia de la Ley del SAP⁷⁸ se homogenizaron las cotizaciones para IVM en las instituciones antes mencionadas en un periodo de transición de seis años de 1997 a 2002, mostrando uno de los aspectos positivos que dicha ley estipuló en el sistema provisional salvadoreño⁷⁹.

En los cuadros III 7a y III 7b se muestran los cambios que se realizaron en las tasas de cotización.

⁷⁸ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, artículos 16, 190 a 194 y 228.

⁷⁹ Otro aspecto positivo es que la ley uniformó la cotización de las dos instituciones de seguridad social para el programa de salud del ISSS.

Tabla III 7 El Salvador: Cotizaciones (y comisiones) Legales para Pensiones de IVM en el Régimen Transitorio: Sistema Antigo y Nuevo Sistema 1997-2002 (% del salario sin tope)

III 7a- TRABAJADORES QUE SE QUEDARON										
Años	Sector Privado (ISSS)			Administrativos Sector Público (INPEP)			Docentes Sector Público (INPEP)			
Tasa Sistema Antigo	Empleador	Trabajador	Total	Empleador	Trabajador	Total	Empleador	Trabajador	Total	
	7,0 ^a	1,5 ^a	8,5 ^a	4,5	4,5	9,0	6,0	6,0	12,0	
1997	4,5	3,5	9,5	4,5	4,5	9,0	6,0	6,0	12,0	
1998	5,0	4,5	11,0	5,0	5,0	10,0	6,5	6,5	13,0	
1999	5,5	5,5	12,0	5,5	5,5	11,0	7,0	7,0	14,0	
2000	6,0	6,0	13,0	6,0	6,0	12,0	7,0	7,0	14,0	
2001	6,5	6,5	14,0	6,5	6,5	13,0	7,0	7,0	14,0	
2002	7,0	7,8	4,4	7,0	7,0	14,0	7,0	7,0	14,0	
III 7b- TRABAJADORES QUE SE PASARON O INGRESARON POR PRIMERA VEZ										
Años	ISSS e INPEP Administrativo					INPEP - Docente				
	Empleador	Trabajador			Total	Empleador	Trabajador			Total
Vejes (Cuenta Individual)		Comisión ^o	Sub-total	Vejes (Cuenta Individual)			Comisión ^o	Sub-total		
1997	4,50	0,00	3,50	3,50	8,00	6,00	2,50	3,50	6,00	12,00
1998	5,00	1,00	3,50	4,50	9,50	6,75	3,25	3,50	6,75	13,50
1999	5,50	2,00	3,25	5,25	10,75	6,75	3,25	3,25	6,50	13,25
2000	6,00	2,50	3,25	5,75	11,75	6,75	3,25	3,25	6,50	13,25
2001	6,50	3,00	3,00	6,00	12,50	6,75	3,25	3,00	6,25	13,00
2002	6,75	3,25	3,00	6,25	13,00	6,75	3,25	3,00	6,25	13,00

^a Empleador 2% a IVM y 5% al Fondo Social de Vivienda (FSV) y trabajadores 1% a IVM y 0,5% al FSV. Con tope de ¢18, 340,00 mensuales; no hay tope en INPEP. La Ley de SAP elimina la cotización al FSV, cuando comience a operar el sistema, para los cubiertos en el ISSS: 5% los empleadores y 0,5% los trabajadores.

^o Comisión a pagar por el trabajador a la AFP para administrar su cuenta individual, y prima a la compañía aseguradora para cubrir los riesgos de invalidez y muerte.

Fuente: Mesa-Lago, 1998, Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas.

Los cuadros III 7a y III 7b muestran cinco aspectos interesantes:

1. En el cuadro 7a, se muestran cuáles eran las cotizaciones para las pensiones de IVM en el sistema antiguo (ISSS e INPEP) a finales del año 1997 y el incremento que se programó en el nuevo sistema (SAP) en los años 1997 a 2002. La ley estableció que la cotización aumentaría en el primer año de operación del SAP que se esperaba fuese en 1997 y que continuará aumentado gradualmente hasta el año 2002, pero el SAP no comenzó a funcionar en 1997 sino que en 1998, por lo que se había especulado que, debido a la posposición de un año, las tablas legales de incremento de la cotización se correrían también un año, es decir que la cotización que aparece en 1997 fuese aplicada en 1998 y así sucesivamente, pero esto no ocurrió debido a que se requería una modificación de la ley. Por lo tanto, la Superintendencia comenzó con la cotización que aparece en el cuadro III 7a para el segundo año de 1998 (fila 3) en lugar de la del primer año 1997 (fila 2); por ello, el incremento inicial de la cotización fue mayor que el originalmente previsto en la ley.
2. Tanto el cuadro III 7a, como el III 7b muestran dos tipos de cotizaciones, como porcentajes del salario destinados al sistema IVM en dos segmentos: el cuadro 7a muestra las cotizaciones de los asegurados que tenían la opción y se quedaron en el sistema antiguo, ISSS o INPEP en sus dos ramas; y el cuadro 7b muestra las cotizaciones de los asegurados que pasaron al sistema nuevo obligatoriamente, por opción ó por que ingresaron al mercado laboral por primera vez.
3. Debido a que los cuadros de la Ley SAP sólo incluían la cotización para el programa de vejez pero no las comisiones para la administración de dicho programa por las AFPs ni las primas de seguro para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, el cuadro III 7b presenta la cotización por vejez (columna 2), la comisión a la AFP más la prima por invalidez y muerte (columna 3) y el subtotal de ambas (columna 4) que constituía el aporte real del asegurado que se pasó o entró al nuevo sistema.
4. En el cuadro 7a aparece otro punto que requiere aclaración, la cual es que en el sistema antiguo, específicamente en el ISSS, había una cotización sobre el salario destinado al Fondo Social de la Vivienda (FSV) que consistía en 0.05% por los

asegurados y 5% por los empleadores; dicha cotización fue eliminada al iniciar el nuevo sistema (en el cuadro 7a, en la fila 1, dicha cotización unida a la de IVM: 2% por el empleador y 1% por el trabajador). En la practica el asegurado que pagaba 1.5% (1% por IVM mas 0.5% para el FSV) vio aumentado su cotización a 4.5% en el año 1998. Por otra parte, en el INPEP no existía dicha cotización para el FSV. En síntesis los empleadores se beneficiaban con la eliminación de la cotización para el FSV porque de 7% que pagaban en 1997 (2% IVM mas 5% para FSV) se bajó a 5% en 1998, pero para 2002 se volvió a cotizar al nivel del 7%.

5. Una interesante comparación que se puede hacer entre los cuadros 7a y 7b es que los trabajadores y empleadores que se trasladaron SAP tuvieron en el año 2002 por ejemplo, cotizaciones ligeramente inferiores (13%) a los que se quedaron en el sistema antiguo (14%): 6.25% el trabajador que se cambio versus el 7% para el que permaneció en dicho sistema, y respectivamente 6.75% el empleador versus 7%. Por lo que la diferencia global de un punto porcentual en la cotización del SAP se debió, según la Superintendencia de Pensiones a la necesidad de contar con incentivos para las personas que estaban en el Sistema Público para que estos optarán por afiliarse al nuevo sistema.

Tomando en cuenta lo anterior, el nuevo sistema de pensiones ha logrado superar el fondo general de ingreso por cotización a diferencia de los fondos recaudados en el antiguo sistema, ya que antes de la reforma para el año 1997, el fondo recaudado por el sistema antiguo ascendió a \$110.8 millones, pero el nuevo sistema logró en tan solo dos años recaudar \$268,841 millones más del doble de lo recaudado en el sistema antiguo. Este incremento es debido en buena parte al enorme aumento de las tasas de cotización de IVM para los trabajadores y empleadores del sector privado, así como de los sectores del INPEP administrativo y docente que se pasaron al SAP; y por la gran cantidad de personas cotizando en el nuevo sistema que supera a los cotizantes en el sistema público. Lo anterior se puede comprobar en el cuadro III 8 con los datos estadísticos de los números de afiliados y el monto de recaudación del SAP:

Cuadro III 8 El Salvador: NUMERO DE AFILIADOS Y MONTO DE RECAUDACION DEL SAP, 1998-2006

Año	Afiliados (SAP)	Tasa marginal de crecimiento de afiliados	Fondo de recaudación	Tasa marginal de crecimiento del fondo de recaudación
Dic-98	547'758		\$58'012	
Dic-99	736'228	26%	\$268'841	78%
Dic-00	847'805	13%	\$522'379	49%
Dic-01	919'805	8%	\$800'299	35%
Dic-02	992'824	7%	\$1'094'944	27%
Dic-03	1'074'493	8%	\$1'409'014	22%
Dic-04	1'166'602	8%	\$1'741'546	19%
Dic-05	1'279'714	9%	\$2'093'489	17%
Dic-06	1'437'474	11%	\$2'483'495	16%

Fuente: Elaboración propia basados en datos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Como se puede observar en el cuadro III 8, durante el periodo 1998 a 2006 tanto el número de afiliados como el fondo de recaudación ha tendido al alza, pasando de 547,758 afiliados en 1998 a 1, 437,474 afiliados en el año 2006 y de una recaudación de 58,012 dólares en 1998 a 2'483'495 millones de dólares en el 2006 respectivamente, pero es necesario hacer un análisis más profundo. Es lógico que el fondo de pensión crezca siempre, lo cual no es una novedad, lo importante es conocer la tasa marginal de aumento que ha tenido el fondo de pensiones durante el periodo analizado. Como se observa en el cuadro 8, la tasa marginal de crecimiento para el año 1999 era de 78% pero desde ese año dicha tasa ha tendido a la baja llegando al año 2006 a 16%, con lo que se puede llegar a pensar que el panorama para los siguientes años con respecto al fondo de recaudación mostrará una tendencia a la baja si es que no sucede algún hecho o aspecto importante en el sistema para que la tasa marginal de crecimiento aumente. De igual forma los afiliados al SAP aumentó de 1998 a 1999 en un 26% pero desde esa fecha el crecimiento marginal ha disminuido, en el cual la tasa marginal de crecimiento de afiliados ha promediado durante los nueve años en un 11.3% tomando en cuenta que el número de afiliados que realmente cotizan al sistema es menor, con lo que puede ser causante para que la tasa marginal de crecimiento del fondo de recaudación muestre una tendencia a la baja. Sin embargo, si observamos la tasa marginal de crecimiento de

afiliados versus la tasa marginal de crecimiento del fondo de recaudación; podemos concluir que durante todo el periodo estudiado ha habido un incremento en el ingreso del fondo de cotización ya que las tasas marginales de crecimiento de afiliados han sido siempre menores que las tasas marginales de crecimiento del fondo de recaudación.

Por otro lado, con respecto al Sistema de Pensiones Publico (SPP) no se puede llegar a la misma conclusión que en el SAP, el número de afiliados en el SPP ha tendido a disminuir así como también su fondo de recaudación desde que se implemento el SAP hasta la fecha. Hay que recordar que la disminución de afiliados en este sistema es debido a que por ley se cerraron las afiliaciones a dicho sistema. Lo anterior se puede corroborar en la tabla III 9:

Tabla III 9 EL Salvador: NUMERO DE AFILIADOS ACTIVOS Y MONTO DE RECAUDACION DEL SPP, 2001-2007

Año	Afiliados (SPP)	Fondo de recaudación
Dic/2001	54,840	\$38'919
Dic/2002	52,736	\$32'798
Dic/2003	42,708	\$31'175
Dic/2004	40,610	\$29'071
Dic/2005	37,822	\$26'805
Dic/2006	34,214	\$26'374
Mar/2007	33,898	\$6'631

Fuente: Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Según datos de la AIOS, el sistema público en cuestión de cuatro años disminuyó drásticamente tanto su número de afiliados como su fondo de recaudación, porque para finales del año 1997 en este sistema se contaba con un total de 535,485 afiliados con un fondo de recaudación de 110.8 millones de dólares, mientras que para el año 2001 se contaban con 54,840 afiliados con un fondo de recaudación de 38,919 dólares. Esta severa disminución en el fondo de recaudación por parte del sistema público ha puesto en aprietos al gobierno salvadoreño para garantizar las pensiones a los afiliados de este

sistema. Debido a este problema, el gobierno salvadoreño a mediados del 2006 creó el “fideicomiso” como una alternativa para la obtención de fondos.

En síntesis, el aumento de las tasas de cotización y la gran cantidad de personas cotizando en el nuevo sistema ha incrementado el ingreso por cotización en el SAP pero no se puede decir lo mismo para el SPP.

- *A cerca de la evasión y la mora en el SAP*

Un vicio atribuido al sistema antiguo es que adolecía de una fuerte desvinculación entre cotizaciones y prestaciones, lo cual estimulaba la evasión y la mora, ya que en el cálculo de la pensión se hacía con base a los últimos 3 o 5 años de servicio, por lo cual muchos asegurados subdeclaraban sus ingresos (para minimizar sus cotizaciones) o evadían durante la mayor parte de su vida laboral y declaraban o incluso sobredeclaraban sus ingresos en los últimos años a fin de maximizar el monto de su pensión. Ante esta situación el SAP prometía eliminar la anterior problemática a través de mecanismos (la cuenta individual y el historial laboral) que ayudarían a disminuir la evasión y la mora en el sistema provisional salvadoreño, no obstante dicha problemática ha persistido.

El análisis del comportamiento que ha tenido la evasión y la mora desde que se inició el SAP se vuelve un poco complejo, específicamente con respecto a la evasión; ya que no existe ninguna publicación que pueda indicar datos sobre ese fenómeno, debido a que si se pudiera saber quién evade, ya no sería evasión sino que sería mora. Sin embargo se puede tomar como antecedente que el enorme aumento de la cotización en el sector privado para el empleado (de 1.5% a 6.25%) y el patrono (que mantiene una alta tasa de 6.75%) generaría incentivos para la evasión desde el inicio del nuevo sistema. Con respecto a la mora, los mecanismos que el SAP ha estipulado para disminuir dicha problemática no han funcionado ya que la mora provisional persiste y además existe una gran debilidad y vacíos institucionales en relación a la interrelación que debe existir entre las instituciones involucradas, en el proceso a seguir para la recuperación efectiva de la mora provisional.

La mora es el dinero que falta en las cuentas individuales de algunos afiliados porque aún no ha sido pagado por sus patronos o empleadores al Seguro Social y a las AFPs. No obstante si un empleador o patrono persiste en mora provisional puede ser procesado en el sistema judicial. En el año 2003 se reformó el código penal y se introdujo la figura del tipo penal “Aprobación o retención de cuotas laborales” (Art. 245 CPn), el cual menciona: *El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones de asistencia o seguridad social o sindical o no los ingrese en tales instituciones en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años*”. En noviembre de 2006, se reformó dicho artículo quedando redactado de la siguiente manera: *“El patrono, empleador, pagador institucional, o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare o que retuviere ilegalmente fondos, contribuciones, cotizaciones, cuotas de amortización a préstamos de los trabajadores o cuentas destinadas legalmente al Estado, instituciones de crédito o bancarias, intermediarios financieros bancarios, o instituciones de asistencia social, seguridad social o sindical, o no los ingrese en tales instituciones en el plazo y monto determinado en la ley, en el contrato correspondiente o en la orden de descuento, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años”*.⁸⁰

Con las nuevas reformas penales aumentó la sanción de cuatro a ocho años de prisión, pese a ello la problemática de mora continúa y muchos empleadores y empleadoras continúan apropiándose de las cotizaciones, afectando con ello, al sector más vulnerable de la relación laboral. Según los boletines estadísticos de la superintendencia de pensiones, la mora real desde el año 2001 ha aumentado considerablemente ya que para ese año el monto ascendía a \$10,132.00 y para el año 2007 a \$110,000. Así mismo la Fiscalía General de la República que es la institución encargada de investigar, procesar y diligenciar penalmente casos en los que los patronos no reportan las cuotas en los rubros de ISSS, AFP; reportaba para el año 2006 las denuncias en contra de 118 empresas o patronos que no han pagado las cuotas laborales descontadas a los salarios de 6,644

⁸⁰ Decreto No. 134, 29 de Noviembre de 2006.

empleados⁸¹. Estos trabajadores podrían ser perjudicados debido a que si una persona no tiene suficientes cotizaciones como para pensionarse, habrá menos dinero para el pago de pensión y menos tiempo registrado que podría impedir cumplir con el requisito mínimo de cotizaciones para la pensión.

Los afiliados tienen derecho a reclamar a las entidades correspondientes si sus patronos no están cumpliendo con sus obligaciones. Ahora bien, los reclamos por mora suelen ser procedimientos largos y pocos claros. Primero se revisa el estado de cuenta, significa verificar cada uno de los meses que se ha trabajado esté debidamente registrado, luego se verifica que ha sido sumado al saldo tanto el 6.25% del salario cotizado como empleados o empleadas y el 6.75% que le toca aportar al empleador o empleadora. Si no aparecen todos los meses o el valor registrado es menor de el que corresponde según el salario, debe reportarse a la AFP para que investigue en dónde está lo que hace falta, o si la empresa lo debe, en teoría la Administradora de Fondos de Pensiones trata con confidencialidad la solicitud de sus afiliados y afiliadas. La AFP hará las llamadas telefónicas y visitas necesarias para recuperar el dinero y ponerlo en la cuenta individual correspondiente. Las AFP informan periódicamente a la Superintendencia sobre los empleadores que deben cotizaciones de sus afiliados, y de esta manera, la Superintendencia avisa a la Fiscalía para que pueda iniciar las investigaciones y enjuiciar a quienes retienen parte del salario y no lo entregan mensualmente a la AFP como señala la Ley. Pero también como afiliados afectados se puede acudir directamente a la Fiscalía General de la República, para que inicie el proceso penal.

Para la recuperación del dinero en mora, es necesaria la coordinación institucional entre el Ministerio de Trabajo, las Administradoras de Fondos de Pensiones, la Superintendencia del Sistema de Pensiones, el Seguro Social y la Fiscalía General de la República. Pero es en la coordinación de dichas entidades en donde existen debilidades para lograr la recuperación de la mora provisional. Por ejemplo, las AFPs no tienen facultad de inspeccionar a los empleadores o patronos. Las AFPs hacen una solicitud al

⁸¹ Estudio sobre el cumplimiento de las reformas realizadas a la seguridad social (AFP-ISSS). Vaquerano, Glenda y Moreno, Ledy. CEDM, Marzo de 2007.

Ministerio de Trabajo para que éste delegue un inspector(a) para que revise las planillas y se cerciore si, efectivamente, ha reportado los descuentos en los rubros de AFP-ISSS, haciendo un cruce de planillas de salarios con planillas de previsión social. En esta etapa el procedimiento enfrenta dificultades debido a la burocracia, la accesibilidad del procedimiento, la falta de preparación de los inspectores en el área contable para hacer un correcto cruce de planilla, los horarios, entre otras; sobre todo en la primera etapa, donde se realiza la solicitud de inspección ya sea por parte de la AFP, la persona trabajadora, y organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado existe una debilidad de la Superintendencia de Pensiones ya que esta entidad no tiene un equipo técnico para verificar planillas. Además el Ministerio de Trabajo a través de sus inspectores de trabajo puede entrar en cualquier momento a los centros de trabajo, facultad que no tiene la Superintendencia de pensiones, sin embargo si pueden auditar planillas.

Aun lado de las debilidades institucionales antes mencionadas, existen vacíos en la coordinación y aplicación de las normativas de parte de las instancias públicas competentes, que hacen más dificultosa la recuperación de la mora provisional. Por ejemplo: las maquilas textileras son las que se han llevado el primer lugar a la violación laboral referido a que los patronos se apropian del dinero de las cuotas de las AFPs⁸². Para combatir esta situación en el año 2004 se realizaron las reformas a la Ley de Zonas Francas (LZF) en el sentido de exigir las solvencias del pago de cotizaciones del ISSS y AFP para la importación, insumos y exportación de productos terminados, pretendiendo que las y los empresarios estuvieran al día en sus pagos, para que estuvieran bajo la sanción de no poder exportar sus productos, ya que es el giro principal a que se dedican las principales empresas maquileras.

Posteriormente uno de los problemas planteados luego de las reformas a la Ley de Zona Francas, es que Primero se dio un problema de interpretación, a nivel de las autoridades de aduanas y Ministerio de Hacienda, debido a que la ley estaba solamente referida a empresas que están dentro de una Zona Franca y no a los Depósitos de Perfeccionamiento Activo (DPA), pero esta interpretación no es compartida porque la

⁸² Ídem.

Ley Zonas Francas es clara, en explicar los derechos y obligaciones abarca no sólo a las empresas que están dentro de las ZF sino también a los beneficiarios de la ZF, es decir a los Depósitos de Perfeccionamiento Activo como beneficiarios. Pero las empresas bajo el régimen de zonas francas, al estar en mora tenían problemas porque no se les expedía la solvencia, pero se daba fraude de ley porque las empresas lo que hacían eran exportar e importar a través de los Depósitos de Perfeccionamiento de activo que no pidieran solvencia.

En el año 2005, hubo nuevas reformas a la ley, quedando cerradas las posibilidades de defraudar al menos desde el punto de vista jurídico. La reforma, era aplicable a las empresas dentro de ZF y DPA, y tenían que presentar solvencia para realizar importaciones y exportaciones. También se plantea como problema los convenios de pago, estos son arreglos extrajudiciales que realizan el ISSS y las AFP, con las empresas que tienen mora en el pago de cotizaciones. Debido a que los tribunales no sancionan a las empresas cuando estas tienen convenios de pago de la mora, estos convenios permiten que los patronos en mora por no trasladar oportunamente las cotizaciones, puedan hacerlo en un plazo determinado y no de una sola vez. Pero en realidad los convenios permiten que los patronos jueguen con el dinero de los cotizantes, porque los patronos solventan problemas económicos o financieros propios, esto es a todas luces ilegal porque no existe asidero legal en la ley que habilite celebrar convenios de pago. Pero el problema que genera los cambios de pagos es específicamente en la rentabilidad de las pensiones. Y es que si no se está al día en el traslado de las cotizaciones la rentabilidad baja, afectando a las personas cuando se pensionan. Hay una afectación, en los servicios de salud y en la cuantía de la jubilación. Además, los convenios en la práctica, afectan en alguna medida para que las reformas tengan la efectividad que se busca, porque existe el mecanismo de los convenios para evadir la responsabilidad tanto a nivel administrativo y a nivel penal.

En síntesis se puede concluir que el problema de la morosidad en el SAP no se ha disminuido. Además *existe* una debilidad y vacíos en la coordinación, en la aplicación de la normativa de parte de las instancias públicas competentes, para disminuir la morosidad provisional. Lo anterior puede ocasionar repercusiones en las cuentas de los

afiliados ya que si no se encuentran suficientes ingresos cuando sea el momento de pensionarse, se tendrá menos dinero para el pago de la pensión y menos tiempo registrado que podría impedir cumplir con el requisito mínimo de cotizaciones para pensionarse.

2.3 Objetivo 3

El nuevo sistema promoverá nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, generará recursos para el financiamiento de actividades productivas, colocará los fondos de pensiones bajo óptimas condiciones de riesgo y rentabilidad, asegurará altas tasas de rendimiento de los ahorros provisionales, y tendrá un efecto directo en el desarrollo del mercado de valores.

Al implementarse la reforma de pensiones, se pretendía crear un círculo virtuoso que ayudara al mercado de valores a tomar profundidad en nuestro país y a que se asignaran los recursos al financiamiento de actividades productivas, generando más empleo e impactando en los fondos de pensiones, activando nuevamente así dicho círculo. Para poder evaluar si esto ha sucedido es necesario tomar en cuenta varios aspectos: primero, la capacidad de acumular recursos se ha puesto de manifiesto en nueve años los fondos de pensiones⁸³ han alcanzado una cifra de \$3, 754 millones⁸⁴ (19% del PIB y poco menos del 50% de depósitos bancarios totales) que han sido generados por el millón y medio de afiliados al sistema. Con esta cantidad se comprueba la capacidad que tiene el sistema de generar flujos y tener dinero, cumpliéndose con la parte de generar recursos que enuncia el objetivo.

⁸³ Los ahorros de los trabajadores afiliados al SAP (patrimonio del fondo de pensiones).

⁸⁴ A junio de 2007.

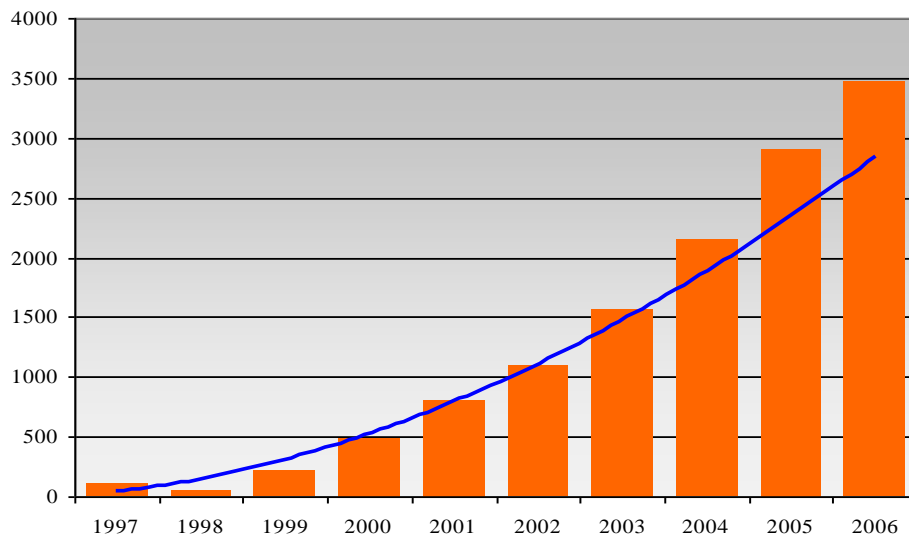
Cuadro III 10 El Salvador: EVOLUCION DE FONDOS ADMINISTRADOS 1997-2006

Año	Fondos Administrados (mill. \$)
1997	110,8
1998	47
1999	213
2000	482
2001	800
2002	1097
2003	1572
2004	2148
2005	2902
2006	3470

Fuente: Elaboración propia con datos de FIAP Y Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Como se puede comprobar con el cuadro III 10 y la gráfica III 3, efectivamente la tendencia que presentan los fondos recaudados por el sistema desde su reforma es creciente.

Gráfica III 3 El Salvador: EVOLUCION DE FONDOS RECAUDADOS POR EL SISTEMA 1997-2006



Fuente: Elaboración Propia base en datos de cuadro III 10

Muy a pesar de lo anterior, lo mismo no ha sucedido con los demás aspectos que mencionaba el presupuesto. Cuando se aprobó la reforma previsional, las instituciones clave acababan de ser creadas, no existía un mercado de valores desarrollado, ni tampoco instrumentos financieros para la inversión de la cartera del fondo del SAP.

El análisis del Mercado de Valores, ante una reforma previsional, resulta de vital importancia, ya que éste se convierte en un intermediador que canaliza los fondos de pensiones hacia inversiones reales de la economía. Para analizar el impacto de la reforma en el Mercado de Valores, es necesario evaluar su profundidad mediante el análisis del comportamiento observado en los participantes, en los montos y en las operaciones realizadas a partir de junio de 1998, fecha en que las AFP iniciaron operaciones en la Bolsa de Valores.

En relación con el Mercado de Valores, antes de junio de 1998 éste constituía un mercado esencialmente de dinero y presentaba las siguientes características:

- _ Operaciones de financiamiento de corto plazo al prevalecer los reportos, operaciones de compraventa de valores con pacto de recompra, cuyos plazos de vencimiento oscilan entre tres y 45 días;
- _ Reducida emisión de obligaciones o instrumentos de deuda de mediano o largo plazo;
- _ Predominio del sistema bancario en las transacciones de los instrumentos existentes;
- _ Baja bursatilidad en los títulos transados, lo que implicaba que los inversionistas no podían traspasar con facilidad la propiedad de un título;
- _ El Banco Central de Reserva se constituye en el principal ente emisor de instrumentos en circulación;
- _ Limitada participación de personas. Estas intervienen a través de un tipo de operaciones denominado “Administración de Cartera”, y
- _ Volátil comportamiento de los rendimientos, lo que refleja la poca profundidad del mercado.

En 1998, cuando recién arrancaba el SAP, la escasez de títulos de renta variable (acciones) hizo que la mayoría de los fondos se invirtieran en valores de renta fija. Así, en 1998 los títulos valores en que se había invertido el fondo de pensiones corresponden a emisores como el Fondo Social para la Vivienda que al 30 de junio de 1999 había invertido un 35% del fondo, seguido por la inversión en bancos con un 31%; la inversión en Certificados de Administración Monetaria emitidos por el Banco Central de Reserva, que representaba el 23,4%, y por valores emitidos por la Dirección General de Tesorería (9,96%). El restante 0,64% se dividía en inversiones en el Banco Multisectorial de Inversiones y un porcentaje menor, 0,003%, en sociedades nacionales, que corresponden a inversiones en títulos de renta variable (acciones). En resumen la composición de cartera a finales de 1998 era la siguiente:

Cuadro III 11 El Salvador: COMPOSICION DE CARTERA SAP 1998 Y JUNIO 2007

Sector	Porcentaje 1998	Porcentaje Junio 2007
Sector estatal	74,06%	78,17%
Sector empresas	1,30%	0,39%
Sector financiero	24,64%	16,57%
Sector extranjero	0,00%	1,03%
Otros activos	0,00%	3,85%
Activos disponibles	0,00%	0,00%
TOTAL	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de FIAP.

Como lo muestra el III 11 existe una alta concentración en títulos públicos y de deuda en El Salvador, tanto así que para finales de 1998 El Salvador tenía el segundo lugar, después de México, de concentración de inversión en el sector público con un 74%. Lo anterior no ha cambiado, en el cuadro III 11 también se observa la composición de cartera del SAP para junio de 2007.

El anterior cuadro se puede desglosar de la siguiente manera para tener una mejor percepción de cómo se distribuyen los fondos de pensiones:

**Cuadro III 122 El Salvador: DESGLOSE DE COMPOSICION DE CARTERA DEL
SAP JUNIO 2007**

SECTOR		Total	Porcentaje
Instituciones Públicas	BCR	\$ 255.000.000	7,30%
	DGT	\$ 889.573.000	25,48%
	FEC	\$ 29.168.712	0,84%
	FSV	\$ 298.542.846	8,55%
	INPEP	\$ 8.224.584	0,24%
	ISSS	\$ 17.017.452	0,49%
	FOP (CIP-A)	\$ 241.474.726	6,92%
	FOP (CIP-B)	\$ 963.164.001	27,59%
	BMI	\$ 26.486.000	0,76%
Total		\$ 2.728.651.321	78,17%
Bancos	Agrícola	\$ 156.370.000	4,48%
	Scotia Bank	\$ 116.319.000	3,33%
	Credomatic	\$ 51.000.000	1,46%
	Ban Co	\$ 20.961.400	0,60%
	Cuscatlán	\$ 110.934.600	3,18%
	Uno	\$ 15.000.000	0,43%
	Salvadoreño	\$ 108.000.000	3,09%
Total		\$ 578.585.000	16,57%
Sociedades Nacionales	EEO	\$ 3.189	0,00%
	Metrocentro	\$ 7.805.000	0,22%
	Credi Q	\$ 5.680.000	0,16%
Total		\$ 13.488.189	0,39%
Valores Extranjeros	Global Bank	\$ 24.785.714	0,71%
	Banistmo	\$ -	0,00%
	Cusc Panamá	\$ 11.000.000	0,32%
Total		\$ 35.785.714	1,03%
Organismos FD		\$ 134.350.000	3,85%
Total		\$ 134.350.000	3,85%
Total general		\$ 3.490.860.224	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de ASAFONDOS.

La inversión pública ni es reproductiva ni promueve el desarrollo económico y social, ya que es para financiar el déficit fiscal o ejercer control monetario, que nada tienen que ver con aquellos objetivos. Si con el nuevo sistema de pensiones privado se desea dejar

atrás los vicios del sistema público, no se pueden seguir cometiendo los mismos errores. Por lo anterior es que se recomendó una baja concentración de la inversión en títulos públicos y se fijó su rango entre cero y un máximo de 25%; el gobierno no sólo desechó esta recomendación fijando el rango entre 20% y 65%, sino que también en el artículo 91, último párrafo, de la Ley SAP se exceptuó de la calificación de riesgo a los valores emitidos por la Dirección General de Tesorería y por el BCR. El problema de El Salvador es que hay muy pocos instrumentos privados en el mercado de valores y poquísimos instrumentos de capital. Con el camino que ha seguido la inversión de los fondos de pensiones en estos nueve años, altamente concentrada en títulos públicos y papeles de deuda, financiando actividades estatales no ha canalizado los recursos generados hacia actividades productivas, ni ha contribuido al fortalecimiento y desarrollo del mercado de valores como se tenía planeado. Es importante mencionar que para diciembre 2006, El Salvador entre diez países de Latinoamérica poseía el primer lugar otorgando el mayor porcentaje de sus fondos a deuda gubernamental, en el cuadro III 13 se puede observar mejor.

Tabla III 13 El Salvador: COMPOSICION DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS. DIC-2006

País	Total millones de dólares	Deuda Gubernamental	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y de inversión	Emisores extranjeros	Otros
Argentina	29371	60,6	2,5	1,6	12,7	11,6	9,7	1,3
Bolivia	2299	47,8	11,1	9,3	0,1	0,2	2,7	1,9
Chile	88632	13,1	26,3	7,9	17	3,6	32	0,1
Colombia	16739	47,2	8,5	12,1	14,5	5,8	8,2	3,2
Costa Rica	1020	65,2	13,9	3,5	0,3	5,4	8,1	3,6
El Salvador	3352	78,7	15,5	5,8				
México	66613	73,1	5	10,5	1,8		9,6	
Perú	14260	19,1	9,5	10,9	42,2	2,4	8,5	7,3
R. Dominicana	639		98,1	1,9				
Uruguay	2586	59,8	36,9	1,7	0,1			1,4
TOTAL	225511	42,2	14,5	8,2	12,6	3,5	17,9	1

Fuente: Boletín 16, Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones, AIOS.

El Salvador de esos 3.352 millones de dólares que recaudó en fondos en el 2006, dedicó el 78.7% a deuda gubernamental, o sea un monto de 2.638 millones de dólares, con esto se verifica que existe un favoritismo al dedicar tal fondo a deuda del gobierno,

el cual está avalado por la Ley del SAP, y con lo cual se restringe la posible inversión de los fondos en actividades productivas privadas dentro o fuera del país.

A lo anterior se debe agregar el efecto que tuvo la creación de un FIDEICOMISO en el año 2006; cuya propuesta fue presentada por el Órgano Ejecutivo. La propuesta del gobierno se basaba en la creación de un fideicomiso administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), y creado con aportaciones del Ministerio de Hacienda, que emitiría unos títulos de deuda pública que se llamados Certificados de Inversión Previsional (CIP), y que deberían ser adquiridos en su totalidad por el Fondo de Pensiones que administran las AFP. De esta manera, el Fondo de Pensiones aportaría el capital para el pago de pensiones a jubilados.

Los Certificados serían emitidos a 25 años plazo, y pagaderos con un interés superior a los actuales Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementarios (CTC), que se emiten actualmente para financiar la deuda que el Estado tiene con el Fondo de Pensiones, derivado de las cotizaciones hechas por los trabajadores al ISSS y al INPEP previo a la privatización del sistema realizada en 1996.

El cambio de CT por CIP aumentaría la rentabilidad del Fondo de Pensiones, según cálculos preliminares independientes, en un 14 % al tiempo de jubilación, y aliviaría el pago de la deuda previsional al menos en los primeros años. El gobierno sólo ha presentado previsiones del comportamiento del nuevo sistema hasta 2020, a pesar de que los CIP tienen 25 años plazo, por lo que aún no hay proyecciones a largo plazo de la propuesta. Pero, al menos en los tres años de gobierno que le quedan a la administración Saca, la carga fiscal del Estado se vería aliviada, recargándose progresivamente en los siguientes años.

Las medidas propuestas por el gobierno para financiar el pago de pensiones, de cara a la aprobación del presupuesto en el 2006, dan salida a la dificultad coyuntural contar con un presupuesto equilibrado en términos de flujos de efectivo y no de saldo contable de la deuda, manteniendo el nivel de gastos del 2006 y sin posibilidad de obtener la aprobación de más endeudamiento, agravando la situación puesto que además de no

estar garantizado con deuda soberana del Estado, sólo se utilizará para financiar las pensiones mínimas, los CT actuales y el gasto administrativo de ISSS e INPEP.

La excesiva concentración de la inversión del SAP en títulos públicos de deuda han otorga al Estado un fuerte poder para usar estos recursos y determinar su rendimiento. El cuadro III 14 muestra el rendimiento real promedio de todos los fondos de pensiones anua, de 1997 a junio 2007.

Cuadro III 14 El Salvador: RENDIMIENTO REAL PROMEDIO DE TODOS LOS FONDOS 1999-JUN 2007

AÑO	Rentabilidad Prom. Real de todos los fondos
1999	14,1%
2000	7,9%
2001	7,7%
2002	2,4%
2003	4,8%
2004	2,3%
2005	1,5%
2006	1,2%
jun-07	3,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema de Pensiones y ASAFONDOS.

Como se puede observar el alto rendimiento de los años iniciales no se mantuvo por mucho tiempo; las explicaciones que se dan de este fenómeno son que las compras estan esencialmente dirigidas hacia títulos del Estado, que se ha sufrido un descenso en el rendimiento de los títulos valores comprados en el mercado local, que no existe una diversificación de cartera, que las AFPs tienen pocas opciones de títulos en el mercado, la existencia de bajos rendimientos que reportan los depósitos en cuenta corriente de los bancos y la prohibición de invertir en el extranjero; a lo cual hay que sumarle el efecto de la dolarización y la caída de los intereses en los títulos públicos.

Una de las razones que ha contribuido a que suceda lo anterior son las fuertes barreras de entrada de títulos privados y municipales al mercado de valores, ya que la Ley del Mercado de Valores exige que para registrar un titulo en la Bolsa de Valores, este debe

evaluarse por dos calificadoras de riesgo, las cuales cobran veinte mil dólares cada una por evaluación.

El número de emisores privados en el mercado de valores es pequeño, y a pesar de contar con los recursos disponibles este número no ha crecido, sino que ha reducido.

Como se sabe, El Salvador tiene desde hace años un problema severo de déficit fiscal, el cual ha sido cubierto a través de la emisión de deuda, alguna de ella ha sido colocada en mercados internacionales (euro bonos), y otra en el mercado nacional (letes, deuda del BCR, etc.). Sumado a lo anterior está la Ley del SAP, que es bastante restrictiva respecto a las emisiones privadas al favorecer la inversión en títulos públicos (a los cuales no se les pide los mismos requisitos que los privados), y además el carácter cerrado y familiar que las empresas grandes tienen respecto al tema.

También, con la dolarización en el 2001 a las empresas grandes de El Salvador se les abrió una serie de oportunidades, tales como poder optar a crédito de la banca internacional, tasas de interés mas bajas (ya no había riesgo cambiario), etc. Por lo tanto a estas empresas que podrían pagar los veinte mil dólares de la clasificación de riesgo, emitir deuda en el país les sería mas caro (tasas de interés mas altas) y por lo mismo menos atractivo que financiarse en el mercado internacional.

Otra razón, es que emitir deuda en la bolsa nacional exige transparencia debido a que los estados financieros se tornan públicos, esto implica que deben informar a los inversionistas cual es su situación financiera.

Si se combina lo anterior con los costos de admisión, se tiene una barrera de entrada a las empresas de capital mediano para abajo las cuales podemos llamar restricciones por tamaño de los participantes en el mercado, también hay restricción porque aquellos participantes que tienen el tamaño correcto para vender bonos en el mercado nacional tienen acceso a mercados internacionales y probablemente fondearse a tasas más bajas, sin el inconveniente de hacer públicos sus estados financieros.

Todo lo anterior está fuera de lo que el SAP puede controlar, pero existen otras razones por las cuales el dinero no se canaliza hacia actividades productivas, como las que se mencionaron anteriormente.

Es lamentable que el 80% de los fondos esté en deuda pública en lugar de financiando empresas privadas, que la restricción hacia la inversión extranjera no se abra un poco más y que localmente, no se den otras oportunidades de inversión.

Es muy dudoso que lo que este objetivo persigue se materialice, inclusive aun ahora después de nueve años; puesto que el nuevo sistema probablemente generara escasos recursos encaminados al financiamiento de actividades productivas, coloca los fondos de pensiones en instrumentos de alto riesgo y baja rentabilidad, y tiene como meta una tasa de rentabilidad muy baja.

Este objetivo es un ideal, el potencial se tiene en cierta forma pero el problema es que las condiciones en el mercado de valores no favorecen a que dichos recursos se canalicen a actividades realmente productivas en vez de ir casi en su totalidad encaminadas a deuda pública.

2.4 Objetivo 4

El objetivo cuarto de la reforma menciona que el antiguo seguro social (ISSS e INPEP) ya cumplió su cometido y el actual sistema de pensiones prepara a las actuales y futuras generaciones una vejez insegura, mientras que el nuevo sistema permitirá el acceso a pensiones dignas y seguras en el futuro. La homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas, combinadas con la pensión mínima garantizada harán el sistema más justo y mejorarán la equidad. Se propiciará la redistribución de recursos por el sistema provisional.

A efectos de evaluar el cumplimiento de este objetivo en los años que lleva de funcionamiento el SAP, primero se estudiará si el Sistema de Pensiones Público prepara a sus afiliados una vejez insegura; segundo, se analizará si el SAP ofrece a sus afiliados pensiones seguras; tercero, se hace un análisis comparativo entre las pensiones promedio del SPP y el SAP para determinar si las pensiones del actual sistema han sido mejores y más dignas que las del SPP; y como cuarto punto se evalúa el cumplimiento de la homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas, como factor para mejorar la equidad en el sistema previsional salvadoreño. Con respecto

a la llamada “pensión mínima garantizada” esta se analizará posteriormente cuando se evalué el objetivo seis referido a las garantías estatales en el SAP.

- *Las pensiones en el Sistema Público*

Para el año 1997, antes de que comenzara a funcionar el SAP, una de las principales críticas que se le atribuía al sistema de pensiones públicos consistía en que este sistema depararía pensiones inseguras a sus afiliados y posteriormente con la entrada del SAP, una vejez insegura para todas aquellas personas que optaran por quedarse en el sistema público. Ya han pasado nueve años desde que se hizo la anterior crítica, periodo de tiempo suficiente para analizar si lo que se dijo años atrás es una realidad con respecto al sistema de pensiones públicos.

Para evaluar la validez de la anterior crítica es necesario analizar por un lado los datos estadísticos sobre las pensiones otorgadas a los afiliados en el sistema público, y por otro, analizar si el gobierno ha sido capaz de solventar económicamente las pensiones a los afiliados de dicho sistema. Pero antes, se debe recordar como antecedente que con la entrada en vigencia del SAP y con la nueva ley, las reglas del sistema antiguo cambiaron, aspecto de suma importancia para no tomarse en cuenta ya que las nuevas reglas determinarían las pensiones para los afiliados en el sistema público; para tal efecto se seguirá la postura del Dr. Carmelo Mesa-Lago, en su análisis sobre la reforma de pensiones en El Salvador en el año 1998⁸⁵.

Según el Dr. Mesa-Lago, hay cuatro factores importantes que se modificarían en el sistema de pensiones público debido a la entrada en vigencia de la Ley del SAP, los cuales son: el calculo del salario básico regulador, las tasas de reemplazo, la opción concedida al asegurado de escoger las reglas de calculo de los sistemas antiguo o nuevo, la revalorización de las pensiones a la inflación. Dichos factores determinarían las pensiones de los afiliados del sistema público.

El primer factor es el calculo del salario básico regulador (SBR), que en el sistema público se define como el promedio mensual de salarios básicos devengados por el

⁸⁵ Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 1998.

asegurado, que sirve para calcular el monto de las prestaciones; la Ley del SAP extendió a los últimos 10 años para calcular el promedio de los últimos 3 ó 5 años que había en el ISSS y los mejores 5 años que había en el INPEP. Esto podría reducir el monto del SBR debido a que entre más extenso y antiguo el periodo que se toma más bajo será el SBR; pero un elemento compensatorio es que en los artículos 198 y 122 de la Ley del SAP se estipula que se actualizan los salarios/ingresos de esos 10 años con la variación del índice de precios al consumidor, aspecto que no se hacía antes de los 3 ó 5 años, por lo que se podría llegar a pensar que aumentaría el monto del SBR. Es difícil en este trabajo determinar cuál ha sido el resultado neto de los dos elementos de este factor que funciona de manera opuesta, ya que la actualización de los salarios/ingresos con el IPC está sujeto a libre discreción del gobierno.

El segundo factor en el cálculo de la pensión es la tasa de reemplazo, que es el porcentaje del sueldo de un jubilado que constituirá la pensión. La comparación se hace aún más difícil pues había tasas diferentes antes de la reforma y ahora con la Ley del SAP hay dos dentro de la misma. La Ley estableció, un 30% por los tres primeros años cotizados (uniforme para todos), pero el porcentaje adicional por cada año de cotización varía como sigue:

Según los artículos 198 y 200, inciso a, 1.75% para pensión por vejez de los asegurados de 50 años de edad en mujeres y 55 años de edad o más en hombres⁸⁶ y los que tengan 31 años de cotización acumulados al entrar en operación el sistema según el artículo 200 inciso b⁸⁷, y 1.5% para pensión de vejez de los asegurados de 36 y menos de 50/55 años, y para pensión por invalidez (artículos 197 y 201). La ley, por tanto, diferencia entre dos grupos de asegurados: aquellos que por su edad relativamente alta debieron quedarse obligatoriamente en el sistema antiguo (con menos tiempo para cotizar) así como los que tenían 31 años de cotización acumulados; y los asegurados más

⁸⁶ Para el año 2001 por decreto legislativo, se reformó el artículo 200 de la Ley del SAP, en el cual las edades de 50-55 para mujeres/hombres cambiaron a 55/60 respectivamente.

⁸⁷ En el año 2004, por decreto legislativo, se derogó el inciso b del artículo 200 de la Ley del SAP.

jóvenes que tenían el derecho a escoger entre quedarse en el sistema antiguo o pasarse al nuevo (con mas tiempo para cotizar).

Cuadro III 15 El Salvador: TASAS DE REEMPLAZO EN SPP Y EL SAP, PERIODO 1996-1997

Tasas de reemplazo	Años cotizados			Diferencia entre sistema antiguo y nuevo		
	25	30	35	25	30	35
ISSS						
Antiguo	68	74	80			
Nuevo						
30% + 1,75%	68,5	77,2	86	+ 0,5	+ 3.0	+ 6.0
30% + 1,50%	63	70,5	78	-5.0	-3,5	-2.0
INPEP						
Antiguo	72	85	100			
Nuevo						
30% + 1,75%	68,5	77,2	86	-3,5	-7,8	-14.0
30% + 1,50%	63	70,5	78	-9.0	-14,5	-22.0

Fuente: Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 1998.

El cuadro III 15 nos muestra una comparación entre las tasas de reemplazo antiguas en el ISSS y el INPEP (ambas ramas son iguales) y las nuevas tasas de reemplazo establecidas en la Ley del SAP para los dos grupos anteriormente identificados, obteniendo los siguientes resultados basados en 25, 30 y 35 años de cotización: sólo el primer grupo en el ISSS recibe una tasa de reemplazo mayor con el nuevo sistema que asciende de 0.5% a 6% según aumentan los años de cotización, el segundo grupo del ISSS sufre una disminución de las tasas de reemplazo que declina de -5% a -2% según aumentan los años de cotización. En el INPEP todas las tasas de reemplazo son inferiores, se reducen de -3.5% a -14% en el primer grupo y de -9% a -22% en el segundo.

El tercer factor es la opción que concedió la Ley según el artículo 184, párrafo sexto, a todos los que permanecieron en el sistema antiguo de escoger entre los requisitos y condiciones del sistema antiguo o del nuevo a los efectos del cálculo de sus pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Esta opción permitió a los asegurados seleccionar al tiempo de acogerse a la pensión, el monto de la pensión que le fuese más ventajosa entre los dos sistemas.

El cuarto factor es el ajuste de las pensiones a la inflación. Las leyes del ISSS y del INPEP establecían la revalorización o ajuste de las pensiones (anual el primero y trianual el segundo) pero en el caso del INPEP no existía un procedimiento explícito ni automático para ello (ajuste de acuerdo con el IPC o los salarios), sino que se hacía de manera discrecional.

La ley estableció según los artículos 145 y 210 que todas las pensiones del sistema público se revalorizaran anualmente en el porcentaje que el Ministerio de Hacienda determine, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del sistema y los recursos disponibles del gobierno central.

Además el artículo 209, estipula que el monto de las pensiones de vejez e invalidez no podrá ser inferior a la pensión mínima. El Gobierno por tanto, tiene gran poder para revalorizar las pensiones pues, a fin de cuentas puede siempre alegar legalmente que no hay recursos fiscales suficientes.

Por lo tanto en resumen, los anteriores factores impuestos por la Ley del SAP al sistema público han determinado el nivel promedio de las pensiones para los afiliados al sistema público. A continuación se presentan el nivel promedio de las pensiones para IVM en el sistema público de pensiones (ISSS e INPEP) durante el periodo 2000 a marzo 2007.

Cuadro III 13 El Salvador: SISTEMA DE PENSIONES PUBLICO MONTO PROMEDIO REAL DE PENSIONES OTORGADAS (en US\$) POR TIPO DE PENSION (Periodo Dic. 2000/Mar. 2007)

Año	Vejez	Invalidez	Muerte*
Dic-00	212	138	159
Dic-01	222	138	165
Dic-02	239	140	248
Dic-03	247	140	253
Dic-04	270	154	276
Dic-05	279	155	288
Dic-06	280	154	277
Mar-07	290	161	304

*Con respecto al tipo de pensión de muerte, los datos mostrados para cada año corresponde a la sumatoria de viudez, orfandad y ascendencia.

Fuente: Elaboración propia basado en los boletines estadísticos de la Superintendencia de Pensiones.

Según el cuadro III 16, el monto promedio de las pensiones para invalidez, vejez y muerte han aumentado en el periodo del 2000 hasta la fecha, mostrando la siguiente tendencia; con respecto a las pensiones promedio otorgadas para vejez el aumento ha sido en un 36.8%, para las pensiones promedio otorgado para invalidez el aumento ha sido menor en un 16.7% pero para las pensiones promedio otorgadas para muerte arroja el mayor aumento desde el 2000 hasta la fecha en un 91.2%.

Hay que aclarar que las cifras presentadas en el cuadro III 17, solamente son un promedio, esto indica que así como puede haber personas que se les ha otorgado un monto mayor a la cifra promedio, así habrá un porcentaje de personas que se le han otorgado un monto menor a la cifra promedio.

Ahora bien sería interesante comparar los montos promedios para IVM para el sistema público con la reforma y los promedios para IVM en el sistema público antes de la reforma.

Antes de la reforma, a finales de 1996, el monto promedio otorgado en el sistema público (ISSS e INPEP) para IVM ascendía a 110.5 dólares⁸⁸, y para inicios del año 2007 el monto promedio del sistema público con la reforma ascendía a 251.7 dólares⁸⁹, generando un aumento de 127.8% en el monto recibido por la personas con respecto a IVM. Es necesario mencionar que si bien es cierto el monto promedio de las pensiones ha aumentado, el poder adquisitivo que pueda tener una persona con \$251.7 es muy bajo, tomando en consideración que el precio real actual de la canasta de mercado oscilaba en los \$694.40⁹⁰. Así mismo el poder adquisitivo de los \$251.7 disminuye si a ese valor le restamos la inflación para obtener un valor real de \$209.73.

Por otro lado, un aspecto importante es que para el año 2003 las reservas técnicas del sistema público se estaban agotando, por lo que el gobierno comenzaba a mostrar una

⁸⁸ Promedio de \$106 en el ISSS y \$115 en el INPEP, según datos de Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 1998.

⁸⁹ Cifra promedio de la sumatoria de los montos otorgados para IVM en el sistema publico, primer trimestre del año 2007, Superintendencia de Pensiones.

⁹⁰ Revista Proceso de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, CIDAI, Informativo semanal, El Salvador, Septiembre de 2006.

crisis para el financiamiento de las pensiones, con lo que se cumplía la justificación de la reforma previsional sobre que el sistema público generaría inseguridad en el pago de las pensiones. Para el 2004, según cálculos del gobierno, se mencionaba que las pensiones serán las causantes de que exista déficit en las finanzas públicas durante los siguientes años; según la política de endeudamiento estatal 2004-2009, en el año 2004 el déficit sin pensiones era del -0.9%, pero subía a -2.9% al unirse con el pago de pensiones⁹¹.

El déficit fiscal es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que representa al Estado el pago de las pensiones, debido a que aumenta considerablemente el déficit fiscal y el Estado recurriría al financiamiento externo, principalmente a través de bonos que financiaran la deuda, o buscar otras alternativas como la que se creo en el año 2006 con la elaboración de la ley del fideicomiso, del cual mas adelante en esta investigación se explicara en que consiste.

Por lo tanto las pensiones en el sistema público están en riesgo, y es que con la vigencia de la Ley del SAP, el SPP funciona bajo la modalidad de sistema de reparto o de beneficios definidos, lo cual implica que los ingresos de cotizaciones aportados por los trabajadores activos cubren los gastos de pensiones de los trabajadores en situación de retiro y, además, los gastos de administración de ambos institutos previsionales, con lo que se profundiza la crisis, puesto que cada vez el numero de pensionados en el SPP aumenta mas que los afiliados activos, tomando en cuenta que por decreto de ley ningún trabajador nuevo se puede afiliarse al SPP, con lo que las pensiones pierden una fuente de financiamiento ya que los nuevos asegurados cotizan en el SAP; y por otro lado el fondo de recaudación en el SPP por parte de los afiliados activos es muy bajo. Entonces, ¿quién pagará las pensiones de las personas que se jubilen en el SPP?, el problema es que el Estado tiene un gran déficit fiscal, con lo que se hace difícil hacer frente a tal situación.

Esta problemática se analizará con mayor profundidad al momento de evaluar el objetivo 6 de la reforma del SAP, el cual se refiere a las funciones del Estado con el nuevo sistema de pensiones.

⁹¹ Diario el Mundo, 25/10/04.

- *Las pensiones en el SAP*

En el cuadro III 17, se presentan el nivel promedio de las pensiones para IVM en el SAP durante el periodo 2004 a marzo de 2007.

Cuadro III 17 El Salvador: SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES MONTO PROMEDIO REAL DE PENSIONES OTORGADAS (en US\$) POR TIPO DE PENSION (Periodo Dic.2004/Mar. 2007)

Año	Vejez	Invalidez	Muerte*
Dic-04	494	175	240
Dic-05	522	178	251
Dic-06	513	181	256
Mar-07	515	181	259

* Con respecto al tipo de pensión de muerte, los datos mostrados para cada año corresponde a la sumatoria de viudez, orfandad y ascendencia.

Fuente: Elaboración propia basado en los boletines estadísticos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Como se puede observar en el cuadro 18, el monto promedio de las pensiones para invalidez, vejez y muerte han aumentado en el periodo estudiado, mostrando la siguiente tendencia: con respecto a las pensiones promedio otorgadas para vejez, el aumento ha sido en un 4.26%, para la pensión promedio de invalidez, un 3.4% y, para las pensiones promedio de muerte el aumento ha sido de un 7.9%.

Al igual que en el análisis del monto promedio de las pensiones para IVM del SPP, es necesario aclarar que las cifras presentadas en el cuadro 18 solamente son un promedio, lo que nos indica que pueden haber personas a las que se les ha otorgado un monto mayor a dicha cifra y otras a las que se les ha otorgado un monto menor al promedio. Lastimosamente el cuadro 18 solo muestra datos promedios de pensiones de IVM desde el año 2004 a la fecha, puesto que resultó difícil obtener datos precisos sobre los promedios de pensiones otorgadas de IVM por el SAP en años anteriores, y así poder mostrar un escenario mas claro sobre la evaluación de las pensiones promedio de IVM en dicho sistema.

Teniendo presente el monto evolutivo de las pensiones promedio en el SAP, surge la interrogante ¿Han sido seguras las pensiones del SAP?, o ¿Seguirán siendo seguras? Para contestarse lo anterior, hay que tener claro que la lógica con que funciona el sistema de capitalización individual es la existencia de una correlación entre aportes y beneficios, un nexo fundamental entre derechos y responsabilidades, entre lo que se

aporta y lo que se recibe. Por lo tanto una de las bases es la capacidad de ahorro de los cotizantes para financiar su pensión futura; pero además existen otros aspectos que son fundamentales para determinar el ahorro acumulado de los cotizantes al final de su vida activa, los cuales son: en primer lugar, el monto de cotización directa y del tiempo efectivo de cotización, segundo, la tasa de rentabilidad real del fondo de pensiones y tercero, los intereses acumulados, producto de la tasa de rentabilidad real obtenida sobre las inversiones realizadas.

Puede haber otros factores endógenos o exógenos al sistema que pueden determinar el ahorro acumulado de los cotizantes pero a nuestro criterio los que se mencionan anteriormente son los fundamentales.

Con respecto al primer factor (monto de cotización directa y del tiempo efectivo de cotización), este no depende de la voluntad del trabajador sino de otros factores como la tasa de desempleo por ejemplo, además en el caso de las personas que permanecieron más tiempo en el SPP y luego se trasladaron al sistema privado es mayor el impacto negativo en su pensión mensual debido al cálculo de la pensión al final de su vida laboral.

Pero que ha sucedido con el segundo factor (tasa de rentabilidad real del fondo de pensiones). Con el pago diferido a plazo de 15 años de los certificados de traspaso de parte del Estado, disminuyó la rentabilidad del fondo de pensiones y, por tanto, de las cuentas de ahorro individuales pues se ha dejado de ganar intereses que se generaban por la colocación total de la cantidad adeudada a favor de los afiliados al inicio del periodo de jubilación. Lo anterior significa una reducción del 39% del monto futuro acumulado de los beneficios derivados del pago de los certificados de traspaso⁹².

A lo que se refiere el tercer factor (ingresos acumulados producto de la tasa de rentabilidad real obtenida sobre las inversiones realizadas) es que la metodología de valorización de los activos financieros que componen los fondos de pensiones en el SAP, está sobrevaluando los activos financieros con relación al valor real del mercado.

⁹² Vaquerazo, Glenda; Moreno, Ledy y Elías, Carolina. Estudio sobre el cumplimiento de las reformas realizadas a la seguridad social (ISSS y AFPs)

Se ha estimado que durante los primeros años de vida del sistema privado existió una sobretasa de rendimiento de alrededor del 2% arriba del rendimiento a precios reales de mercado. Esta delicada situación de sobre valorización del fondo de pensiones, aunado a la caída de los precios de los bonos provocada por los aumentos de las tasas de interés en el mercado, ocasionará que al momento de hacer líquidos los títulos para pagar pensiones estos valdrán menos y por lo tanto habrá menos dinero disponible en las cuentas de ahorro para pagar las pensiones, con lo que posiblemente nos encontraremos frente a tres alternativas: se rebaja el monto de la pensión, se disminuye el tiempo de jubilación o, el Estado paga la diferencia para mantener el beneficio estimado que nominalmente se ha prometido pagar a cada afiliado; ya que por cada 1% que baje el rendimiento promedio anual acumulado del fondo de pensiones, se reduce en un 19.53% el valor de la pensión mensual esperada para un hombre que haya cotizado 30 años en el sistema privado y 5 en el sistema publico, como ejemplo⁹³.

En términos financieros significa que el patrimonio acumulado del fondo de pensiones en el sistema privado de \$3, 065.5 millones a mediados del 2006, que es el 18% del PIB nominal, compuesto en un 80% por deuda pública ante el aumento del 3% de las tasas de interés del mercado en los últimos 3 años, su valor actual de liquidación en el mercado se vería reducido en un 7.6%, es decir en \$186,038 millones⁹⁴. De acuerdo a las cifras oficiales, la rentabilidad nominal promedio de los fondos de pensiones hasta mediados del año 2006, llegó al 5.69% y la rentabilidad real (ajustada por inflación) fue del 1.62%.

Por lo tanto, las pensiones en el SAP podrían estar en riesgo en el sentido de que todo lo analizado anteriormente ha significado una drástica reducción de la rentabilidad de los fondos, que se traduce en reducción de los ahorros y las pensiones futuras de los afiliados.

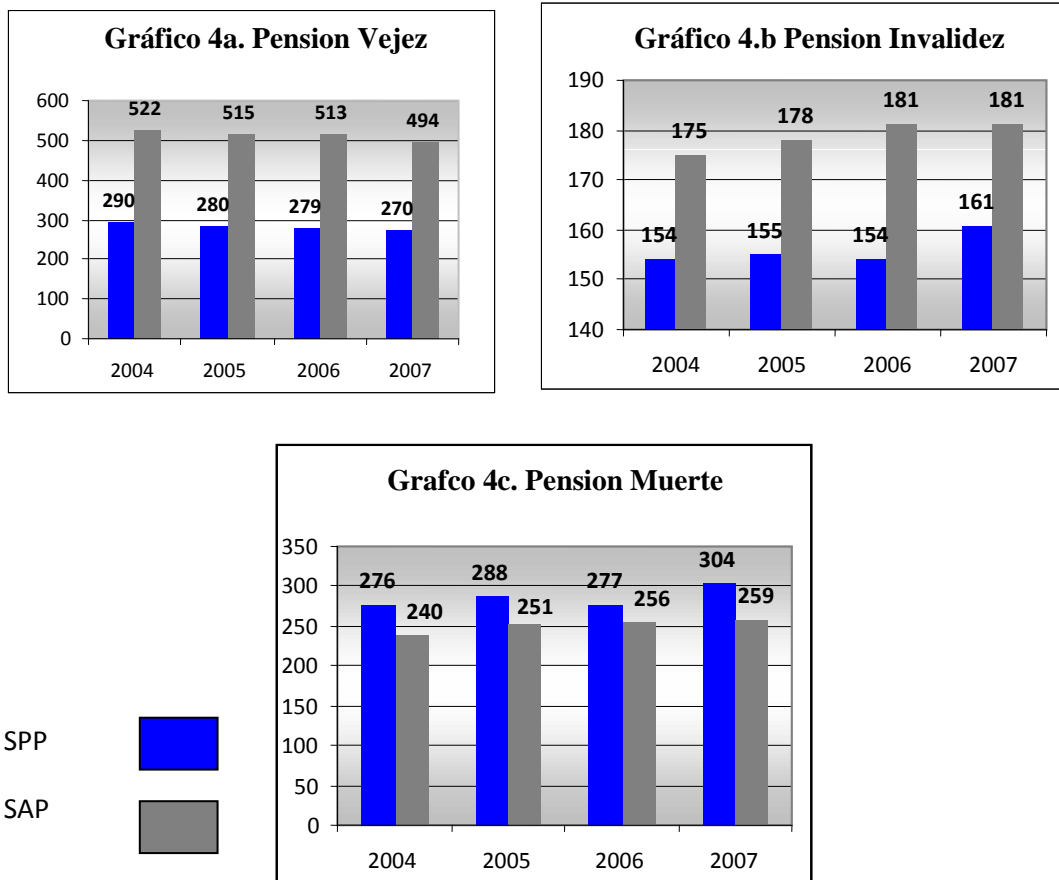
⁹³ Ídem.

⁹⁴ Ídem.

- Con el SAP, ¿Se han mejorado las pensiones en el sistema previsional salvadoreño?

El objetivo de esta sección es evaluar la validez del supuesto de que las pensiones en el SAP serán mejores (mayores) que las pensiones en el Sistema Público, así como también evaluar si las pensiones del sistema privado son dignas para los pensionados. Para evaluar el primer factor se hará una comparación haciendo uso de la pensión promedio otorgada para IVM en el SPP y la otorgada por el SAP. La serie estadística a comparar abarca el periodo 2004 al primer trimestre de 2007, nuevamente no se pudo encontrar datos del monto promedio de pensión otorgada, específicamente del SAP, del periodo 1998 a 2003. En las gráficas III 4 se puede observar el monto promedio de pensiones otorgadas para IVM en los dos sistemas:

Gráfica III 4 El Salvador: ANALISIS COMPARATIVO DE LAS PENSIONES PROMEDIO OTORGADAS (en US\$) POR TIPO DE PENSION (IVM) (Periodo Dic.2004/Mar. 2007)



Fuente: Elaboración propia basado en datos estadísticos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Con las gráficas III 4 se puede llegar a concluir lo siguiente: la gráfica III 4a. nos muestra que durante el periodo analizado la pensión de vejez otorgada por el SAP ha sido mayor que la del SPP. Para el año 2004 la pensión otorgada en el SAP era un 83% mayor que la del SPP, mientras que para el primer trimestre del 2007, la pensión otorgada por el SAP supero en un 77.6% a la del SPP.

La gráfica III 4b, muestra la tendencia de las pensiones promedio otorgadas por invalides en los dos sistema, a igual que en la pensión de vejez, las pensiones otorgadas por el SAP durante el periodo estudiado son mayores que las del SPP. Para el año 2004 la pensión otorgada en el SAP era mayor en un 13.6%, y para marzo 2007 la pensión otorgada por el SAP supera nuevamente a la del SPP en un 12.4%.

Mientras que la gráfica III 4c muestra una tendencia diferente a la mostrada en los gráficos anteriores, ya que la pensión promedio otorgada para muerte en el sistema público ha sido mayor que la otorgada por el SAP. En el año 2004, la pensión otorgada por el SPP era mayor en un 15% que la del SAP, y para marzo de 2007 la pensión del SPP supero en un 17.4% a la otorgada por el SAP.

En síntesis en el periodo de 2004 al primer trimestre de 2007, a excepción de la pensión promedio otorgada por muerte, tanto la pensión promedio para vejez como para invalidez han sido mayores en el SAP, principalmente la pensión por vejez, que ha mostrado un monto mayor inclusive a la pensión promedio por invalidez y muerte tanto para el SAP como para el SPP.

En definitiva se puede concluir que el supuesto que las pensiones serán mayores en el SAP que en el SPP se ha cumplido pero solamente en lo que respecta a pensiones por vejez e invalidez. No obstante la interrogante que surge es si las pensiones promedio otorgadas por el SAP para invalidez, vez y muerte a los afiliados son realmente dignas. Para dar respuesta a esta pregunta es necesario evaluar el poder adquisitivo que tienen los pensionados con el monto promedio de su pensión; para ello comparemos el precio de la canasta de mercado con la pensión promedio de IVM otorgada por el SAP para mediados de 2007. Si comparamos directamente la pensión promedio otorgada por vejez en el SAP (que es la que presenta un monto mayor que la pensión promedio

otorgada para invalidez como para muerte) que para marzo de 2007 era de \$515, con el precio de la canasta de mercado que para Mayo del mismo año oscilaba en los \$694.40, resulta que la pensión promedio para vejez es menor en un 34.9% que el precio de la canasta de mercado; esto significa que el poder adquisitivo de la pensión promedio otorgada a los pensionados no es suficiente para cubrir completamente el costo de la canasta de mercado. Así mismo, con respecto a la pensión promedio otorgada por invalidez en el SAP (\$181) la diferencia es mayor, ya que el precio de la canasta de mercado supera en un 283.64% al promedio de la pensión otorgada por invalidez a inicios del año 2007. Peor escenario se presenta cuando comparamos la pensión mínima para IVM en el SAP con el precio de la canasta de mercado. Para el año 2007, la pensión mínima para invalidez, vejez y muerte otorgada por el SAP oscilaba en \$119.70, esto quiere decir que el precio de la canasta de mercado (\$694.40) es mayor que la pensión mínima en un 480.12%.

En resumen se puede concluir que el supuesto de que las pensiones en el SAP serán mayores que las pensiones del SPP se ha cumplido para el caso de las pensiones otorgadas para vejez e invalidez, mas no en el caso de la pensión por muerte. Pero el supuesto de que las pensiones serán dignas en el nuevo sistema es refutable, ya que los datos de las pensiones promedio otorgadas por IVM muestran un monto deficiente para adquirir la canasta de mercado que toda persona necesita y debe tener.

- *Homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas*

Un consenso generalizado en la mayoría de criticas hacia el SAP, es que uno de los logros mas importantes de la reforma previsional salvadoreña es la homologación de las condiciones de adquisición del derecho a las pensiones, que antes de la reforma en el SPP adolecía de considerables e injustificadas desigualdades entre el ISSS y el INPEP.

Entre las desigualdades que había en el sistema público están:⁹⁵

⁹⁵ Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 1998.

- La edad de retiro por vejez en el ISSS y en la rama administrativa del INPEP era igual, 55 para la mujer y 60 para el hombre (antes de 1985 eran 60/55 en el ISSS) pero en la rama docente del INPEP el hombre podría retirarse a los 55 años;
- En el INPEP docente se permitía el retiro con 30 años de servicio y cualquier edad, pero en el ISSS se exigían 35 años de servicios (combinados con la edad);
- En el INPEP se contabilizaban los años de servicio prestados antes de la creación de dicha institución, lo que no se permitía en el ISSS;
- Se requerían 14.5 años de cotización para el retiro por vejez en el ISSS y 15 años en el INPEP;
- El salario base para calcular la pensión eran los 3 o 5 últimos años en el ISSS, pero en el INPEP eran los 3 últimos o los 5 mejores;
- Las tasas de reemplazo después de 20 años de servicio eran muy diferentes entre las tres instituciones.
- Los asegurados y empleadores bajo el ISSS tenían que cotizar para un programa de prestamos de vivienda, mientras que en el INPEP dichos prestamos se concedían sin cotización adicional;
- Había otras desigualdades notables en las condiciones de acceso para las pensiones de invalidez y muerte. Tales inequidades se agravaban porque la cotización total para el ISSS era de 19.5%, la del INPEP administrativo de 18.35% y la del INPEP docente de 14%, el ultimo tenia las condiciones de acceso mas generosas y la cotización mas baja, mientras que lo opuesto ocurría en el ISSS.
- Con la entrada en vigencia de la Ley del SAP, se establecieron condiciones relativamente uniformes, tanto para los que permanezcan en el sistema antiguo ahora llamado público (ISSS y las dos ramas del INPEP) como en el nuevo.

Entre las condiciones impuestas por la Ley del SAP están:

- Las edades de retiro por vejez con 55/60 para mujeres/hombres, además se requieren 25 años de cotizaciones que se aumentan gradualmente en el sistema antiguo,

a razón de uno anual en un periodo de 11 años, de acuerdo con la edad de los asegurados al tiempo de comenzar a funcionar el nuevo sistema;

- En el nuevo sistema se ofrece un tercera alternativa para el retiro: cuando se ha acumulado cierta suma en la cuenta individual (artículo 104);
- El salario básico regulador se calcula en el sistema antiguo como el promedio de los últimos 10 años, ajustados a la inflación;
- La tasa de reemplazo sobre el salario básico regulador en el sistema antiguo para la pensión es 30% por los primeros tres años cotizados, incrementándose por cada año de cotización adicional un porcentaje que varía entre 1.5% y 1.75%;
- Se concede una pensión mínima en los dos sistemas cuando el asegurado haya cumplido 55/60 años de edad y cotizado 25 años;
- El monto de la pensión mínima en ambos sistemas se establecerá anualmente por el Ministerio de Hacienda en la ley del presupuesto, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del sistema y los recursos disponibles del Gobierno central (artículos 145 y 210).
- Es necesario aclarar que la Ley del SAP excluyó de la reforma al privilegiado sistema de las fuerzas armadas (IPSFA) que tiene las condiciones mas generosas y los mayores subsidios fiscales. Por lo tanto con la excepción de las fuerzas armadas, podemos concluir, que la homologación de las condiciones de acceso hace al sistema (especialmente el antiguo) más justo y mejora su equidad.

2.5 Objetivo 5:

La ampliación de la cobertura poblacional aumentará el tamaño del mercado laboral, fomentará la entrada de más administradoras de pensiones (AFPs) en el mercado y propiciara la competencia entre ellas y evitará la concentración. La competencia entre las AFPs, su carácter privado, modernidad y personal calificado, así como la libertad de elección de los asegurados (que escogerán las mejores AFPs en términos de la rentabilidad de la inversión, comisiones, etc.) promoverán la eficiencia y la reducción de los costos de administración.

- *Más AFPs y más competencia*

La competencia entre las administradoras de pensiones es el fundamento esencial de todo sistema privado como Sistema de Ahorro para Pensiones de nuestro país, puesto que con dicha competencia se promueve la eficiencia y se logra reducir los costos administrativos del sistema. Se supone que dichas administradoras compitan por los asegurados al sistema, y que estos últimos posean la información y calificación necesaria para seleccionar a la mejor AFP, guiando su decisión por aquella administradora que cobre la comisión mas baja y pague el rendimiento mas alto, puesto que ello resultara en una mayor acumulación en la cuenta individual y en una mejor pensión.

Al iniciar operaciones el nuevo sistema en 1998, el número de administradoras en el país ascendía a cinco: Confía, Máxima, Porvenir, Previsión y Profuturo, pero una alta movilización de capitales las redujo a dos. Máxima pertenecía a Argentaria la cual se asoció con en Banco de Bilbao y Vizcaya conformando el grupo BBVA, y este grupo compró a su vez Porvenir y Previsión, y las tres referidas AFPs se fusionaron a Profuturo y surgió Crecer; quedando sólo ella y Confía como administradoras de fondos de pensiones en El Salvador.

Teniendo en cuenta lo anterior se podría decir que la reducción del número de AFPs no estuvo bajo el control del SAP, pero también existen otros factores que inciden a que no entren más AFPs al mercado.

Entre esos otros factores esta el tamaño del mercado de asegurados, a mayor sean estos más administradoras de pensiones. Claro ejemplo de lo anterior es el caso de México, que para diciembre de 2006 contaba con 13, 764,094 aportantes a su sistema, estos distribuidos en 21 administradoras de pensiones.

Actualmente, se ha formado un duopolio constituido por AFP Crecer y AFP Confía, como el caso de Bolivia, con un grado de concentración de los asegurados del 100% el grado mas alto entre los países de Latino América que han implementado este tipo de reformas.

Cuadro III 14 El Salvador: NUMERO DE AFPS Y PORCENTAJE DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS

País	Numero de administradoras	Porcentaje en las dos mayores
Argentina	11	37,8
Bolivia	2	100
Chile	6	54,5
Colombia	6	51,7
Costa Rica	8	58,9
El Salvador	2	100
México	21	35,7
Perú	4	61,1
R. Dominicana	7	59,9
Uruguay	4	74,1

Fuente: Boletín 16, Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones, AIOS.

El número de administradoras, en diciembre de 2006, promediaba 7 por país, destacándose por un lado México con el mayor numero (21) y, por el otro, Bolivia y El Salvador con el menor (2 cada uno). En todos los casos se produce una importante concentración ya que las dos administradoras con mayor tamaño reunían, en promedio, 48% de los fondos administrados.

- *Limitaciones en la libertad de elección*

Otro presupuesto importante del sistema es que la libertad de elección permitirá a los asegurados seleccionar las mejores AFPs en términos de su rentabilidad, comisiones, etc. Pero si el número de AFPs es muy pequeño y existe una altísima concentración, obviamente se restringirá notablemente dicha libertad de elección.

El actual duopolio es la mayor limitante a la libertad de elección que los asegurados tendrían de existir más administradoras en el mercado. De acuerdo a la ley del SAP: Toda persona deberá elegir, individual y libremente la Institución Administradora a la cual desee afiliarse mediante la suscripción de un contrato y la apertura de una Cuenta

Individual de Ahorro para Pensiones⁹⁶, y pueden cambiarse cuando hayan hecho doce cotizaciones mensuales en una AFP⁹⁷. En el cuadro III 19 podemos observar los traspasos de AFP en los años que lleva vigente el actual sistema.

Cuadro III 19 El Salvador: TRASPASOS ANUALES DE AFP, 2002-2006

Año	Traspasos anuales
1998	n.d.
1999	44,909
2000	134,957
2001	80,402
2002	47,058
2003	53,361
2004	12,12
2005	67,652
2006	10,118

Fuente: Elaboración propia con datos de la FIAP.

Actualmente, e históricamente, en nuestro país las administradoras de fondos de pensiones invierten más dinero en publicidad que en informar (adecuadamente) al público y a sus asegurados como hacer la mejor elección de AFP. Estos sumado a la baja escolaridad que posee la fuerza laboral salvadoreña, conforman un obstáculo para la obtención de información y la toma de decisiones sobre cual es la mejor AFP.

- *Altos costos de gestión*

Un presupuesto final del sistema es que la competencia entre las AFPs, la administración privada y la libertad de elección del asegurado promoverán la eficiencia y la reducción de los costos administrativos; sin embargo todo lo anteriormente mencionado hace cuestionable que dichos objetivos se alcancen. El costo de administración en el SAP se compone de dos cargos que se hacen al asegurado sobre su salario total: la comisión que cobra la AFP por administrar la cuenta individual de vejez,

⁹⁶ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, art. 5

⁹⁷ Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, art. 12

y la prima que carga a la sociedad de seguro de personas para cubrir los riesgos de invalidez y muerte.

Los dos problemas ya mencionados, duopolio y limitantes en la libertad de elección, impiden el buen funcionamiento de la competencia en El Salvador, por lo tanto los costos de gestión no se han visto reducidos de manera sustancial a través de estos nueve años.

Como se puede observar en el cuadro III 20, la comisión total cobrada por las dos AFPs es de 2.70% del salario, menor a la comisión total promedio cobrada en 1999 que era de 2.98%.

Cuadro III 20 El Salvador: COMISION NETA, PRIMA Y COSTO ADMINISTRATIVO DE AFPS, 1999 Y 2007 (en porcentajes del salario)

Año	1999		2007	
	Confía	Crece	Confía	Crece
Comisión neta AFP	1,7	1,67	1,4	1,4
Prima seguro	1,3	1,28	1,3	1,3
Comisión total	3	2,95	2,7	2,7
Deposito cuenta	10	10	10,3	10,3
Descuento total	13	12,95	13	13
Costo de gestión (%)	23,07	22,78	20,77	20,77

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

La prima de seguro es muy alta (1.30%), antes de las fusiones las AFPs con capital nacional poseían sus compañías de seguros afiliadas; pero luego se hizo un cambio en la Ley del SAP y las compañías de seguro tenían que ser aseguradoras de personas, por ello es que las dos AFPs establecieron compañías de seguros de vida salvadoreñas. Y aunque existen otras compañías de este tipo y se realiza una licitación anual, se acredita usualmente el contrato a la compañía relacionada con la AFP, y la coalición entre estas obstruye la competencia y causa una alta prima.

En resumen, se puede concluir y demostrar que los presupuestos del sistema privado de pensiones salvadoreño difícilmente se alcanzaran con la práctica, el duopolio es una realidad, la concentración del 100% en este es un hecho por lo cual tampoco existe una

competencia real. La posibilidad de que una extensión de la cobertura poblacional incremente a largo plazo el mercado de asegurados, y de que el número de administradoras aumente es casi nulo, la libertad de elección del asegurado esta limitada y a todo esto se le suma que el costo administrativo del sistema probablemente siga aumentando.

2.6 Objetivo 6:

El sexto objetivo de la reforma hace mención que el Estado será responsable de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Además, se logrará que los trabajadores sean supervisores de su previsión social.

En esta sección se evalúan dos aspectos; en primer lugar se evaluará el cumplimiento del primer supuesto referido a las garantías legales que con la reforma al sistema previsional Salvadoreño ha asumido el Estado tanto para el sector público como el privado. En segundo lugar se evalúa si en el nuevo sistema los trabajadores pueden ser supervisores de su previsión social.

Las garantías estatales establecidas en el nuevo sistema:

De acuerdo a la ley SAP el Estado concede las siguientes garantías: el financiamiento de las pensiones en el sistema antiguo una vez que se agoten sus reservas, el certificado de traspaso y la pensión mínima en los dos sistemas (público y privado).

✓ *Financiamiento de las pensiones en el sistema antiguo una vez se agoten sus reservas:*

Según los artículos 193 y 220 de la ley SAP se establece que el Estado garantizará el pago de las pensiones del sistema de pensiones público (ISSS e INPEP), así como sus gastos administrativos, y asumirá los costos derivados del déficit financiero de dicho sistema cuando se hayan agotado sus reservas. Este déficit resulta porque el Sistema de Pensiones Público (SPP), se quedó con todas las pensiones en curso de pago, así como las que se han ido generando por los pocos asegurados que se quedaron en el SPP.

Ahora bien, ¿qué ha pasado con esta garantía Estatal desde que se inició el nuevo sistema? Indudablemente para financiar no sólo esta garantía Estatal sino que también las otras garantías Estatales (certificado de traspaso y la pensión mínima) el Estado debe poseer suficientes recursos, pero la situación se complicó cuando las reservas del SPP se agotaron. A fines de 1996 las reservas combinadas de los programas de pensiones del ISSS e INPEP eran de \$347 millones (33% en el ISSS y 67% en el INPEP), equivalente al 4.5% del PIB de ese año. Pero el costo de las pensiones en curso de pago, más las que generarían los asegurados que se quedaron en el sistema público, sería muchas veces mayor que dichas reservas combinadas y el gobierno había proyectado que se agotarían en el año 2009 y comenzaría el déficit en 2010. En realidad, las reservas del ISSS se terminaron en el 2001, mientras que las reservas del INPEP se agotaron en el 2002⁹⁸ (en este último había mas reservas y menos pensionados que en el primero). Este agotamiento ocurrió siete años antes de lo previsto porque el número de los que se traspasó fue casi el doble de lo que se había proyectado inicialmente. Al agotarse las reservas, las cotizaciones de las y los asegurados que quedaron en el SPP sólo puede financiar una parte muy pequeña de las pensiones en curso de pago; con lo que se ha generado una elevada deuda previsional que ha sido absorbida por el Estado y como consecuencia el déficit fiscal por parte del Estado se incrementa cada vez mas.

El problema fiscal ha aumentado el déficit operacional del Sistema Público, ya que sus ingresos por cotizaciones regulares se han reducido con el traslado de afiliados al sistema privado. A abril 2006 sólo el 2.55% del total de afiliados al sistema nacional se encontraban en el sistema público, mientras que el Estado paga las pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) del 82% del total de pensionados del sistema. A septiembre de 2006 se pagaron en concepto de pensiones \$256 millones, en el sector público; el gobierno erogó \$219 millones para pago de pensiones, \$25 millones más que el año 2005, cuando se pagaron \$195 millones. Además existe otra presión fiscal que se deriva del compromiso del Estado de la revalorización periódica de las pensiones en curso, por los efectos de la inflación y la pérdida del poder adquisitivo de la población. En términos

⁹⁸ El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años. Mesa-Lago, Carmelo. Fundación Friedrich Ebert. Stiftung, 2003.

del flujo de efectivo real de la tesorería del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Estado al sistema privado son mayores, ya que el déficit operacional del Sistema de Pensiones lo cubre con endeudamiento público y no con ingresos corrientes. Esto ha contribuido a elevar el nivel de endeudamiento público al 40.7% del PIB en el 2006, al tiempo que ha sufrido el aumento del costo del financiamiento por la elevación de las tasas de interés internacionales. Por tanto, hay que sumar el costo operacional, así como también desde el año 2006 el Fideicomiso de Obligaciones Provisionales y el costo financiero de la deuda pública destinada al pago de pensiones, que a su vez representa la mayor porción de rentabilidades de los fondos de pensiones (la deuda proveniente de las instituciones públicas representaban a finales de 2006, el 80% de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones).

✓ *Certificado de Traspaso:*

Según lo estipulado en el artículo 229 de la Ley SAP, todo aquel que se traslade al Sistema de Ahorro para Pensiones recibirá un reconocimiento por el tiempo de servicio que hubiere cotizado en el sistema antiguo, este reconocimiento se expresa en un documento llamado Certificado de Traspaso (CT); el cuál por decreto de ley es pagado por el Estado cuando el asegurado accede al derecho a la pensión en el nuevo sistema. Además, de acuerdo con la Ley SAP el valor de todas las cotizaciones aportadas al ISSS e INPEP por los asegurados que se trasladaron al SAP, debió ser estimado (con base al historial laboral de cada asegurado) y su monto ajustado anualmente a la inflación. Basado en ese valor debieron expedirse los certificados de traspaso y depositarse dicho documento en las cuentas individuales de todas y todos los asegurados y los certificados de traspaso continuar ganando un interés anual igual a la inflación a fin de preservar su valor. El certificado de traspaso debe hacerse efectivo y otorgarse dentro de un plazo de 60 días desde que se solicite el retiro y, si se atrasa, debe pagarse la tasa de rendimiento del fondo más tres puntos adicionales. La importancia de los certificados de traspaso radica en que este constituye la principal fuente de financiamiento de la pensión para los pensionados en un largo período, hasta que los asegurados contribuyan lo suficiente en su cuenta individual y ésta tenga un rendimiento adecuado para financiar el grueso de la pensión.

Sin embargo el tema de los certificados de traspaso en el nuevo sistema es controversial, debido a que algunas disposiciones de la Ley SAP no se han cumplido, se han modificado o han sufrido atrasos; por ejemplo:

- a) Se había estipulado que una vez iniciado el SAP se calcularían los certificados de traspaso para todos los asegurados pero esto no sucedió, sino que se calculan al tiempo de retiro.
- b) Hasta Junio de 2002, los certificados de traspaso eran emitidos por los institutos previsionales (ISSS e INPEP) y los enviaban a las AFP para su respectivo endoso por parte del afiliado, luego los institutos procedían al respectivo pago con recursos de sus propias reservas técnicas. Una vez agotadas las reservas del ISSS y del INPEP, el Gobierno tuvo que buscar opciones para financiar el pago de dichos CT, para lo cual, en Diciembre de 2001, se reformó la Ley SAP,⁹⁹ modificando la forma de pago de los certificados de traspaso. Esta modificación consistía en que dichos títulos serían comprados con recursos del fondo de pensiones para acreditar en la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) del afiliado el monto total del CT, el Estado por su parte, pagará al fondo de pensiones el valor de los títulos, mediante 15 anualidades, reconociendo una tasa de interés equivalente a la Tasa de Interés Básica Pasiva TIBP, pagada en el sistema financiero a los depósitos de 180 días plazo. Esta medida se operativizó a partir del mes de julio del 2003.

Dicha modificación a la Ley SAP con respecto a los certificados de traspaso, requiere un análisis más profundo debido a sus consecuencias: En primer lugar, con el pago diferido a plazos de 15 años, de los certificados de traspaso de parte del Estado, disminuyó la rentabilidad del fondo de pensiones, y por tanto de las cuentas de ahorro individuales, pues se ha dejado de ganar los intereses generados por la colocación total de la cantidad adeudada a favor de los afiliados al inicio del período de jubilación. Esto

⁹⁹ Decreto No. 664. Diciembre de 2001.

significa una reducción estimada del 39% del monto futuro acumulado de los beneficios derivados del pago de los certificados de traspaso.

En segundo lugar, el gobierno ha comprometido los fondos de propiedad exclusiva de los afiliados al SAP, para financiar una responsabilidad exclusiva del mismo gobierno. Es decir, los fondos de un determinado grupo de afiliados financian un porcentaje de la pensión de otros afiliados, mecanismo parecido al que había en el sistema antiguo en donde todos los afiliados cotizaban a un solo fondo el cuál servía para financiar las pensiones de los jubilados, aspecto severamente criticado por los precursores del SAP. Por lo tanto con esta modificación a la Ley SAP implícitamente se vuelve a recaer a similar mecanismo que había en el sistema antiguo.

En tercer lugar, la modificación de la Ley SAP en lo referido a los certificados de traspaso, es un claro ejemplo para precisar que muchos de los aspectos planteados al inicio de operación del nuevo sistema no han generado los resultados precisos que se pretendían lograr y cada vez dichos resultados son más distantes de los estipulados en el año 1998. Para tener una idea más amplia, a inicios del año 2004 se habían modificado 25 artículos de la Ley SAP y posteriormente otros más.

c) Para el año 2002 muchos jubilados en el SAP recibían su pensión pero sin tener el certificado de traspaso de parte del Estado. Hay dos razones para explicar la demora en el cálculo y la emisión de los certificados de traspaso; la primera es que si se hubiesen contabilizado y emitido todos los certificados de traspaso, la deuda previsional se habría hecho transparente y el Estado hubiese tenido que pagar un interés mayor. La segunda razón es el atraso considerable en los historiales laborales, que inicialmente se dijo serían calculados rápidamente con un sistema electrónico, pero tardó seis años para su realización, con lo que los certificados de traspaso comenzaron a emitirse para el año 2004.

Con base a lo anterior, según la Superintendencia de Pensiones al mes de Enero del 2006, los Institutos Previsionales habían emitido un total de 19,605 certificados de traspaso, por un monto de \$554.0 millones de dólares; el 79.5% corresponden a emisiones del ISSS y el 20.5% al INPEP. Del total de certificados de traspaso emitidos,

13,757 han sido para financiar pensiones por vejez con un monto de \$500.55 millones de dólares, le sigue sobrevivencia con 5,225 certificados de traspaso con un total de \$46.5 millones; finalmente, 623 fueron para financiar pensiones por invalidez con un monto de \$6.9 millones. Por otra parte, es importante mencionar que conforme a la reforma de la Ley SAP, el monto de los certificados de traspaso que se mencionaron anteriormente, el 91.8% están siendo financiados bajo la modalidad de 15 pagos,¹⁰⁰ conforme lo establece el Decreto 664.

Ahora bien, como se había dicho antes desde que se inició el SAP se han dado diversas dificultades y para ello diversas soluciones reformando la ley, muestra de ello es el problema que se originó debido al mecanismo de afiliación por parte de las administradoras de pensiones. Lamentablemente, la implementación de la política pública mediante terceros, condujo a prácticas oportunistas por parte de los Agentes de Servicios Previsionales autorizados por el Estado para promover la afiliación al sistema, quienes obtenían comisiones únicamente si lograban traspasar a los trabajadores al nuevo sistema. Este mecanismo favoreció a que la fuerza de ventas que trabajaba para los operadores privados, vieran a los trabajadores como clientes y no como titulares de derechos de la previsión social.

Dado que algunos afiliados se traspasaron estando muy próximos a pensionarse, el beneficio de la acumulación bajo el esquema de interés compuesto, no permitió que sus ahorros crecieran hasta alcanzar un valor suficiente como para emular las pensiones de reparto reconocidas por el Estado, con cargo al presupuesto, que dicho sea de paso, ya ni siquiera era de reparto, ya que las contribuciones eran insuficientes para pagar las pensiones en curso del sistema anterior. Como resultado de lo mencionado, se registraron pensiones inferiores en el sistema nuevo, respecto al esquema precursor, a pesar que las condiciones de edad de los pensionados, años de cotización y salarios promedios al retirarse eran relativamente parecidos. Tal situación sometió a una crítica innecesaria al sistema nuevo, ya que tuvo que soportar las consecuencias de las decisiones equivocadas de muchos trabajadores que estaban próximos a pensionarse y

¹⁰⁰ De los \$554.0 millones de dólares que representa los certificados de traspaso, \$508.69 millones están siendo financiados conforme lo señala el Decreto 664.

que recibirían mejores pensiones si se jubilaban al amparo del sistema anterior. Para corregir esta situación, en mayo del 2001, el gobierno promovió una política pública de equiparación de pensiones. Eso condujo a la implementación de la figura de Certificados de Traspaso Complementarios, que representarían el valor presente de las diferencias de pensiones intersistemas, descontadas a la tasa utilizada en la construcción de las tablas de mortalidad con las cuales se calculaban las rentas programadas en el Sistema de Ahorro para Pensiones.

Para dar cumplimiento a lo expresado anteriormente sobre la equiparación de pensiones, se emitió el Decreto 1217,¹⁰¹ mediante el cual se creó el Certificado de Traspaso Complementario, que se comienzan a emitir en octubre del 2003. De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, a Enero del 2006, se habían emitido 8,147 certificados de traspaso complementario, por un monto total de \$302.6 millones, en donde el ISSS tuvo una participación del 75.7% en la emisión y un 79.4% en el monto de los mismos.

Entonces con el certificado de traspaso complementario, el Estado ha aumentado su obligación fiscal en materia de certificado de traspaso; incrementando a la vez, el déficit operacional del sistema público. Por lo tanto, la reforma a la Ley SAP con respecto a los certificados de traspaso y la elaboración de los certificados de traspaso complementario, han sido soluciones a problemas que se han ido generando en el transcurso de funcionamiento en el SAP, en donde el Estado en vez de dar seguridad económica ha comprometido los fondos de los afiliados en dicho sistema.

✓ *La pensión mínima:*

Con respecto a la garantía de la pensión mínima, de acuerdo con la Ley SAP esta existirá para aquellos cotizantes (ya se hubiese trasladado del SPP al SAP o afiliado a este último al entrar al mercado de trabajo) que no logren financiar una pensión de referencia establecida en la ley; y será otorgada por el Estado. Sin embargo, hay requisitos de años de cotización mínima: el Estado se compromete a pagar una pensión mínima cuando el ingreso del asegurado sea inferior al salario mínimo y haya agotado su

¹⁰¹ Decreto legislativo No. 1217, del 11 de Abril del 2003, publicado en el Diario Oficial No. 84, Tomo No. 359. 12 de Mayo del 2003.

cuenta individual en una pensión de renta programada, siempre que el trabajador tenga 55 años o más –en el caso de las mujeres- y 60 años o más, los hombres. El mínimo de cotizaciones requerida es de 25 años.

A igual que en el certificado de traspaso, el tema de la pensión mínima en el nuevo sistema es controversial debido a:

a) Las cotizaciones impuestas por la Ley SAP para acceder a una pensión mínima, son de las más drásticas entre los países que han pasado una reforma estructural de pensiones en la región; por ejemplo, las condiciones de Chile (cuyo modelo siguió El Salvador) son mucho más generosas: el Estado garantiza la pensión mínima a todo asegurado que no haya acumulado un fondo suficiente en su cuenta individual para financiar dicha pensión y tenga 20 años de cotización. Por lo tanto las restricciones introducidas en la Ley SAP reducen notablemente el número de asegurados elegibles para la pensión mínima.

b) Aunque se garantiza la pensión, el monto se fija en forma arbitraria, ya que se establece según los recursos disponibles del Gobierno Central y de acuerdo con la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema:

Cuando entró en vigencia la Ley SAP se dio el aumento de la pensión mínima a 700 colones mensuales,¹⁰² obviamente con la finalidad de mejorar la situación de muchas personas cuyas pensiones estaban muy por debajo de ese monto. Asimismo, se consideró por mandato de ley que a partir de 1998 las pensiones anualmente fueran revalorizadas en el porcentaje que el Ministerio de Hacienda determinase, tomando en consideración la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central.¹⁰³ Sin embargo, la revalorización dada en 1998 fue la primera, en el nuevo sistema previsional, que se llevó a cabo por parte del Ministerio de Hacienda. A partir de entonces, este tema ha sido pospuesto continuamente en las agendas de los funcionarios del Ministerio de Hacienda, produciendo una reacción constante de parte de los y las jubiladas a que se cumpla la referida Cartera de Estado

¹⁰² Ley SAP, art. 225

¹⁰³ Ley SAP, art. 210

con lo preceptuado en el artículo 210 de la Ley SAP en la que establece que *“todas las pensiones otorgadas por el Sistema de Pensiones Público se revalorizarán anualmente en el porcentaje que el Ministerio de Hacienda determine, a partir del ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y ocho. Dicha revalorización se establecerá tomando en cuenta las condiciones señaladas en el inciso primero del artículo 145”*. Este último artículo determina que *“las pensiones mínimas de vejez, invalidez total e invalidez parcial serán anualmente establecidas por el Ministerio de Hacienda en la Ley del Presupuesto General del Estado, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central”*. Debe mencionarse que la forma como se encuentran redactados los artículos precedentes, ha dado la pauta para que el Ministerio de Hacienda discrecionalmente decida cuándo los recursos requeridos estarán disponibles para aplicar la revalorización. Además, la definición de los artículos antes mencionados es riesgosa en el sentido que si se evalúa desde el déficit fiscal como porcentaje del PIB que ha tenido el gobierno, este ha crecido a partir de 1995 hasta la fecha sin que muestre señales de disminución, lo cual no ofrece, como estipula la Ley, garantía del Estado al sistema como parte de la seguridad social.

Ante esta situación, se puede tomar como ejemplo el informe presentado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) sobre la situación de la población adulta mayor en el país¹⁰⁴, en donde se puede observar el grado de discrecionalidad por parte del Ministerio de Hacienda ante las revalorizaciones de la pensión mínima. En Enero de 2002 la PDDH, luego de la tramitación de diversas denuncias relacionadas con la omisión por parte del Estado para proceder a la revalorización de las pensiones y a elevar adecuadamente la pensión mínima, resolvió que efectivamente se había sustentado de forma suficiente la violación a los derechos humanos de los pensionados y pensionadas, por lo que se precisó en la responsabilidad del Ministerio de Hacienda al respecto. Fue así que se le recomendó la realización de un estudio de esa problemática de los pensionados y pensionadas en el proceso de seguimiento del caso para lograr el cumplimiento de lo recomendado, y luego de

¹⁰⁴ Informe de Labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Julio de 2001 a Junio de 2002, pág. 226

agotadas varias gestiones por la Procuraduría al respecto, la respuesta obtenida por el doctor Juan José Daboub, Ministro del Ramo en ese entonces, fue categórica al considerar que resultaba materialmente imposible sustentar técnica y legalmente un incremento a las pensiones,¹⁰⁵ no sin antes haber advertido que ese incremento sólo era viable si se aumentaban los impuestos de las y los salvadoreños.

c) La pensión mínima no se reajusta con la inflación, lo que puede ir en detrimento de la población jubilada:

La pensión mínima ha sido incrementada tanto en el ejercicio fiscal de 2002,¹⁰⁶ en el 2003,¹⁰⁷ en el 2004¹⁰⁸ como en el 2005, pasando a tener en la actualidad un monto de \$119.70. En suma, el aumento real de la pensión mínima en nueve años de vigencia de la Ley SAP ha sido en valor nominal de \$39.70 y en valor real de \$33.19, lo que al compararse con el acelerado incremento del costo de la canasta básica no ha significado una mejora sustancial que permita, al menos, la satisfacción de las necesidades más fundamentales de los jubilados y jubiladas del país.

Si comparamos el precio de la canasta básica alimentaría con el monto de la pensión mínima, resulta una diferencia notable; ya que para Enero de 2007 el precio de dicha canasta ascendía a \$147.5¹⁰⁹ superando en un 23.2% al monto de la pensión mínima (\$119.70). Pero para entender de una forma más amplia y realista el nivel de vida de los jubilados que adquieren la pensión mínima, es menester comparar el precio de la canasta de mercado con el monto de dicha pensión. A diferencia de la canasta básica alimentaría, la canasta de mercado se encuentra compuesta por 241 artículos y su acceso supone un mayor nivel de ingresos y mejor calidad de vida. Para febrero de 2007 la canasta de mercado alcanzó los \$694.4, con lo que supera estrepitosamente en un 480.12% al monto de la pensión mínima.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ De \$80 se aumentó a \$92

¹⁰⁷ De \$92 se aumentó a \$100

¹⁰⁸ De \$100 se aumentó a \$114

¹⁰⁹ Dirección General de Estadística y Censo (DIGESTYC)

Por otro lado, los salarios mínimos en nuestro país son severamente criticados porque su monto no alcanza para cubrir las diversas necesidades de la población. En el cuadro III 21 se muestran los salarios mínimos por rubros en nuestro país a finales del 2006:

Cuadro III 21 El Salvador: SALARIOS MINIMOS

Rubro	Monto de los salarios mínimos
Comercio y servicios	\$174.24
Industria textil y confección (maquila)	\$157.25
Industria	\$170.28
Agricultura	\$81.46

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador

A excepción del rubro de agricultura, la pensión mínima es superada por los salarios mínimos de los rubros del comercio, industria textil e industria; por lo que el monto de la pensión mínima es mísero para alcanzar las necesidades básicas de los pensionados. Además buena parte de los jubilados en nuestro país, el único ingreso con el que cuentan para sobrevivir y satisfacer sus necesidades mínimas es el monto de la pensión que mensualmente se les entrega y que lastimosamente el cálculo de la mencionada pensión no se estiman en función del costo de la vida del país, lo cual supone que un jubilado con una pensión mínima vivirá en condición de pobreza en el sentido que un salario mínimo urbano por día es menor que el valor de una canasta básica diaria.

En síntesis con los aspectos analizados se puede concluir que el Estado ha mostrado deficiencias para asegurar una adecuada pensión mínima que este acorde a las necesidades básicas de los jubilados; sumado a lo anterior existe una presión fiscal creciente ocasionada por la garantía estatal por pensiones mínimas. Este gasto representa un compromiso permanente del Estado que crece con el número de pensionados, con el crecimiento del envejecimiento demográfico, con la salida de trabajadores jóvenes hacia el exterior y con la disminución de la densidad de cotización propiciada por el crecimiento del desempleo y el subempleo; todo lo anterior tiende a aumentar el número de afiliados que dependerán de la garantía estatal de pensión mínima.

Como conclusión general, el Estado salvadoreño está mostrando severas fallas para posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para los

afiliados tanto en el SPP como en el SAP. Además, las tres garantías estatales estudiadas han profundizado la problemática de déficit fiscal por parte del gobierno. Entonces, el déficit fiscal aunque no es un vacío legal o institucional, es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que representa al Estado en el pago de las pensiones, debido a que aumenta considerablemente el déficit fiscal. Ante esta situación el gobierno ha tenido que recurrir a otros mecánicos para hacerle frente al pago de las pensiones y al a las garantías estatales establecidas en la ley SAP, por lo que para el año 2006 se creó la Ley del fideicomiso de Obligaciones Previsionales, como una medida de evitar el endeudamiento público pero a costa de comprometer las cotizaciones de los afiliados a la AFP.

Con la creación del fideicomiso, la modalidad de emisión de bonos se cambia por la emisión de Certificados de Inversión Previsionales (CIP) para el pago de la deuda previsional, de manera que el Estado traslada dicha deuda al fideicomiso, donde las grandes compradoras son las AFP con los ahorros de los cotizantes, siendo el fiduciario el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), actuando como fideicomitentes el

El Ministerio de Hacienda, el ISSS y el INPEP, y quedan como Fideicomisarios exclusivamente el ISSS y el INPEP. Indudablemente la rentabilidad de los CIP va disminuyendo a través del tiempo, debido a varios factores, como son: el proceso inflacionario que se da en el país, que está sometido a tasas de interés que van aumentando del 1% desde el primer año que funcionó el fideicomiso hasta el 10.18% cuando los CIP venzan, periodo en el cual la situación económica, política y social pueden haber cambiado profundamente y se pierde la oportunidad de diversificar la inversión del capital proveniente de los ahorros de los cotizantes y en beneficio de ellos mismos, en actividades productivas que representen mayor rentabilidad. La autorización del gobierno para que las AFP inviertan el 10% en el extranjero, es otro riesgo más para los ahorros de los cotizantes, por la falta de controles eficientes por parte del Estado; además, no existe una garantía que dichos fondos regresarán al país y lo mejor sería que se invirtiera internamente, ya que esto contribuiría a crear nuevos puestos de trabajo, especialmente en estos momentos que El Salvador se encuentra atravesando serios problemas económicos, políticos y sociales. En el fondo, la deuda se trasladó pero no

desapareció. Eso no es solución, sino evasión del problema; es otra irresponsabilidad estatal.

En resumen, con la creación de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales se incrementa el riesgo de los ahorros de los cotizantes y a la vez el monto de la pensión de los futuros pensionados, por lo que se está llegando nuevamente a los mismos problemas que habían hace nueve años antes de la reforma: pensiones inseguras y ahora con el Fideicomiso los cotizantes en el SAP están financiando las pensiones del sistema público, aspecto que va en contra de los principios del SAP.

- *Supervisión de los trabajadores en el SAP.*

En el sistema de pensiones público los trabajadores como los patrones tenían representación en la junta directiva, lo cual es justo ya que dichos seguros eran financiados por ambos sectores. Uno de los supuestos del SAP era que las y los trabajadores serían supervisores de su previsión social, sin embargo; este supuesto no se cumple en la práctica, puesto que el sistema es administrado por entidades privadas (AFPs) y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, ninguno de los cuales tiene representación y menos supervisión de los trabajadores.

Sin embargo aunque no haya un mecanismo explícito de supervisión por parte de los trabajadores y patrones hacia el SAP, estos pueden recurrir a la Superintendencia de Pensiones ante cualquier anomalía que presente el sistema, y es obligación de dicha entidad acudir y resolver las quejas de los sectores mencionados.

2.7 Objetivo 7

El séptimo objetivo menciona que el costo fiscal de la reforma basada en el sistema de CPI será inferior al de una reforma basada en el sistema mixto. El nuevo sistema, basado en la capitalización plena e individual (CPI) tendrá un impacto positivo en el ahorro nacional.

Es necesario aclarar que este objetivo a diferencia de los otros antes estudiados, se refiere más a cuestiones macroeconómicas tales como la sanidad fiscal en el nuevo sistema así como también aspectos de ahorro nacional relacionados con la inversión; y que para efectos del presente trabajo no se relacionan estrictamente con la seguridad

social, es por esta razón que dicho objetivo no se analizará profundamente, más sin embargo se hará mención de algunos aspectos que nosotros consideramos importantes tenerlos presente, debido a que fueron una de las excusas para llevar a cabo la reforma en el sistema previsional salvadoreño. En primer lugar se analizará el debate que se realizó antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema, sobre si el costo fiscal en el sistema de CPI sería inferior al de un sistema mixto y en segundo lugar se evaluará si se ha cumplido el supuesto de que el SAP tendría un impacto positivo en el ahorro nacional.

- *El debate sobre el costo fiscal del sistema basado en CPI versus el costo fiscal de un sistema mixto:*

Antes de la reforma al sistema previsional salvadoreño, se debatía sobre cuál sería el tipo de sistema a implementar. El debate se concentraba en elegir un sistema privado, basado en la capitalización plena individual o un sistema mixto, basado en un pilar público y en un plan privado. Específicamente, el tema central en el debate de los dos modelos propuestos para la reforma fue el costo fiscal de ambas; en donde para determinar si dicho costo era inferior o superior en un determinado sistema, se tenía que hacer a través de proyecciones que consistían en la comparación de cálculos en términos de valor presente, con respecto a las obligaciones del Estado bajo los escenarios de funcionamiento del sistema privado o el sistema mixto.

Dichas proyecciones se elaboraron y existen al menos dos estudios de costo fiscal que están en poder de la Superintendencia de Pensiones, pero lastimosamente no son de carácter público, con lo que se dificulta el objetivo de nuestro análisis al querer comprobar el supuesto de que el costo fiscal basado en el sistema CPI (Privado) es inferior al costo fiscal de un sistema mixto. Más sin embargo existe un análisis sobre el costo fiscal de los dos modelos propuestos, elaborado en el año 1998 por el Dr. Carmelo Mesa Lago;¹¹⁰ que servirá de base para efectos del presente análisis.

¹¹⁰ Carmelo Mesa Lago (1998). Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas. San Salvador, El Salvador.

Para el año de 1997 la superintendencia de pensiones de El Salvador elaboró un documento con respecto a los cálculos actuariales del costo fiscal de los dos modelos, llamado: “superintendencia de pensiones, diseño del modelo de calculo del impacto financiero – Actuarial de la reforma al sistema de pensiones de El Salvador”¹¹¹; al que el Dr. Carmelo Mesa Lago pudo tener acceso y así realizar su respectivo análisis. En dicho documento se llega a la conclusión que para el costo fiscal acumulado en los 60 años para los dos modelos los resultados fueron los siguientes:

- En el modelo de “dos pilares” o sea el mixto (y que según el Dr. Carmelo Mesa Lago es erróneo llamarle así porque tiene 3 pilares), el monto del costo fiscal ascendió a 209,864 millones de colones o \$23,985.00 millones;
- En el modelo de capitalización individual (CPI) el monto fue de 175,589 millones de colones o \$20,067.00 millones. Por lo que según cifras de la superintendencia de pensiones el costo fiscal basado en el sistema de CPI era inferior en un 19.5% al costo fiscal basado en el sistema mixto.

Si bien es cierto que las proyecciones de la Superintendencia de Pensiones daban como visto bueno al sistema de CPI, el Dr. Carmelo Mesa Lago criticó las proyecciones de dicha entidad, ya que según él adolecen de una docena de graves errores y contradicciones, entre las cuales están:

- Se subestima considerablemente el número total de asegurados cotizantes, fijándolo en 476,852, cuando en 1995 había 515,000 y en 1996 había 520,000.
- Se considera, primero, que se cambiarán obligatoriamente al sistema nuevo las mujeres menores de 31 años y los hombres menores de 36 años pero luego se modifican estas edades a toda la población menor de 30 años.
- Se considera, que el grupo de edad femenino que tendrá la opción de quedarse o cambiarse es de 31 a 50 años y el masculino de 36 a 55 años, luego se afirma, que son todos los mayores de 30 años y menores de 50 años, independientemente del sexo.

¹¹¹ Idem

- No se especifica exactamente cuál es el grupo de edad que obligatoriamente se debe quedar en el sistema antiguo, sino que se dice vagamente “el resto de la población” o a los “mayores de 50/55” (mujeres/hombres).
- Primero se dice que el trabajador debe cotizar 14% para su cuenta individual y adicionalmente 2% para la prima por invalidez y sobrevivencia, o sea, un total de 16% solo el trabajador para el sistema CPI, luego se da la cotización de 10% para la cuenta de individual mas 2% para la prima de seguro, o sea, un total de 12% pero la Ley establece para el trabajador un 1% que se aumenta gradualmente a 3.25% para la cuenta individual y un máximo de 3.5% para la prima de seguro que luego disminuye a 3% gradualmente a 6.25%.
- En ninguna parte del informe se hace referencia a la cotización del empleador por lo que es obvio que se basó en el anteproyecto y no en la ley que la mantuvo.
- La garantía estatal para la pensión mínima se fija en “un 70% del ingreso mínimo vigente, esto es 1,050 colones para todos aquellos afiliados al sistema de capitalización individual que tengan un periodo de cotización superior a 20 años de cotización, una vez que al pensionado se le agoten los fondos acumulados en su cuenta individual” esto es totalmente diferente a las condiciones que establece la ley, la cual no fija una suma fija sino que se determina por el ministerio de hacienda, se requieren 25 años de cotización y se otorga solo a los asegurados cuyos ingresos --incluyendo la pensión mínima—sean inferiores al salario mínimo;
- La garantía estatal (fondo de amortización) muestra cero en los primeros 20 años del sistema cuando la ley establece que debe comenzar en el primer año; y
- Se estiman las reservas acumuladas en el sistema antiguo en 1,771 millones de colones, o sea, 42% menos que las reservas de 3,034 colones que había en 1996.

En resumen, el costo fiscal estimado por la superintendencia de pensiones para los modelos mixtos y CPI, se fundan en bases erróneas y arriba, por tanto a resultados incorrectos. Por su parte el Dr. Carmelo Mesa Lago elaboró un estudio sobre la estimación del costo fiscal de los dos modelos propuestos y concluyó que la superintendencia de pensiones sobreestimó en casi tres veces el costo fiscal de la

reforma: en vez de los 175,589 millones de colones proyectados por la superintendencia, la revisión actuarial hecha por le Dr. Carmelo Mesa Lago arrojó 64,489 millones de colones, una disminución del 172.3%. A pesar de esa reducción tan notable, el déficit acumulado en 60 años equivale al 70% del PIB del año 1997 o el 200% la deuda externa del sector público. Sin embargo Dr. Carmelo Mesa Lago demostró en su estudio que el sistema mixto no incurría en costo fiscal y por lo contrario, generaría una reserva acumulada de 11,910 millones de colones, debido a que el sistema público no se cerraría y con esto se podía mantener un número de afiliados considerable para que siguieran generando ingresos al sistema.

Posteriormente, para el año 2002 la superintendencia de pensiones proyectó nuevamente el costo fiscal total para el sistema basado en la CPI, y que para dicha fecha ya llevaba 4 años en funcionamiento. La superintendencia de pensiones proyectó dicho costo para el periodo 2002 al 2070 en \$9,410 millones, menos de la mitad que lo estimado en el año de 1997 (\$20,067 millones)¹¹².

En el cuadro III 22 se observa la proyección por la superintendencia de pensiones del déficit actuarial para el periodo 2002 – 2070.

¹¹² Carmelo Mesa Lago (2003). El Sistema de Pensiones en El Salvador después de 5 años. San Salvador, El Salvador

Cuadro III 22 El Salvador: PROYECCION POR LA SP DEL DEFICIT ACTUARIAL (COSTO FISCAL) EN 2002-2070 (con base a valores de 1998 y tasa de descuento del 4%)

Componentes	Millones de dólares	Distribución (%) de déficit
Ingresos ("aportes y rendimiento")	233,0	nd.
Egresos	-9.643,0	nd.
Pensiones SPP	-5.413,0	56,2
Certificados de traspaso	-2.987,0	31,0
Pensión mínima	-1.021,0	10,5
Gastos administrativos	-222,0	2,3
TOTAL (Déficit)	-9.410,0	100,0

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

El cuadro III 22 muestra la proyección del déficit actuarial o el costo fiscal total de la reforma previsional del año 2002 al 2070 cuando se espera que desaparecerá de acuerdo con estas proyecciones, los ingresos por “aportes y rentabilidad” totalizan \$233 millones y terminarán en 2013; las reservas del ISSS e INPEP se agotaron en 2002, de manera que estos aportes deben ser las sumas asignadas en el presupuesto nacional. Ya que conforme a las disposiciones en la ley SAP (art 220), el Estado asume la responsabilidad de cubrir los compromisos del antiguo sistema, en proceso de extinción. Los egresos totalizan \$9,643 millones e incluyen los gastos administrativos más los tres componentes del costo fiscal el déficit por pensiones en curso de pago, los certificados de traspaso, y la pensión mínima; todos los cuales son de responsabilidad del Estado. El déficit actuarial (costo fiscal total), que ocurre porque los egresos son muchísimos mayores que los ingresos, se proyecta en \$9,410 millones (equivalentes al 67% del PIB del 2002), su cresta ocurrirá alrededor de 2019, luego disminuirá y desaparecerá en 2072. El déficit por el pago de pensiones del SPP constituirá el 56% del costo fiscal total, crecerá hasta alcanzar una cresta en 2013, luego gradualmente disminuirá y desaparecerá en 2070.

Los CT tomarán 31% del costo fiscal, el cual es demorado hasta que se retiren las y los asegurados que se traspasaron y, como el 63% de estos tienen entre 20 y 34 años de edad, la cresta en este componente ocurrirá en 2023, luego descenderá gradualmente y desaparecerá alrededor de 2040. La pensión mínima absorberá sólo 10.5% del costo fiscal, también demorará como los CT, su cresta ocurrirá en 2050 y nunca debería terminar puesto que los nuevos asegurado/as tienen derecho a la misma; no obstante, la SP proyecta que dicho costo desaparecerá en 2070. Las proyecciones anteriores al compararse con la realidad actual, señalan que el panorama del costo fiscal en el sistema previsional salvadoreño no es del nada alentador.

Para el año 2007 la realidad es crítica con respecto a la deuda previsional por parte del Estado según lo declarado por el ministro de hacienda William Handal¹¹³: “Hemos detectado que en el sistema de pensiones público tenemos un problema serio, lo sabemos todo, y sabemos el significado que tiene en términos de gastos”. Sólo para finales del año 2006 las transferencias directas por parte del Estado al sistema provisional ascendieron aproximadamente a \$409 millones según fuentes oficiales, y para mediados del año 2007 la deuda provisional representa el 2% del PIB; una de las principales cargas del déficit fiscal, que alcanza ya el 3.2%. por lo tanto es urgente tomar medidas para el creciente déficit fiscal provocado por la carga del sistema de pensiones ya que los costos serán mayores y los posibles daños ocasionados a la economía y al futuro de los jubilados serán más graves.

- *Impacto positivo del nuevo sistema en el ahorro nacional*

Varios países en el mundo han ejecutado reformas a sus sistemas de pensiones con el objeto de encontrar uno que en el tiempo asegure que va a ser posible financiar apropiadamente las pensiones de sus habitantes. El Salvador, no ha sido excepción y también se ha preocupado por estos temas, por esto, fue el primer país de Centroamérica en implementar un sistema de pensiones de cuentas individuales, en el que cada uno ahorra para su pensión.

¹¹³ Sitio web: <http://www.elfaro.net.com>

Una reforma de pensiones desde reparto a capitalización, como la hecha en nuestro país, eleva el ahorro nacional cuando el gobierno financia la transición con impuestos o reduciendo otros gastos.

Al analizar el ahorro, hay que señalar que un sistema de pensiones basado en la capitalización privada puede elevar el ahorro privado cuando una parte de la población es llevada a ahorrar en sus cuentas obligatorias de retiro un monto que excede el volumen que ahorrarían voluntariamente, en ausencia de dicho sistema. Es decir, existe un ahorro forzoso que aumenta el ahorro privado. También pueden existir otros canales a través de los cuales una reforma de pensiones puede elevar el ahorro privado¹¹⁴.

La reforma de pensiones puede afectar el ahorro nacional a través de cuatro canales:

- 1) El cambio en el ahorro o superávit global del gobierno, considerando la magnitud del déficit pensional de transición causado por la reforma y la respuesta fiscal a dicho déficit, reflejada en el déficit no pensional,
- 2) El nuevo ahorro pensional obligatorio de los hogares en las AFP,
- 3) La respuesta del ahorro privado al cambio en el ahorro total del gobierno, y
- 4) La respuesta del ahorro voluntario de los hogares al ahorro pensional obligatorio que deben realizar.

El desarrollo de los sistemas reformados de pensiones debería aumentar la tasa de ahorro nacional, debería suponer un aumento en la eficiencia de la asignación de recursos y también un aumento de las tasas de actividad de la economía y, por supuesto, de la formalidad en el mercado laboral. Todo ello, en definitiva, debería conducir a un mayor crecimiento potencial de las economías.

Es habitual partir del supuesto de que las prestaciones financiadas en los sistemas de reparto reducen el ahorro privado, puesto que si los individuos quieren mantener su “consumo permanente” en su ciclo vital, necesitan ahorrar menos. Los resultados sobre

¹¹⁴ Cambios en la incertidumbre acerca de los ingresos de retiro, Efectos distributivos del financiamiento del déficit público pensional debidos sobre grupos con distintas propensiones marginales al ahorro y, Efectos indirectos a través de un mayor crecimiento (círculo virtuoso entre crecimiento y ahorro).

un posible aumento del ahorro gracias a la transición a un sistema financiado por técnicas de capitalización dependerán de otras cuestiones: si hay un efecto de anticipación de la jubilación, de los efectos herencia y de la financiación del déficit transicional, cuestiones todas controvertidas y complejas. La acumulación de capital en el fondo del Sistema Publico de Pensiones en 1996, ascendía a \$347 millones, lo cual representaba un 4.5% del PIB¹¹⁵. El anterior dato, lo podemos comparar con la evolución del fondo del SAP a lo largo de los nueve años que lleva vigente y su representación en el PIB.

Para tener una mejor noción de lo anterior, observemos los datos del cuadro III 23, que se muestra a continuación:

Cuadro III 23 El Salvador: Patrimonio acumulado del SAP y relación con PIB, 1998-2006

AÑO	Patrimonio Acumulado de Fondo de Pensiones (millones de dólares)	Relación del patrimonio del fondo de pensiones respecto al Producto Interno Bruto (%)
1998	268,8	2,2
1999	525,4	4,2
2000	522,4	4,0
2001	755,7	5,7
2002	1.069,5	7,7
2003	1.551,4	10,9
2004	2.172,3	14,4
2005	2.881,6	18,2
2006	3.469,8	18,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador y el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Los datos presentados en el cuadro III 23 pueden llevar a pensar que la reforma ha tenido un fuerte impacto positivo en el ahorro nacional; lo cual podría confirmarse mas aun al ver en el cuadro XXX la relación del capital añadido en el fondo del SAP con el Ahorro Nacional:

¹¹⁵ Carmelo Mesa Lago (1998). Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas. San Salvador, El Salvador.

Tabla III 25 El Salvador: PATRIMONIO ACUMULADO DEL SAP Y RELACION CON AHORRO NACIONAL, 1998-2006

AÑO	Patrimonio Acumulado de Fondo de Pensiones (millones de dólares)	Relación del patrimonio del fondo de pensiones respecto al Ahorro Nacional Bruto (%)
1998	268,8	13,5
1999	525,4	29,1
2000	522,4	29,00
2001	755,7	41,5
2002	1.069,5	58,2
2003	1.551,4	80,5
2004	2.172,3	112,4
2005	2.881,6	164,3
2006	3.469,8	164,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador y el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Pero el anterior cálculo debe basarse en el capital añadido en un año y restarle el costo fiscal de dicho año, para determinar su impacto neto en el ahorro nacional. Por la seria dificultad de conseguir datos precisos sobre el costo fiscal total anual, no se ha podido realizar un análisis más exhaustivo al respecto que muestre el impacto sobre el ahorro nacional.

Sin embargo, si se puede deducir que el costo fiscal se incrementará y acelerará como lo ha venido haciendo a lo largo de estos nueve años, y si no ocurre un aumento superior a este por parte de la acumulación de capital del SAP el impacto en el ahorro nacional será negativo.

Lo anterior se confirma con el caso chileno. Chile, es el país que ha tenido por más tiempo en operación el sistema CPI; sin embargo, como sabemos, la reforma de las pensiones también provoca un costo fiscal considerable del cual Chile no fue excepción. Por lo tanto se hace necesario estimar un balance anual neto de la reforma substrayendo a la acumulación de capital en el nuevo sistema, el costo fiscal de la reforma¹¹⁶.

¹¹⁶ El costo fiscal de la reforma esta compuesto por tres elementos: el déficit fiscal de las pensiones en el sistema antiguo, el certificado de traspaso y la pensión mínima en el sistema nuevo.

La superintendencia de AFPs de Chile ha calculado el ahorro previsional neto restando el déficit previsional del Estado al ahorro previsional del sistema nuevo. El balance neto como porcentaje del PIB es negativo en todos los años del periodo, no obstante el porcentaje negativo muestra una tendencia decreciente pero, aun así, esta claro que en un sistema exitoso como el chileno no ocurrió un balance neto positivo en 15 años.

Si el balance neto de la reforma chilena fue negativo por 15 años en el ahorro nacional, a pesar de su fenomenal acumulación, dinámico mercado de valores y altísima rentabilidad del fondo de pensiones, los resultados en El Salvador (que no posee esas condiciones favorables) serán probablemente más adversos, rechazando el presupuesto número 7 de la Ley del SAP, y mas aun si se le añade el que el supuesto de que el costo fiscal de una reforma basada en el sistema de CPI sería inferior al de una reforma que estableciera un sistema mixto y que, por ende, tendría un impacto positivo en el ahorro nacional, ha perdido sustento ante la actual crisis del sistema público.

Conclusiones

Tomando en cuenta los principios de seguridad social que todo sistema previsional debería tener, se realizó el ejercicio que consistía en el contraste tanto de dichos principios y de los objetivos del SAP presentados en la exposición de motivos de dicho sistema, con la finalidad de observar si dichos objetivos son afines, ya sea de manera implícita o explícita con los principios de seguridad social. Aclarando que el anterior contraste se realizó basados exclusivamente en los objetivos del SAP tal como versa en su exposición de motivos, obviando los enunciados, comentarios y/o artículos que se presentan en la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones; por lo cual, los resultados obtenidos podrían ser distintos de la evolución práctica que ha tenido el SAP durante sus nueve años de existencia.

Una vez efectuada la contrastación entre los principios de seguridad social y los objetivos del SAP, los resultados fueron los siguientes: se establece que los principios fundamentales que toman plena vigencia en el nuevo sistema de pensiones son: universalidad, suficiencia o eficiencia, igualdad, libertad, subsidiariedad y redistribución

del ingreso. Por lo que el nuevo sistema en sus objetivos deja a un lado la solidaridad, principio fundamental que debe tener todo sistema de pensiones, en cambio se apuesta por un sistema más eficiente en donde la iniciativa privada tiene un papel determinante en la administración del sistema, relegando al Estado un rol de carácter subsidiario, afectando así gravemente a otros principios de la seguridad social, como el de unidad y el de solidaridad, puesto que al no tener el control del sistema, el Estado puede desinteresarse en sus finalidades primordiales con respecto a la política de seguridad social.

Objetivo 1:

Uno de los aspectos que necesita un mayor margen de mejora es la baja relación entre trabajadores cotizantes y el total de afiliados; este aspecto es bastante paradójico ya que en un sistema fundamentado en el ahorro individual no debería producirse este hecho.

El Salvador es uno de los países que tiene menor población cubierta, incluyendo la población cotizante del nuevo sistema y del transitorio, y esta es una situación que ha prevalecido a lo largo de su historia en materia de seguridad social.

Las razones de lo anterior surgen del análisis realizado al objetivo uno en la sección III 2, y que a manera sintetizada y de conclusión se pueden mencionar:

- Existe un problema inicial del diseño de la reforma, ya que el sistema es claramente desincentivador para los trabajadores de bajos ingresos,
- Existen problemas claros, de doble contabilización de afiliados: pensionistas que son considerados como afiliados, afiliados con densidad de cotización escasa, y otros problemas estadísticos,
- Los costes de transición, de pasar de la economía sumergida a la formal son demasiado elevados, de igual manera no hay demasiados incentivos para que las administradoras de fondos de pensiones atraigan la afiliación de los trabajadores rurales o de los informales urbanos y,
- Parte de los empleados por cuenta propia, perciben el sistema de pensiones como una pérdida de fondos para sus actividades.

El principio de universalidad (regente del objetivo uno de la Ley del SAP) que debe estar presente en todo sistema de seguridad social no se da en el sistema adoptado en El Salvador. La población cotizante a diciembre de 2006 asciende a 538.370 personas y representan sólo el 18% de la PEA y el 7.70% de la población total. Si a esta cifra se agregan los afiliados al Sistema Transitorio Público (34.214), los resultados siguen siendo poco alentadores, ya que la PEA cubierta es del 19% y la población total sólo llega a un 8%. Si esta población se compara con la Población Económicamente Activa Ocupada (2.554.000), el porcentaje cubierto es del 22%; ello implica que en materia de seguridad social deberán implementarse mecanismos que permitan a la mayoría de la población acceder a ciertas garantías mínimas para que puedan gozar de una vejez digna. Además, la población cubierta no será capaz de financiar una pensión adecuada, dados los niveles de cotización establecidos y los problemas de intermediación de los fondos que afectan directamente el rendimiento de sus ahorros, lo que a su vez, afecta el monto de las pensiones.

Ante este panorama, donde falta uno de los principios básicos de todo sistema de pensiones, el “acceso garantizado y la universalidad”, deberá evaluarse la forma de afiliarse al sistema a un número mayor de la población. El problema de la cobertura, está más ligado al propio desarrollo económico que al tipo de sistema de pensiones en sí. En el corto plazo es difícil incrementar la cobertura, pero, a largo plazo se podría mejorar con el acercamiento a sistemas de pensiones o prestaciones actuarialmente justos, la incorporación a coberturas parciales pero progresivas de los trabajadores con salarios más bajos y la eliminación de los programas de redistribución demasiado generosos que alientan la evasión.

Objetivo 2:

- La llamada “cuenta individual” no ha sido un incentivo primordial para la afiliación al SAP, sino que dicha afiliación está determinada por otros aspectos tales como: la gran cantidad de personas que por decreto de ley se tuvieron que afiliarse obligatoriamente al SAP, y los mecanismos estratégicos de las AFPs de afiliarse a las personas independientemente trabajen o no.

- Se demoró siete años para la elaboración de la base de datos de los historiales laborales de los asegurados, debido en primer lugar; a que la información de los que están o estuvieron afiliados al sistema público, se encontraban en una situación deplorable, especialmente en el caso del INPEP. Y en segundo lugar; en el caso del ISSS, buena parte de la información de los afiliados se encontraban en sistemas informáticos pero basados en plataformas distintas las cuales eran incompatibles, con lo que se dificultaba más la consolidación de la base de datos de todos los afiliados. Por lo tanto se ha logrado cumplir con la elaboración de los historiales laborales de los afiliados, siendo la ventanilla única ubicada en el INPEP, en donde se puede obtener dicha información, específicamente para aquellas personas que estuvieron o están afiliados al sistema de pensiones público; aunque sería bueno que las AFPs tuvieran dicha base de datos pero el gobierno se ha negado a entregárselos.
- No se puede afirmar que los incentivos de la llamada “cuenta individual” y la elaboración del historial laboral han sido factores principales para que haya un aumento del ingreso por cotización en el nuevo sistema. Si la ley SAP desde sus inicios obligó afiliarse a una gran cantidad de personas así como las que entran por primera vez al mercado laboral, pues lógicamente el monto del ingreso por cotización en todo el sistema sería considerable, lo que se puede comprobar con los datos estadísticos; ya que para el año 1998 se recaudó un total de \$58,012 y para el año 2006 el monto aumentó a \$2, 483,495. Pero si se puede afirmar, que un factor importante para el aumento del ingreso por cotización en el sistema SAP ha sido el enorme incremento que se dio en las tasas de cotización de invalidez, vejez y muerte para los trabajadores y empleadores del sector privado, así como el sector del INPEP administrativo y docente que se trasladaron al SAP. Por su parte, el Sistema de Pensiones Público aunque también haya incrementado las tasas de cotización para IVM, el incremento del ingreso por cotización en todo el sistema ha tendido a la baja desde que entró en vigencia el nuevo sistema, esto es debido a que; por un lado muchos afiliados en el Sistema Público optaron por trasladarse al

SAP y por otro lado, por decreto de ley ya no se permite la afiliación a dicho sistema; con lo que el sector público pierde su principal fuente de financiamiento

En la sección 1 del presente capítulo ya se había estipulado que en el objetivo 2 de la reforma se presentaba la mayor controversia entre sistema antiguo con respecto al sistema nuevo, debido a que se proponía como incentivo para afiliarse al nuevo sistema la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado, con lo que se elimina el principio de solidaridad; por lo que las cotizaciones de los trabajadores con un ingreso mayor ya no actúan solidariamente con los de menores ingresos, sino que cada trabajador cotiza para su propia cuenta individual. La evidencia empírica nos ha mostrado lo siguiente:

En primer lugar, la eliminación de la solidaridad en el nuevo sistema previsional ha supuesto un mayor aumento en el monto de la cotización de cada trabajador; por ejemplo: antes de la reforma los trabajadores afiliados al Sistema Público específicamente en el ISSS poseía una tasa de cotización de 1.5 %, pero ahora en el nuevo sistema dicha tasa se aumento al 6.25%, es decir un incremento del 316.7 %. Este enorme aumento de la tasa de cotización ha significado un mayor ingreso por cotización en todo el sistema, aumento que según el objetivo 2 se realizaría por el sólo hecho de tener como incentivo la llamada propiedad exclusiva de la cuenta individual del asegurado, con lo que implícitamente ha causado una disminución en el ingreso de los asegurados.

En segundo lugar, en la Exposición de Motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones se explicaba el porque de la eliminación de la solidaridad en el nuevo sistema, dándose la excusa de que la solidaridad en el sistema antiguo había sido mal entendida, al haber permitido la coexistencia de trabajadores de ingresos bajos, jubilados con míseras pensiones; en contra posición de trabajadores y funcionarios que se jubilaban con menos años de trabajo pero con mayores pensiones, dicha diferencia se eliminaría con la propiedad exclusiva de la cuenta individual y que además esta incentivaría a la afiliación por parte de los trabajadores al nuevo sistema. Han transcurrido nueve años del anterior afirmación, y la llamada cuenta individual que ha eliminado el principio de

solidaridad, no ha sido un factor determinante para incentivar a las personas a afiliarse al nuevo sistema sino que han sido otros factores que anteriormente se explicaron.

En último lugar, se suponía que con la elaboración de los historiales laborales de los asegurados permitiría hacer un incentivo para el aumento en el ingreso por cotización en el nuevo sistema, así como también ser un aspecto de eficiencia en dicho sistema. La demora de casi siete años en la elaboración de los historiales laborales nos permite concluir que no ha sido un aspecto que determine el incremento por cotización en el sistema y por otro lado no ha sido un factor realmente de eficiencia. Con lo que por esta vía no se ha cumplido el principio de eficiencia.

Objetivo 3:

El objetivo número tres de la Ley del SAP no está ligado específicamente a uno de los principios de la seguridad social, mas sin embargo a manera de conclusión sobre el análisis efectuado se puede mencionar lo siguiente:

Como se vio, el fondo de las pensiones, ha invertido en los mismos valores desde el año 1998 fecha en que inició su participación en la Bolsa (con unas ciertas diferencias no muy marcadas), y se ha concentrado, a lo largo del tiempo, en títulos públicos y valores emitidos por bancos. Estos últimos utilizan los fondos de pensiones para créditos a empresas, por lo que los costos de intermediación que deben pagar las unidades deficitarias podrían reducirse si busca financiamiento directamente a través de la Bolsa.

Ante esto se debe analizar el costo de oportunidad de participar en la Bolsa o financiarse con créditos bancarios. Uno de los obstáculos que ha existido en el país para que las empresas busquen financiamiento a través de las emisiones de acciones, es su composición patrimonial familiar, lo que se traduce en pocos incentivos para buscar esta vía de financiamiento. Otro aspecto es la poca cultura bursátil que inhibe la participación de las personas.

También, se puede afirmar que existe una escasa diversificación del portafolio del Fondo de Pensiones, lo que aunado a lo establecido en la Ley SAP –las AFP solamente pueden invertir en títulos valores emitidos en El Salvador – crea evidentemente un

problema de riesgo. No obstante, se consigue una de las funciones de los fondos de pensiones: contribuir al crecimiento económico del país.

Uno de los inconvenientes de la seguridad que la Ley busca darle a los fondos se traduce en la poca participación que pueden tener en diversos sectores en la economía.

Tampoco genera dinamismo en la creación de nuevas empresas, ya que su participación en ellas también es limitada.

Ante este panorama, y si lo que se quiere es diversificar la cartera, deberá optarse por invertir en el extranjero, que es una de las opciones tomadas por otros países como Chile, que reformó su Ley para dar la posibilidad de invertir un porcentaje del fondo en el exterior. No obstante, hay que incluir el riesgo país y los ciclos económicos de los países donde se invierte, ante lo cual es importante diversificar el porcentaje que se permita invertir en diversos países, y la inversión extranjera debe hacerse en títulos menos riesgosos que los domésticos.

Por otro lado, la escasa diversificación de instrumentos, su baja valoración inicial y la necesaria regulación para garantizar una adecuada combinación entre riesgo y rentabilidad, tienden a generar rentabilidades que responden a ganancias de capital derivadas de la excesiva demanda de ciertos instrumentos, más que de la generación de la riqueza. Las rentabilidades así generadas pueden revertirse rápidamente una vez que se modere la demanda de tales instrumentos.

Lo anterior, en el caso de El Salvador, es crítico para el buen funcionamiento de los fondos de pensiones, ya que la rentabilidad que obtienen puede verse fuertemente influida por la poca oferta de títulos.

La protección dada a los fondos de pensiones no permite una canalización eficiente hacia actividades reales de la economía, ya que se premia la inversión en títulos menos riesgosos. Lo anterior no implica dejar al criterio de las AFP dónde invertir los fondos que administran. No obstante, podría ampliarse la diversificación del portafolio para que éste contribuya al crecimiento económico del país. Luego, podrían buscarse nuevas formas de diversificar el portafolio, a través de la inversión en títulos extranjeros, lo que permite resguardarlo, en parte, de los altibajos de la economía doméstica.

Además, las empresas están formadas por grupos familiares que evitan la entrada de terceros accionistas por temor a perder el control. En ese sentido, se requerirán mecanismos fiscales que incentiven el financiamiento de las empresas a través de la Bolsa de Valores, junto con buscar desarrollar el Mercado de Valores a largo plazo para que existan mayores oportunidad de diversificación del portafolio de inversiones del fondo de pensiones.

En este contexto se debe otorgar un rol mucho más protagónico al ente regulador, el que debe poseer una visión audaz de las actividades bursátiles para fiscalizarlas eficientemente, lo que redundará en un desarrollo transparente del Mercado de Capitales.

Objetivo 4:

- La Ley SAP modificó cuatro factores importantes en el Sistema de Pensiones Público, los cuales son: el calculo del salario básico regulador, las tasas de reemplazo, la opción concedida al asegurado de escoger las reglas de calculo de los sistemas antiguo o nuevo y la revalorización de las pensiones a la inflación; dichos factores han determinado el nivel promedio de las pensiones para los afiliados al sistema público.
- Si bien es cierto que la pensión promedio otorgada a los afiliados en el Sistema Público ha aumentado en los últimos años, el poder adquisitivo que pueda tener dicha pensión es muy bajo, tomando en consideración que el precio real de la canasta básica alimentaria es muy superior al valor de la pensión promedio. Otro aspecto importante que para el año 2003 las reservas técnicas del sistema público se agotaron, por lo que el gobierno comenzaba a mostrar una crisis para el financiamiento de las pensiones. Por lo tanto, lo anterior nos demuestra que se ha cumplido la justificación de la reforma previsional sobre que el Sistema de Pensiones Público, depararía a sus afiliados una vejez insegura así como también pensiones insuficientes para vivir dignamente.
- El monto promedio de las pensiones otorgadas para IVM en el SAP desde el año 2004 hasta el primer trimestre del año 2007 han mostrado una tendencia al alza. Con respecto al supuesto que las pensiones en el SAP serán mayores que las

pensiones del Sistema de Pensiones Público, se ha cumplido para el caso de las pensiones otorgadas para vejez e invalidez pero no para el caso de las pensiones otorgadas para muerte. Además, el supuesto de que las pensiones serán dignas en el SAP es refutable, ya que los datos de la pensión promedio otorgadas para IVM muestran un monto deficiente para adquirir la canasta básica alimentaria que toda persona debe poseer. Mientras que el supuesto de que las pensiones en el SAP serán seguras, se puede analizar tomando en cuenta los factores siguientes: el monto de cotización directa y del tiempo efectivo de cotización, la rentabilidad real del fondo de pensión en el SAP, que se traduce en una reducción de los ahorros y por lo tanto se pone en riesgo las pensiones futuras de los afiliados.

- Con la Ley SAP se consiguió uno de los logros más importantes de la reforma previsional que se hizo en nuestro país, ya que se homologaron las condiciones de adquisición del derecho a las pensiones que antes adolecía de considerables desigualdades entre el ISSS y las dos ramas del INPEP. Por lo tanto a excepción de las fuerzas armadas, podemos concluir que la homologación de las condiciones de acceso hace al sistema más justo y mejora su equidad.

En la sección 1 del presente capítulo se hacía énfasis que con el solo hecho de observar la retórica con que se expresaba el objetivo número cuatro de la reforma, se podía llegar a pensar que el principio de integridad o suficiencia se cumplía en dicho objetivo, ya que se prometía que las pensiones en el nuevo sistema serían mejores, dignas y seguras; con lo que se llegaba a concluir que el monto de las pensiones en dicho sistema serían de tal calidad que permitieran a la persona continuar viviendo en condiciones relativamente similares a las que poseía cuando estaba trabajando, una vez jubilado. Ya han pasado nueve años y los resultados generados en el nuevo sistema han refutado la idea de que el objetivo cuatro de la reforma cumpliera con el principio de suficiencia, por lo que lo estipulado en dicho objetivo se ha quedado solamente en retórica.

Se ha comprobado que es cierto que el Sistema de Pensiones Público ha deparado una vejez insegura a sus afiliados. Es cierto también que las pensiones promedio otorgadas en el SAP han sido superiores a las otorgadas en el sistema público; pero lo que se ha

comprobado que no es cierto es que las pensiones en el SAP serian dignas, ya que con una pensión promedio de \$515 (para vejez) que recibe un pensionado, no le es suficiente para alcanzar a cubrir la canasta básica alimentaria, peor escenario se le presenta a aquella persona que recibe la pensión mínima (\$119.70), y la situación se agrava aún más ya que no todas las personas pueden acceder al beneficio de la pensión mínima debido a que no cumplen los requisitos estipulados en la Ley SAP. También, para que un sistema de pensiones cumpla con el principio de integridad o suficiencia, es parte fundamental la existencia de un reajuste en el monto de las prestaciones en caso de aumento del costo de la vida. La Ley SAP estipula en sus artículos 145 y 210 la forma de revalorización de las pensiones en dicho sistema, pero se pone en tela de juicio debido a la forma de como se encuentran redactados los artículos precedentes, dando la pauta para que el Ministerio de Hacienda discrecionalmente decida cuándo los recursos requeridos estarán disponibles para aplicar la revalorización, así mismo la pensión mínima no se reajusta a la inflación lo que va en detrimento de la población. Por lo tanto al no haber un reajuste en el monto de las prestaciones tomando en cuenta las variaciones económicas y el alto costo de la vida, se puede concluir que el SAP no cumple con el principio de integridad o suficiencia.

Ahora bien, no todos los aspectos que ha generado el nuevo sistema previsional en El Salvador muestran un panorama desalentador. El SAP ha logrado mejorar la equidad o igualdad en el sistema previsional salvadoreño, aunque todavía falta por hacer debido a que se le critica aspectos desde un enfoque de genero, ya que por ejemplo; las mujeres reciben una pensión inferior que la de los hombres, debido a que el periodo de cotización de las mujeres es inferior a la de los hombres.

Por lo tanto aunque se debe mejorar, el SAP ha intentado cumplir con el principio de equidad o igualdad homologando las condiciones de adquisición del derecho a las pensiones por parte de los afiliados tanto en el sistema público como en el privado.

Objetivo 5:

El SAP en El Salvador, arrancó con cinco AFPs transcurridos tres años tres de ellas se fusionaron, una persistió y otra fracasó porque no pudo alcanzar un mínimo de

afiliados que le permitiese las comisiones suficientes para vivir. Ahora solo existen dos AFPs que comparten el mercado de afiliados por partes iguales (duopolio); lo cual no es bueno para los afiliados porque su derecho de elegir (libremente) y traspasarse de una AFP a otra queda nulificado en el acto, dejando de cumplirse el principio de libertad que el mismo sistema, propuesto por la reforma, promulga. Así mismo, el principio de libertad no se cumplió a cabalidad desde que inició el SAP ya que en el artículo 185 de la Ley de dicho sistema, obligó a todas las personas menores de 36 años a afiliarse al nuevo sistema, con lo que este determinado grupo de personas no tuvieron la libertad para elegir la opción mas convenientes conforme a sus propios intereses.

En lo que respecta al principio de subsidiaridad, el objetivo cinco es donde implícitamente se puede analizar el cumplimiento de este, ya que en dicho objetivo se fomenta la iniciativa privada por medio de la entrada de las AFPs, las cuales serán de suma importancia para solucionar los diversos estados de necesidad de los asegurados; relegándole únicamente al Estado, la responsabilidad de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte. El Estado garantiza el pago tanto de la pensión mínima como de la pensión de subsistencia, los certificados de traspaso y las prestaciones otorgadas por el antiguo sistema.

En pocas palabras, el sistema deja como encargadas totales del sistema previsional (bajo marco regulatorio) a las AFPs, quitándole al Estado las responsabilidades previas que poseía en el SPP. Según lo mencionado anteriormente, junto con el principio de un subsidiaridad, el principio de unidad también esta implícito en este objetivo.

Según este objetivo, con la entrada de varias administradoras de fondo de pensiones se propiciará la competencia entre ellas y se evitará la concentración y proliferación de órganos o instituciones gestoras de la seguridad social, cosa que se ha cumplido más no se ha procurado el propiciar la entrada de nuevas administradoras de pensiones para que la población tenga más libertad de elección, y también se disminuyan los costos de administración para prestar mejores pensiones, con menores comisiones y mayor rentabilidad.

Objetivo 6:

- De acuerdo a la Ley SAP el Estado será responsable de brindar seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte; a través de las siguientes garantías: el financiamiento de las pensiones en el sistema antiguo una vez que se agoten sus reservas, el certificado de traspaso (CT) y la pensión mínima en los dos sistemas (público y privado).
- Indudablemente para financiar las tres garantías antes mencionadas, el Estado debe poseer suficientes recursos, pero la situación se complicó desde el primer momento en que se decidió trasladar la mayor proporción de reservas técnicas del sistema público a las AFP, y cuando las reservas del sistema de pensiones publico se estaban agotando por completo para finales del 2003, con lo que se ha generado una elevada deuda previsional que ha sido absorbida por el Estado y como consecuencia el déficit fiscal por parte del Estado se incrementa cada vez más.
- El déficit fiscal, aunque no es un vacío legal o institucional, es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que representa al Estado en el pago de las pensiones, debido a que aumenta considerablemente el déficit fiscal. Ante esta situación el gobierno ha tenido que recurrir a otros mecánicas para hacerle frente al pago de pensiones y al resto de las garantías estatales establecidas en la ley SAP, por lo que para el año 2006 se creo la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, como una medida de evitar el endeudamiento público pero a costa de comprometer las cotizaciones de los afiliados a la AFP.
- Con la creación de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales se incrementa el riesgo de los ahorros de los cotizantes y a la vez el monto de la pensión de los futuros pensionados, por lo que se está llegando nuevamente a los mismos problemas que habían hace nueve años antes de la reforma: pensiones inseguras y ahora con el Fideicomiso los cotizantes en el SAP están financiado las pensiones del sistema público, aspecto que va en contra de los principio del SAP.

- El supuesto de que los trabajadores serán supervisores de su previsión social no se ha cumplido, puesto que el sistema es administrado por entidades privadas (AFPs) y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, ninguno de los cuales tiene representación y menos supervisión de los trabajadores.

La evidencia empírica de los nueve años que lleva en existencia el SAP, ha demostrado la debilidad por parte del Estado para garantizar los riesgos de IVM para los cotizantes tanto del sistema público como el privado, en donde el carácter subsidiario por parte del Estado no es suficiente para asegurar una vejez segura hacia los afiliados. Es decir, es responsabilidad del Estado proteger la seguridad y el bienestar de los cotizantes, a fin de que obtengan una pensión digna, con equidad y asegurar una vejez sin pobreza; pero es obvio que, hasta el momento, el gobierno ha dejado a las pensiones al libre criterio del Ministerio de Hacienda, sin dar cumplimiento a las normas establecidas en el sistema anterior en el cual las instituciones estaban obligadas a realizar estudios actuariales cada cuatro años para revalorar el monto de las pensiones, lo que con la creación de la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones quedó eliminada, de manera que con esto deja desprotegida la masa de pensionados y sin posibilidades de hacer frente al alto costo de la vida. De modo que un pensionado de hace nueve años recibe parecida cantidad en términos monetarios con lo que se pensionó, no obstante que el costo de la vida se ha triplicado, ignorando los principios de equidad y de integridad. Así mismo, se pone en juicio si el SAP cumple con el principio de universalidad objetiva, ya que en los artículos del 104 al 110 de la ley del SAP se menciona que se cubren distintas contingencias (IVM), pero con diversas restricciones para que un afiliado opte a cada una de ellas. Y si a lo anterior agregamos que el monto de las pensiones otorgadas posee un bajo poder adquisitivo, podemos concluir que el principio de universalidad objetiva no se cumple a cabalidad.

Además, el SAP se proponía como un sistema garante de libertad, ya que en un primer momento los afiliados tendrían la potestad de escoger la administradora de sus fondos de pensiones según su conveniencia, lo cual se ha cumplido. Pero el total cumplimiento del principio de libertad en el SAP se pone en duda debido a que no se ha cumplido con el supuesto de que los trabajadores sean supervisores de su previsión

social, lo que los asegurados pierden la libertad de influir en un posible reajuste a sus prestaciones a medida que aumente el costo de la vida.

En síntesis, el Estado no ha cumplido completamente el principio de subsidiariedad debido a que mostrado una debilidad para garantizar económicamente los riesgos de IVM para los trabajadores a nivel general, así como también las pensiones garantizadas por parte del Estado son deficientes para que una persona pueda vivir dignamente. Por lo tanto el Estado está obligado a dar mas importancia a la seguridad social, ya que en esta vida nadie se escapa de envejecer, de enfermarse o de tener la posibilidad de quedar incapacitado para valerse por si mismo; porque sin capital humano no hay desarrollo en un país.

Objetivo 7:

En el objetivo 7 con respecto al análisis que el costo fiscal de la reforma basada en el sistema de CPI sería inferior al de una reforma basada en el sistema mixto, este supuesto es refutable. Inicialmente el análisis para verificar si el costo fiscal del sistema CPI es inferior al costo fiscal de un sistema mixto se dificultó, ya que las proyecciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones no son de carácter público; no obstante el experto en pensiones el Dr. Carmelo Mesa Lago pudo tener acceso a dichas proyecciones, elaborando así un análisis sobre el costo fiscal de los dos modelos propuestos. La Superintendencia de Pensiones llegó a la conclusión que el costo fiscal basado en el sistema de CPI (175,589 millones de colones) era inferior en un 19.5% que al costo fiscal basado en el sistema mixto (209,864 millones de colones) pero el Dr. Mesa Lago criticó las proyecciones de dicha entidad, ya que según él adolecen de una docena de graves errores y contradicciones, los cuales generan resultados erróneos. Según los análisis elaborados por dicho autor y corrigiendo los errores presentados en las proyecciones de la Superintendencia de pensiones, llegó a la conclusión de que dicha entidad sobreestimó en casi tres veces el costo fiscal de la reforma: en vez de los 175,589 millones de colones proyectados por la Superintendencia, la revisión actuarial hecha por le Dr. Carmelo Mesa Lago arrojó 64,489 millones de cólones, una disminución del 172.3% en el costo fiscal basado en CPI; mientras que los estimados para el sistema mixto llega a la conclusión que dicho sistema no genera un déficit, sino

un superávit de 11,910 millones de cólonos debido a que el sistema público no se cerraría y con esto se podía mantener un número de afiliados considerable para que siguieran generando ingresos al sistema.

Posteriormente, para el año 2002 la superintendencia de pensiones proyectó nuevamente el costo fiscal total para el sistema basado en la CPI, y que para dicha fecha ya llevaba 4 años en funcionamiento. La superintendencia de pensiones proyectó dicho costo para el período 2002 al 2070 en \$9,410 millones, menos de la mitad que lo estimado en el año de 1997 (\$20,067 millones). No obstante para el año 2007 la realidad es crítica con respecto a la deuda previsional (del sistema CPI) por parte del Estado, debido a que hay un creciente déficit fiscal provocado por la carga del sistema de pensiones, y urge tomar medidas al respecto ya que los costos podrían ser mayores y los posibles daños ocasionados a la economía y al futuro de los jubilados serán mas graves.

El supuesto de que una reforma como la realizada en nuestro país al sistema de pensiones, elevará el ahorro nacional debido al financiamiento vía impuestos o reducción de gastos que realiza el gobierno en dicha transición, no se cumple en la mayoría de los casos, siendo El Salvador uno de ellos.

La reforma de pensiones puede afectar el ahorro nacional a través de cuatro canales:

- 1) El cambio en el ahorro o superávit global del gobierno, considerando la magnitud del déficit pensional de transición causado por la reforma y la respuesta fiscal a dicho déficit, reflejada en el déficit no pensional,
- 2) El nuevo ahorro pensional obligatorio de los hogares en las AFP,
- 3) La respuesta del ahorro privado al cambio en el ahorro total del gobierno, y
- 4) La respuesta del ahorro voluntario de los hogares al ahorro pensional obligatorio que deben realizar.

Ninguno de los anteriores medios para elevar el ahorro nacional esta presente en la economía salvadoreña. Por lo tanto no puede esperarse que con la reforma al sistema se incremente el ahorro nacional, lo anterior se puede confirmar con el caso de Chile, que es el país que ha tenido por más tiempo en operación el sistema CPI; y sin embargo, la

reforma de las pensiones también provoca un costo fiscal considerable del cual Chile no fue excepción. Si se tiene esta pauta de Chile, el caso de El Salvador resulta desalentador de acuerdo a sus propias características, tanto como país como de la reforma de pensiones y su ejecución.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- En el presente estudio específicamente en el apartado 1 del capítulo 3 se llegó a la conclusión de que los objetivos del SAP tal como versa en su exposición de motivos e ignorando la Ley SAP, los datos estadísticos y comentarios que se han generado durante su funcionamiento, cumple con la mayoría de los principios de la seguridad social; no obstante cuando se evalúa el SAP pero tomando en cuenta todos los aspectos estadísticos, económicos, la Ley SAP entre otros, se llega a distinta conclusión; contradiciendo lo que se estipuló en el apartado 1 del capítulo 3, debido a que el SAP sólo cumple con el principio de unidad, aunque ha intentado cumplir con el principio de igualdad, libertad y subsidiariedad, pero mostrando serias deficiencias para lograr completamente su cumplimiento. Mientras que los principios de universalidad subjetiva y objetiva, el principio de integridad o suficiencia, el principio de solidaridad y el de redistribución de ingresos, el SAP no ha logrado cumplirlos. Por lo tanto lo que se planteó en el año 1997 con respecto a los objetivos del SAP, este parece que cumple a nivel de “texto” con la mayoría de los principios de seguridad social, pero se queda en una expresión de “deseo” pues la realidad contradice lo que ahí se expone; mas bien parece una justificación política que se dio para implementar el SAP pero no se cumple en la realidad.
- En el modelo de reforma previsional implementado en El Salvador no sólo se eliminó el principio de solidaridad, sino que, además, no se establecieron los mecanismos necesarios para suprimir las barreras que obstaculizan el acceso al sistema de un mayor número de trabajadores del sector informal; asimismo, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones presenta ambigüedades respecto de la obligatoriedad de su incorporación.

- La competencia entre las AFP no se ha estimulado y, por el contrario, el 100% de los afiliados se ha concentrado en dos de ellas, dando origen a un duopolio, sin que la Ley contenga una normativa que limite la libertad de elección de los afiliados para impedir situaciones como esta.
- Un logro efectivo ha sido la estandarización de las condiciones de acceso a las pensiones, con la excepción de las fuerzas armadas, que continúan disfrutando de condiciones privilegiadas y fuera de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.
- La reforma previsional no ha contribuido a que las personas puedan aspirar a pensiones más dignas y seguras ni ha mejorado la equidad del sistema.
- El supuesto de que el costo fiscal de una reforma basada en el sistema de CPI sería inferior al de una reforma que estableciera un sistema mixto y que, por ende, tendría un impacto positivo en el ahorro nacional, ha perdido sustento ante la actual crisis del sistema público.
- Los principales retos en la actualidad son: el aumento de los salarios de sustitución y la extensión de la cobertura a una mayor población. Y el nuevo diseño hacia el que se vaya debe ser global, ha de ser una combinación entre un compromiso público y un compromiso privado.
- El sistema privado ha sido diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización, pero en la región la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización, por lo cual es muy difícil extender la cobertura del sistema.
- Es importante reconocer que, la mayoría de trabajadores y trabajadoras afiliadas al sistema de ahorro para pensiones que tiene el salario promedio, tenderán a obtener pensiones por debajo de la pensión mínima.
- En general, los pensionados se ven más favorecidos en el sistema antiguo, ya que el cálculo de la pensión es obtenido del ingreso base cotización (IBC) de los últimos 3 años

y es una pensión vitalicia; no así, en el sistema privado, en el cual la pensión es obtenida principalmente del monto ahorrado y es a través de una renta programada.

- La sustitución de un sistema de reparto por uno de CPI no resuelve necesariamente los problemas del primero: más de la mitad de los afiliados no cotiza puntualmente al sistema; la baja densidad de cotización provocará la necesidad que el Estado financie pensiones mínimas y asistenciales agravando y prolongando el déficit fiscal y el período de transición, y el ascenso de la esperanza de vida obligará a aumentar la cotización o la edad de retiro o ambas.
- La introducción de un sistema privado por sí mismo no garantiza un incremento en el ahorro nacional y el desarrollo del mercado de valores y la diversificación de la cartera de inversión.
- El modelo de reforma previsional implementado en El Salvador no sólo eliminó el principio de solidaridad, sino que además no se establecieron los mecanismos necesarios para eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a un mayor número de trabajadores del sector informal y la ley del sistema de ahorro para pensiones presentó ambigüedades para la obligatoriedad de su incorporación.
- La apuesta de las AFP sigue siendo diversificar el portafolio de inversiones de los fondos, de manera que se pueda diversificar el riesgo y con ello “obtener rentabilidades más estables”, la mayor parte de los fondos de pensiones está invertida en títulos estatales y en renta fija (deuda) lo cual ha impactado los niveles de rentabilidad que se podrían obtener en la medida en que se excluya la posibilidad de incrementar en el tiempo los intereses devengados.
- La protección dada a los fondos de pensiones no permite una canalización eficiente hacia actividades reales de la economía, ya que se premia la inversión en títulos menos riesgosos.
- Con respecto al principio subsidiario que debe tener el Estado en el SAP, se llega a la conclusión que el Estado no está cumpliendo a cabalidad dicho principio. Es Estado salvadoreño está mostrando severas fallas para posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para los afiliados tanto en el SPP como en el SAP.

Así mismo, las tres garantías estatales estudiadas han profundizado la problemática de déficit fiscal por parte del gobierno, ya que dicho déficit es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que representa al Estado en el pago de las pensiones, a causa de que aumenta considerablemente el déficit fiscal.

- En el presente estudio se pudo observar que desde los primeros años de funcionamiento del SAP, la Ley que lo rige ha sido objeto de diversas reformas. Con lo que se puede llegar a precisar que muchos de los aspectos planteados al inicio de operación del nuevo sistema no han generado los resultados precisos que se pretendían lograr, y cada vez dichos resultados son mas distantes de los estipulados en el año 1998. Para tener una idea más amplia, a inicios del año 2004 se habían modificado 25 artículos de la LSAP y posteriormente otros más.

Recomendaciones

- Introducir modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones para facilitar el cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos.
- Definir una política laboral que, basada en un diagnóstico del mercado de trabajo de El Salvador, incluya medidas tendientes a reducir las fallas que generan desigualdades en la inserción laboral de hombres y mujeres.
- Revisar los sistemas previsionales con un enfoque de género para garantizar la aplicación de criterios más equitativos en la distribución de beneficios y en el cálculo de las prestaciones.
- Con Respecto a la morosidad y evasión patronal, un mecanismo que ayudaría a disminuir la anterior problemática sería que las AFPs hagan llegar mensualmente un certificado, parecido al taco celeste del ISSS, a cada cotizante a fin de que este último este informado si sus retenciones están siendo reportadas mensualmente, por sus patronos en sus centros de trabajo. Dentro de este mismo orden, si los cotizantes observan alguna anomalía con respecto a sus cotizaciones por parte de sus patronos, los cotizantes pueden denunciar sobre dichas anomalías a las entidades correspondientes;

pero como se pudo observar en el análisis correspondiente a la evasión y mora en el presente trabajo, existen diversas dificultades para tomar legalmente cartas en el asunto. Es por eso la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional entre todas las instancias involucradas, a fin de no duplicar esfuerzos, para lo cual sería necesario contar con una red informática en donde todas las entidades sepan cómo van evolucionando los casos, de acuerdo a la competencia de cada institución. Además, se deben establecer estrategias de sensibilización especialmente a empresarios a fin de concientizarlos sobre sus deberes y obligaciones frente a la ley con sus trabajadoras y trabajadores. Además hacer campañas de educación y denuncia para que las personas trabajadoras exijan sus derechos de acuerdo a la ley, en el momento adecuado para lo cual es indispensable contar con la información actualizada de todos los medios legales institucionales.

- Un principio de la seguridad social que debe tener todo sistema provisional es el de integridad o suficiencia, que se refiere a que todas las prestaciones deben ser lo suficiente para atender la contingencia social que se presente por parte de los asegurados. En el presente trabajo se demostró que en el SAP el monto de las pensiones promedios para IVM y el monto de la pensión mínima son insuficientes para suplir el costo de la Canasta de Mercado que toda persona debe de tener, por lo tanto el SAP adolece en el cumplimiento del principio de eficiencia. Es en este sentido que se hace la siguiente recomendación para que el SAP pueda cumplir el principio de eficiencia: en primer lugar, realizar un estudio a fondo de la problemática de los pensionados a efecto de dar cumplimiento efectivo e inmediato a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), con relación a la revalorización de las pensiones y el establecimiento de una adecuada pensión mínima, tomando en cuenta las variaciones económicas y el alto costo de la vida en el país. Así mismo previo al estudio actuarial, reformar la Ley SAP para que la pensión mínima garantizada se conceda cualquiera que sea el tipo de pensión que se reciba y no esté supeditada a tener un salario inferior al mínimo. En segundo lugar, promover los artículos 145 y 210 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) con la finalidad de obtener mejores montos de pensión, no dejando a

discrecionalidad del Ministerio de Hacienda la Revalorización de las Pensiones en base a la disponibilidad de los recursos del Gobierno Central.

- Reducción de los costes administrativos, que siempre presentarán un nivel más alto que otras opciones de cuentas individuales de capitalización. En este sentido se considera necesario un cambio normativo para facilitar la competencia de las administradoras vía precios mediante un cambio en la estructura de comisiones, ofreciendo descuentos a los trabajadores que negocien de manera individual o en grupo, potenciados con el establecimiento de compromisos de permanencia temporales que disminuiría los traspasos innecesarios y los costes comerciales asociados.
- Mejora de la gestión, la regulación y la supervisión de los Fondos de Pensiones. En el aspecto de la gestión, algunos países (Argentina, México y Uruguay) han adoptado un modelo centralizado de recaudación de las cotizaciones como medida para minimizar el fraude y la colusión entre trabajadores y empresarios.
- Elevación gradual del grado de cobertura mediante la corrección de diversos errores de diseño y la creación de políticas que incentiven la incorporación del trabajo informal a los sistemas de previsión.
- Reducir el número de cotizaciones requerido para acceder a la pensión mínima, en el caso de la mujer, e introducir una pensión mínima escalonada cuyo monto dependa de los años de cotización.
- La pensión mínima garantizada a los asegurados que no reúnen los requisitos de acceso debe por ley ser otorgada por el Estado.
- La unificación de los programas separados en un sistema general de previsión social sería fundamental para garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato, solidaridad y unidad, así como para permitir la portabilidad, a más de reducir costos y generar recursos con el fin de ayudar a extender la cobertura, proteger a la población vulnerable y aumentar las pensiones mínimas.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. “Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”. Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.
- ASAFONDOS. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. El Salvador, 2006.
- ASIPES. Asociación Salvadoreña de Investigación y Promoción Económica y Social. “La migración y su vinculación con las remesas familiares en El Salvador”.
- Banco Mundial (1994): “Envejecimiento sin Crisis”. Oxford University Press, Washington, D.C.
- Boletines Estadísticos AIOS, Números del 1 al 16.
- CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006.
- Corbo, Vittorio y Schmidt-Hebbel, Klaus. “Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”.Septiembre 2003.
- Devesa, José Enrique; Martínez, Mónica y Vidal, Carlos. “Análisis y Valoración de los Sistemas de Pensiones reformados en Latinoamérica”. Junio 2000.
- Dueñas Pacheco, Irma Lorena. “Análisis de la Reforma de Pensiones en El Salvador”. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial. Agosto 2000.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP): “Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones”. Editado por CIEDESS. Santiago de Chile, Octubre 2003.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP): “El Fortalecimiento de los nuevos Sistemas Provisionales. El Rol de cada pilar en la

solución del problema de las pensiones”. Editado por CIEDESS. Santiago de Chile, Diciembre 2005.

- Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador”. Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.
- Informe de Labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Julio de 2001 a Junio de 2002.
- Lewis H., Allan y Lobo S., Andrea. Análisis de Riesgo: Administradora de Pensiones Crecer, S.A. - (AFP Crecer). Administradora de Fondos de Pensiones. Fitch Ratings. Marzo 2006.
- Ley del Seguro Social y Reglamentos del Régimen general de salud y riesgos profesionales. Decreto numero 1263. 1997.
- Mesa-Lago, Carmelo y Duran, Fabio. “Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador”. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador, Junio 1998.
- Mesa-Lago, Carmelo y Martínez, Orlando. “La polémica Reforma del Sistema de Pensiones en El Salvador”. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador, Junio 1998.
- Mesa-Lago, Carmelo. “Desarrollo Social, Reforma del Estado, y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI”. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile, Enero 2000.
- Mesa-Lago, Carmelo. “Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los principios de la Seguridad Social”. Unidad de estudios especiales. Serie financiamiento del desarrollo. CEPAL, Marzo 2004.
- Mesa-Lago, Carmelo. “El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años. Antecedentes, Problemas y Recomendaciones”. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador, Febrero 2003.
- Naciones Unidas. Consejo económico y social. “Informe El Salvador sobre derechos económicos y sociales”. Febrero 2005.

- Palacios, Robert. Banco Mundial. Seminario Internacional “Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones”. Cancún, 15-16 de mayo, 2003
- Periódicos
- Revista Proceso de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, CIDAI, Informativo semanal, El Salvador.
- Salazar Leal, Alberto. “Conceptos cercanos a las prestaciones de previsión social”. Nuevo Consultorio Fiscal, numero 400.
- Uthoff, Andras. “Brecha del Estado de Bienestar y Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. CEPAL, Febrero 2006.
- Valdés, Salvador. “Alternativas para Aumentar la competencia entre las AFPs”. Diario Financiero, columna de opinión. Abril 2006.
- Vaquerano, Glenda Alicia; Moreno, Ledy Alejandrina y Elías, Carolina. “Estudio sobre el Cumplimiento de las Reformas realizadas a la Seguridad Social (ISSS y AFP). Concertación por un Empleo Digno en la Maquila, CEDM. Marzo 2007.
- Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior. Organizaciones y Población en el Exterior. Ficha comunidades. 2005.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) en línea. <http://www.aiosfp.org>
- Corporación de Investigación y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS en línea. <http://www.ciedess.cl/Portal.asp>
- EL FARO en línea. <http://www.elfaro.net>
- Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) en línea. <http://www.digestyc.gob.sv/MainFrame/EstadisticasSociales.htm>
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones en línea. http://www.fiap.cl/p4_fiap/site/edic/base/port/portada.html

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) en línea.
<http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>
- Superintendencia de Pensiones, El Salvador, Centro América. En línea
<http://www.spensiones.gob.sv/>