

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Ciencias Económicas



**TRABAJO DE ESPECIALIZACIÓN EN: FORMACIÓN POLÍTICA DESDE EL
PENSAMIENTO ECONÓMICO**

**“AFECCIONES DE LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES
EN LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LAS FAMILIAS SALVADOREÑAS”**

PRESENTADO POR:

FRANCISCO RAFAEL MIRANDA LÓPEZ

L10801

GERARDO JAVIER CANIZALEZ AVALOS

L10801

ENERO, 2024

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA.

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR : M.Sc. Juan Rosa Quintanilla
VICE-RECTORA ACADEMICA : Dra. Evelyn Beatriz Farfán
SECRETARIO GENERAL : Lic. Pedro Rosalío Escobar Castaneda

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO(A) : Licda. Celina Amaya de Calderón
SECRETARIO : Lic. Pedro Javier Rivas Mejía
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA : M.Sc. Pedro Antonio Salguero Duarte
DIRECTOR GENERAL DE PROCESOS
DE GRACUACIÓN DE LA FACULTAD : Lic. Ronald Edgardo Gálvez Rivera
DE CIENCIAS ECONÓMICAS
COORDINADOR DEL SEMINARIO : M.Sc. Gladys del Carmen Flores
DOCENTE DIRECTOR : M.Sc. Jonathan Alexander Marroquín Fuentes
TRIBUNAL CALIFICADOR : M.Sc. Ricardo Balmore López
: M.Sc. Jonathan Alexander Marroquín Fuentes
: Lic. Roberto Antonio Vásquez Figueroa

ENERO, 2024

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA.

Índice General

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	2
Capítulo I. Marco Referencial.....	3
1.1 Generalidades.....	3
1.1.1 Objetivos Generales y Específicos.....	3
1.1.2 Hipótesis General y Específicas.....	4
1.1.3 Metodología de Abordaje de la Investigación	5
1.2 Marco Teórico-Conceptual	7
1.2.1 Los Sistemas Previsionales en el Marco de la Economía del Bienestar	7
1.2.2 ¿Qué es la Seguridad Previsional?	10
1.2.3 Clasificación de los Sistemas Previsionales.....	11
1.2.4 Elementos Conceptuales para la Evaluación de la Seguridad Previsional en El Salvador	14
1.3 Marco Histórico	16
1.3.1 Seguridad Previsional en Alemania	17
1.3.2 Seguridad Previsional en Inglaterra	20
1.3.3 Seguridad Previsional en América Latina.....	24
1.3.4 Seguridad Previsional en El Salvador	29
1.4 Marco Legal	33
Capítulo II. Situación de la problemática por Investigar.	37
2.1 Cobertura del Sistema Previsional	37
2.2 Gasto Público en Seguridad Previsional	47
2.3 Rendimiento del Sistema de Ahorro para Pensiones	54
2.4 Capacidad Adquisitiva Derivada del Ingreso por Pensión en el Marco del SAP	64
2.5 IBC e Ingreso por Pensión según Departamentos en El Salvador	71
Capítulo III. Conclusiones y Propuestas de Políticas Públicas	74
3.1 Conclusiones.....	74
3.2 Propuestas de Políticas Públicas	77
Bibliografía	81
Anexos.....	85

Índice de tablas

Tabla 1. Tipos de Pensiones por Cobertura y Tiempo de Contribución.....	13
Tabla 2. Diferencias entre el modelo de Bismarck y el modelo de Beveridge.....	23
Tabla 3. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones por Decreto Legislativo	34
Tabla 4. Tasas de Reemplazo de los Afiliados al SAP al Momento de la Jubilación (año 2014)	66
Tabla 5. Estimación de pensión esperada según tasa de reemplazo diferenciada	68

Índice de figuras

Figura 1. Población afiliada al SAP y SPP, 2000 - 2022.....	37
Figura 2. Porcentaje de población total y PEA afiliada al SPP y SAP, 2000 – 2022	39
Figura 3. Cotizantes efectivos del SAP y SPP y porcentajes sobre afiliados, 2000 - 2022.....	41
Figura 4. Cobertura efectiva del SPP y SAP como porcentaje de la PEA, 2000 - 2022	42
Figura 5. Estructura de Afiliados por Grupo Etario.....	44
Figura 6. Población Pensionada en el SAP por Tipo de Pensión.....	45
Figura 7. Cobertura de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas.....	46
Figura 8. Gasto Público en Pensiones y Fideicomiso (en millones de USD).....	47
Figura 9. Gasto Público en Pensiones y Fideicomiso con escenarios proyectados, 2001 - 2027 en millones (USD)	52
Figura 10. Distribución de la tasa de cotización en porcentaje.....	54
Figura 11. Rentabilidad promedio del SAP (36 meses previos), 1999 – 2022.....	55
Figura 12. Composición de Cartera Valorizada de Inversión, 1998 - 2022	57
Figura 13. Esquema de financiamiento del gasto público en pensiones.....	58
Figura 14. Pensión Mínima y Pensión Promedio del SAP, 2000 - 2020	59
Figura 15. Determinantes del monto de pensión en el SAP	60
Figura 16. IBC Promedio 2008 - 2022 y Estructura Participativa 2022	62
Figura 17. Pensión Promedio por Departamento, 2022	71
Figura 18. Ingreso Promedio de Asalariados Permanentes por Departamento, 2022	72

Resumen Ejecutivo

Tema de Investigación:

Afecciones de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en la Capacidad Adquisitiva de las Familias Salvadoreñas.

Orígenes de la Investigación:

Esta investigación procura el abordaje de carácter documental-investigativo sobre las implicaciones de la Ley SAP estudiando el período 1997 – 2020.

Objetivos Trazados:

Determinar las categorías explicativas del nivel de pensiones otorgado, su comportamiento histórico y su impacto esperado en la seguridad previsional de los hogares, así como el componente histórico y esperado de gasto público en pensiones dentro del sistema de ahorro para pensiones.

Metodología Utilizada:

Se favorece la implementación de técnicas de estudio documental-bibliográfico con un enfoque de economía del bienestar para el abordaje teórico.

Resultados Obtenidos:

Un bajo nivel en el ingreso base de cotización, la frecuencia de las cotizaciones, los aportes voluntarios y la rentabilidad configuran un bajo nivel de pensiones esperadas para los cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones, requiriendo en gran medida soporte del gasto público en pensiones para la prevalencia de condiciones mínimas en seguridad social de la población adulta mayor.

Introducción

La seguridad previsional ha sido un componente fundamental para la seguridad social desde sus inicios, procurando principalmente el bienestar de la población adulta mayor y generalmente brindando un marco mínimo de prestaciones financiadas por el gasto públicos para los segmentos demográficos cuyo estado socio-económico, no es suficiente para la satisfacción de necesidades básicas de manera individual una vez alcanzada la edad de retiro.

En Latinoamérica los sistemas de pensiones han atravesado múltiples procesos para su conformación actual, presentando cada uno problemas diferenciados aunque con ciertas semejanzas en función del tiempo en el que han sido implementados y las características de cobertura y los requerimientos para la misma, en el caso de El Salvador las condiciones generadas por la estructura de financiamiento, el nivel de cobertura y el entorno político conllevaron a que en 1997 de este proceso resultara la introducción de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con la cual se procuraba el paso hacia un sistema de pensiones privado con un esquema de capitalización individual y con objetivos incrementar la cobertura y las prestaciones otorgadas a los afiliados a este sistema.

A más de 25 años de la reforma y tras una reforma integral del Sistema de Ahorros para Pensiones con importantes implicaciones para las finanzas públicas en el año 2017, esta investigación aborda aspectos relevantes para la configuración de las problemáticas estructurales y coyunturales del sistema de pensiones con el objetivo de realizar propuestas de políticas públicas que respondan a las condiciones causales de estas problemáticas.

Capítulo I. Marco Referencial

1.1 Generalidades

1.1.1 Objetivos Generales y Específicos

1.1.1.1 Objetivo General

- Determinar el impacto actual de la ley SAP sobre la capacidad adquisitiva de los hogares derivada de los ingresos por pensión.

1.1.1.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar el proceso de evolución histórica de la seguridad social y la seguridad previsional en El Salvador como factor determinante para las condiciones iniciales del SAP.
- Identificar los principales factores determinantes del poder adquisitivo de los cotizantes del SAP, su desempeño histórico y las circunstancias estructurales y coyunturales que lo condicionan.
- Precisar los efectos del SAP en el gasto público efectuado en seguridad previsional, relevancia y mecanismo de financiamiento.

1.1.2 Hipótesis General y Específicas

1.1.2.1 Hipótesis General

- La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) demuestra una configuración insuficiente del sistema previsional para garantizar de la seguridad previsional de los cotizantes efectivos.

1.1.2.2 Hipótesis Específicas

- Históricamente, la seguridad previsional en El Salvador se ha establecido en un proceso de introducción lento, con un alto grado de diferenciación entre los distintos grupos sociales y con altos costos estructurales para la cobertura de este.
- Las Administradoras de Fondos de Pensiones han mantenido un nivel de rentabilidad histórico muy bajo en los fondos de pensiones debido a un alto nivel de concentración en instrumentos de inversión públicos emitidos por el gobierno central salvadoreño y con bajo rendimiento.
- La reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones realizada en noviembre de 2017 se plantea como una “alternativa” de corto plazo a un problema estructural de sostenibilidad del gasto público en materia previsional.

1.1.3 Metodología de Abordaje de la Investigación

Debido a la configuración actual de los sistemas previsionales en las que un modelo de pensión universal no es un esquema común en términos generales y tampoco se considera económicamente sostenible para el caso específico de El Salvador, la población objeto de estudio serán los cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones, considerando en la investigación de forma tangencial a los pensionados bajo este sistema.

La investigación se desarrollará principalmente a través de técnicas de estudio documental-bibliográfico, siguiendo la línea de una investigación de orden principalmente descriptivo con un método de investigación principalmente cuantitativo, recurriendo a estudios previos en el marco del mercado laboral salvadoreño, el desempeño histórico de la economía entorno a la seguridad social y previsional, así como los niveles de participación en la cotización del ahorro previsional obligatorio.

El período en estudio será comprendido entre los años 1990 hasta el año 2022, con el propósito de analizar el comportamiento de las variables en estudio en los años previos a la vigencia del SAP, haciendo uso del empalme de datos para el cruce de series en la medida en que sea requerido, así como la estimación o aproximación de datos con base a la información disponible a través de las instituciones públicas correspondientes.

Debido a la naturaleza documental de la investigación se prescindirá de técnicas de estudio como los cuestionarios o las entrevistas en favor del análisis y la sistematización bibliográfica, particularmente haciendo uso de cálculos de indicadores y encuestas externas realizadas por instituciones gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro.

En la etapa de procesamiento de la información será necesario hacer uso de herramientas que permitan analizar y explicar las interrelaciones de las variables en estudio, herramientas tales como los diagramas de causa-efecto, gráficas, polígonos de frecuencia, estimación por mínimos cuadrados, medias ponderadas, promedio móvil y otras herramientas que faciliten el análisis de datos.

Para el análisis de los datos obtenidos se optará por el uso de la técnica de análisis de inferencia estadística, esto en tanto debido a la dimensión de la población no es posible abordarla en su totalidad para la realización de un análisis descriptivo, por lo que el análisis de datos debe de estar orientado a “estudiar en qué condiciones podemos extender los resultados obtenidos con la muestra a toda la población o si podemos inferir algún resultado para la población”. (Hernández Martín, 2012)

1.2 Marco Teórico-Conceptual

1.2.1 Los Sistemas Previsionales en el Marco de la Economía del Bienestar

Con la llegada de autores pioneros como el economista británico Arthur Cecil Pigou se reconoce que en el marco de la economía del bienestar “el objetivo de la política económica es maximizar el valor real del ingreso social” (Hicks, 1939), tal enunciado no se refiere con exclusividad a las políticas de carácter monetario-financiero de un Estado, por el contrario la característica multidisciplinariedad de las políticas públicas otorgan un carácter económico a cada uno de los programas, proyectos y actividades que se desarrollan como resultado de la administración pública, siendo de particular interés para la economía del bienestar aquellos esfuerzos sociales impulsados por los gobiernos y que afectan directamente la economía de los hogares.

Para lograr la maximización del valor real del ingreso social, o una aproximación a esta, inicialmente fueron planteados una serie de pasos o requisitos teóricos para el abordaje de esta materia. En primer lugar, se requiere de aceptar una correlación directa entre bienestar económico y bienestar social en general, en segundo lugar, es necesario reconocer la posibilidad de comparar niveles de satisfacción derivados de la riqueza de los diferentes individuos, finalmente, la cantidad a ser maximizada se identifica como la suma del excedente de los consumidores producto de las distintas mercancías en el dividendo social.

El abordaje planteado por Pigou señala mecanismos importantes para la evaluación económica y social de las políticas públicas, trabajo que es ampliado por Arrow con el surgimiento de las Funciones de Bienestar Social o SWF por sus siglas en inglés (Social Welfare Function). En palabras de Eric S. Maskin: una SWF es cualquier regla para la determinación de las preferencias

sociales sobre un conjunto de alternativas sociales con base a las preferencias de los miembros individuales. Más precisamente, debido a que las preferencias de los individuos pueden no ser conocidas con antelación, la SWF es una función: debe de determinar preferencias sociales para cada configuración de preferencias diferentes que los individuos puedan tener, es decir, para cada perfil de posibles preferencias. (Arrow, 1951)

La pieza central en el escrito de Arrow sobre las SWF es su Teorema de Imposibilidad, este plantea que no existe Función de Bienestar Social alguna que permita la consecución de todas y cada una de las condiciones descritas a continuación:

- Universalidad (U): También llamada Dominio Sin Restricción (Unrestricted Domain), esta propiedad sostiene que la SWF debe determinar preferencias sociales para todos los perfiles lógicos posibles, en otras palabras, no hay limitantes en las preferencias que los individuos puedan tener.
- Propiedad de Pareto (P): Si todos los individuos prefieren la alternativa A sobre la alternativa B, entonces A debe de ser socialmente preferible sobre B.
- Independencia de Alternativas Irrelevantes (IIA): Si hay dos perfiles y cada individuo jerarquiza las alternativas A y B de la misma manera en ambos, entonces la preferencia social entre A y B también debe ser la misma para ambos, en otras palabras, las preferencias sociales entre A y B dependen solo de las preferencias de los individuos entre estas dos alternativas, y no de las preferencias que involucran una tercera alternativa.
- No Dictadura (ND): No existe un miembro de la sociedad que siempre se salga con la suya, en el sentido de que, para cualquier perfil, las preferencias sociales coinciden con sus preferencias.

- Transitividad (T): Para cualquier perfil, si A es socialmente preferible a B y B es socialmente preferible a C, entonces A debe de ser socialmente preferible a C.

La SWF es por tanto una herramienta flexible en tanto los parámetros utilizados para la determinación última de las preferencias sociales, por lo que es perfectamente capaz de incorporar mecanismos de elección social que le preceden, esto a costa de alguna de las propiedades antes mencionadas. Maskin (Arrow, 1951) identifica que el ejemplo más famoso de SWF es probablemente la regla de la mayoría, propuesta de elección social ampliamente abogada por Condorcet, quien además abogaba particularmente por las elecciones como mecanismo de maximización del valor real del ingreso social, bajo la regla de la mayoría se prefiere socialmente la alternativa A sobre B para un perfil dado si la mayoría de los individuos prefieren A sobre B para ese perfil.

Bajo este planteamiento, las políticas de seguridad previsional como mecanismos que procuran el bienestar económico y social de los individuos se perfilan como un importante objeto de análisis y evaluación desde la óptica de la economía del bienestar, análisis para el cual la maximización del valor real del ingreso social como configuración de una Función de Bienestar Social, especialmente al vincularlo a una regla de mayoría como herramienta de comparación entre un conjunto de dos sistemas previsionales como alternativas de seguridad previsional, esto en tanto según las observaciones realizadas por Maskin sobre elección social (Arrow, 1951), la regla de mayoría ciertamente cumple el teorema de imposibilidad de Arrow, pero este se limita a incumplir la condición T para las situaciones en las que la elección se compone de 3 o más alternativas.

1.2.2 ¿Qué es la Seguridad Previsional?

Con la entrada en vigencia de la Ley del Seguro de Enfermedades en 1883 bajo la administración del canciller Otto von Bismarck, surgen en Alemania las primeras políticas de previsión social como un sistema de seguro médico destinado a asegurar el goce de asistencia sanitaria para la población general, resguardando de los costos económicos a los individuos sin capacidad financiera para acceder a estos servicios a través del mercado, gasto financiado por el Estado a través de la captación tributaria.

A principios del siglo XX en Estados Unidos se implementa el “Social Security Act” o Ley de Seguridad Social, siendo esta una de las primeras menciones específicas de la seguridad social, además de ser un marco legal que contribuyó a expandir el interés por el resguardo del Estado de Bienestar en los Estados occidentales y fue resultado directo del impacto de la Gran Depresión en la población envejecida.

La Ley de Seguridad Social estadounidense como política de seguridad social incorporaba principalmente aspectos referidos a la atención sanitaria de población envejecida y/o discapacitada, incorporando además ayudas económicas a través del reparto financiero, configurándose por tanto una de las primeras incorporaciones de la seguridad previsional como componente de la seguridad social.

La seguridad previsional se establece por tanto como un componente de la seguridad social que se caracteriza por la previsión social, esto es, por los seguros sociales establecidos por el Estado en su papel para la concretización de un Estado de Bienestar, existiendo además una distinción conceptual entre los seguros y la asistencia sociales.

De acuerdo con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (Pautassi, Giacometti, & Gherardi, 2011), habitualmente se distingue entre seguro social, que cuenta con aportes de los beneficiarios y de los empleadores y/o el Estado, y asistencia social, que no tiene el principio del seguro, es decir, se rige por criterios asistenciales discrecionales a partir de definiciones vinculadas con personas o grupos vulnerables, en condición de pobreza, o por razones de pertenencia étnica o segregación por género, entre otros; y que se financia mediante diversos mecanismos de tributación.

1.2.3 Clasificación de los Sistemas Previsionales

Un sistema previsional o sistema de pensiones es un sistema que diseña mecanismos destinados a asegurar el financiamiento del consumo durante la vejez o invalidez de un trabajador, y el de sus dependientes en caso de que éste muera. El propósito de tales sistemas es resolver el problema económico de destinar parte de la producción a esas contingencias, para lo cual necesitan identificar las fuentes de financiamiento con que han de solventarse los costos de esa producción. Puede ser el ahorro de los trabajadores y de sus empleadores; pueden ser los impuestos para el financiamiento público de las prestaciones, y pueden ser las primas de seguros para solventar los costos en casos de invalidez y muerte. Si los sistemas no incluyen todos estos esquemas de financiamiento y de seguros, es muy probable que dejen a muchas personas sin protección alguna. (Uthoff, 2002)

Bajo la anterior definición, un sistema previsional atiende como población objetivo a distintos segmentos de la población trabajadora, con particular atención en la población envejecida (en edad de jubilarse), así como la población que, estando en edad de trabajar, ha sufrido un evento tal que sus facultades para la realización de un trabajo han sido afectadas negativamente (trabajadores que experimentan invalidez como resultado de un accidente, enfermedad u otra

circunstancia) y familiares que dependan económicamente de una persona trabajadora ante la muerte de esta última, realizando el financiamiento de la atención a estos segmentos poblacionales a través de la población en edad de trabajar, ya sea a través de los fondos generados por la misma persona durante su permanencia en la PEI, a través de un fondo común de financiamiento al que aportan empleadores y trabajadores, o bien a través de impuestos y otras cotizaciones al Estado, según sea el caso específico.

Las pensiones se plantean con base a un marco regulatorio de seguridad previsional, por lo tanto, en un espacio permitido por la política pública, de forma que estos sistemas previsionales pueden ser resultado directo o indirecto de una política previsional. A continuación, se conceptualiza de manera descriptiva los distintos tipos de pensiones según su cobertura y su tiempo de contribución:

Tabla 1. Tipos de Pensiones por Cobertura y Tiempo de Contribución.

Clasificación	Tipo	Descripción
Según cobertura	Pensión por invalidez	Es un beneficio que reciben las personas que presentan algún impedimento físico o mental para realizar un trabajo.
	Pensión de sobrevivencia	Es otorgada a los beneficiarios de un afiliado que ha fallecido, siempre que éstos cumplan con los requisitos legales para tal efecto
	Pensión por vejez	Aquellos que están afiliados al sistema previsional tienen acceso a una pensión con sus fondos ahorrados, al cabo de un tiempo determinado.
Según tiempo de contribución	Por edad de jubilación	Los cotizantes pueden solicitar su pensión al cumplir la edad requerida por la ley.
	Jubilación anticipada	Las personas pueden solicitar su pensión, sin necesidad de tener la edad requerida, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas por la ley.

Fuente: Elaborado con base a datos de la Comisión para el Mercado Financiero, consultado el 6 de junio de 2022.

1.2.4 Elementos Conceptuales para la Evaluación de la Seguridad Previsional en El Salvador

Pensión mínima: Beneficio mínimo percibido por las personas que han cumplido con el tiempo de trabajo que exige la ley para cubrir sus necesidades económicas básicas.

Salario mínimo: Todo trabajador, incluso el trabajador a domicilio, tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra suficientemente las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente; todo trabajador, incluso el trabajador a domicilio, tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra suficientemente las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente. (Organización Internacional del Trabajo, 2010)

Estado de bienestar: Es un conjunto de políticas y derechos institucionalizados como derechos sociales que, a través de diversas vías, ofrecen protección a todas las personas que puedan encontrarse en una situación de dificultad económica y social. (Kersbergen, 2016)

Población Adulta Mayor: Todo hombre o mujer que haya cumplido sesenta años de edad o más. (Córdova y otros, 2010 citando a la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, 2002)

Montepío: Es la remuneración mensual que percibirán los deudos del Personal de la Fuerza Armada y de los Cuerpos de Seguridad Pública, dependientes del Ministerio de Defensa, que fallecieron estando en servicio activo o en Retiro, otorgada de acuerdo con las prescripciones establecidas. (Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad Pública, Artículo 8, 1961)

Cuenta de garantía solidaria: Es un mecanismo que asume el financiamiento y pago presente y futuro de la Pensión Mínima y de las obligaciones que corresponden a los Institutos Previsionales del Sistema de Pensiones Público, con el objeto de dar sostenibilidad al pago de pensiones, de manera estable y vitalicia. (Ley de Ahorro para Pensiones, Artículo 116-A, 1996)

Fideicomiso de Obligaciones Previsionales: Generalmente referido únicamente como “Fideicomiso”, tiene por objeto atender las obligaciones que se generan y derivan del sistema previsional; para lo cual, puede emitir Certificados de Inversión Previsionales. Los fondos que se obtienen una vez realizada la colocación de los Certificados de Inversión Previsionales son destinados para los fines establecidos en su marco legal. (Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, artículo 3, 2006)

Certificado de inversión previsional: Son títulos valores con las siguientes características:

- a) al Portador, en serie y con plazo de cincuenta años contados a partir de la fecha de emisión;
- b) expresados en dólares de los Estados Unidos de América;
- c) devengarán una tasa de interés que será del 6% fija;
- d) pago de capital e intereses mediante cien cuotas semestrales de igual valor;
- e) transferibles por simple entrega del título valor; y,
- f) representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo del Fideicomiso. (Ley de Ahorro para Pensiones, Artículo 12, 1996)

Administradora de fondos de pensiones: Son las instituciones que administran las cuentas individuales de ahorro para pensiones, facultadas por el Estado para administrar el Sistema de Ahorro para Pensiones y sujetas a la vigilancia y control del mismo por medio de la Superintendencia de Pensiones. (Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, artículo 2, 1996)

Sistema de Ahorro para Pensiones: Es un sistema de seguridad previsional, en tanto comprende el conjunto de instituciones, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos destinados a pagar las prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, para cubrir los riesgos de Invalidez Común, Vejez, Longevidad y Muerte. (Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, artículo 1, 1996)

1.3 Marco Histórico

De acuerdo con Paul Durand (1953), la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera llamada Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda correspondiendo a los seguros sociales, y la tercera la seguridad social moderna.

Para Buen Lozano y Morgado Valenzuela (1997), la primera etapa en la formación de los sistemas de seguridad social se desarrolla con la llegada de la revolución industrial, en tanto las condiciones de absoluto desamparo de los trabajadores procuraron inicialmente el apoyo mutuo de estos (en ese momento histórico prohibido por ley) y posteriormente a que los sistemas públicos dieran un espacio a estos sistemas de apoyo mutuo y de responsabilidad individual, espacios que, una vez que se mostraron incapaces para dar solución integral a los riesgos y contingencias sociales, procuraron el primer paso para la creación de los sistemas iniciales de protección a través de las políticas públicas de seguros sociales obligatorios iniciadas en Alemania.

Respecto a las diferencias entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social, Buen Lozano y Morgado Valenzuela (1997) identifican que, mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la

población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad.

1.3.1 Seguridad Previsional en Alemania

El origen de las políticas públicas de seguridad social se identifica con la implementación de la Ley del Seguro de Enfermedad (Krankenversicherungsgesetz) el 15 de junio de 1883, programa principalmente dirigido hacia la seguridad social para la vejez diseñado por el entonces canciller de Alemania Otto von Bismarck, más allá del aspecto social y humano estas medidas de política pública se establecían en igual medida con un objetivo económico: “promover el bienestar de los trabajadores a fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia y (de esta forma) eludir la demanda de opciones socialistas más radicales” (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

De forma específica, la Ley del Seguro de Enfermedad estableció un sistema de seguro social para proteger a los trabajadores en caso de enfermedad, brindándoles atención médica, dotación de medicamentos y pago de una pensión equivalente a la mitad del salario para el sustento del enfermo y su familia, en caso de incapacidad; los costos asociados a la implementación de la Ley del Seguro de Enfermedades no fueron absorbidos en su totalidad por el estado Alemán, puesto que estas medidas de seguridad social estarían siendo fondeadas a través de una nueva contribución de carácter obligatorio, repartiendo la cuota derivada de esta en 2/3 para los obreros y 1/3 para los empresarios, estando los beneficios otorgados a modo de cobertura por la ley en función de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero se mantenía una línea base de prestaciones médicas y farmacéuticas durante trece semanas, y prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado. (Castañeda, 2016)

Aunque la Ley del Seguro de Enfermedad marca el inicio de las medidas estatales de seguridad social, estas medidas de política pública no determinan de forma directa el origen de la seguridad previsional en Alemania, sin embargo, en 1884 con la llegada de la Ley sobre Accidentes de Trabajo (Unfallversicherungsgesetz) y aún más con la entrada en vigencia de la Ley del Seguro de Invalidez y Vejez de 1899 (Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung) Alemania se estableció como la cuna de la seguridad social y la seguridad previsional para finales del siglo XIX, décadas antes de que se implementaran medidas de seguridad social en otras economías centrales tanto del continente europeo como del continente americano.

La Ley sobre Accidentes de Trabajo estableció que los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66% de su salario, y en el supuesto de que falleciera, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de quince años. Las cotizaciones estaban a cargo del empleador, el seguro funcionaba según el principio de repartición, de conformidad con la propuesta de Bismarck, que se oponía a un sistema fundado en la capitalización. Las prestaciones incluían el otorgamiento de una renta de acuerdo con la incapacidad del trabajo. La ley preveía inspecciones en las fábricas, con el fin de prevenir los accidentes que pudieran resultar por los peligros inherentes al lugar de trabajo. Los costos de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario. (Castañeda, 2016)

Por su parte, la Ley del Seguro de Invalidez y Vejez instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superara los 2,000 marcos anuales. La pensión se concedía a los setenta años, y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado. Una reforma de 1899 extendió el campo de aplicación personal de la ley a un círculo más amplio, particularmente a los trabajadores independientes. Estas

tres leyes establecieron en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria. Además, al paso de los años el campo de aplicación de la ley de seguro de enfermedad y de accidentes de trabajo fueron ampliando su cobertura a fin de cubrir cada vez a un número mayor de trabajadores. (Castañeda, 2016)

Las medidas de seguridad social y seguridad previsional implementadas en Alemania a finales del siglo XIX establecieron una base para la construcción de sistemas de seguridad social y seguridad previsional alrededor del mundo, sin embargo, pese a que el modelo de Bismarck procuraba “un poco de socialismo para no tener socialistas” y fue fuertemente criticado por su componente social y su esquema de financiamiento, dando origen décadas después al modelo inglés.

1.3.2 Seguridad Previsional en Inglaterra

Aunque unas décadas más tarde que Alemania, en Inglaterra se empezaron a implementar leyes de seguridad social a partir de 1897 con la entrada en vigencia de la Ley de Indemnización de Trabajadores, contando con características similares a las observadas en la Ley Sobre Accidentes de Trabajo de Alemania, aunque no siendo de cobertura global hacia todos los trabajadores hasta el año 1906 con la entrada en vigencia de su aplicación generalizada. Esta tendencia a una aplicación inicial en un grupo de trabajadores específico para su posterior generalización fue también observada en el seguro de desocupación de 1912, que entraba en vigor en conjunto con el seguro sanitario obligatorio de carácter general, pero que a diferencia de este último se limitó a un número reducido de industrias durante sus primeros años en aplicación, pasando a ser de carácter general hasta 1920.

Las primeras leyes referidas a seguridad previsional en Inglaterra surgen hasta 1908, con la primera ley que acordó pensiones no contribuyentes sujetas a investigación de recursos para personas mayores de setenta años, mientras que en 1925 se aprueba la ley que inició las pensiones contribuyentes para ancianos, viudas y huérfanos.

El 10 de junio de 1941, el gobierno inglés creó una Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, a cargo de sir William Beveridge. La primera tarea del Comité fue realizar un estudio comprensivo de todos los aspectos del seguro social y servicios afines, incluidas las indemnizaciones de los trabajadores, y proponer soluciones. El ministro Arthur Greenwood, que había anunciado la creación del Comité Interdepartamental, anunció en la Cámara de los Comunes, el 27 de enero de 1942, que “entre los poderes del Comité estaría el de considerar el desarrollo de los sistemas de Seguro Nacional, con inclusión de beneficios en caso de muerte y otros riesgos no contemplados actualmente por dichos sistemas”. (Castañeda, 2016)

En su informe, Beveridge realiza una de las primeras conceptualizaciones de la “seguridad social”, incorporando de forma implícita componentes específicos de la seguridad previsional, siendo el término utilizado para “significar la consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando éstas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otras personas; y a hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte, o casamiento. Originalmente ‘seguridad social’ significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de entradas.” (Beveridge, 1942)

De forma resumida, el plan Beveridge partía de 6 pasos fundamentales:

1. Tasa fija de beneficio de subsistencia
2. Tasa fija de contribución
3. Unificación de la responsabilidad administrativa
4. Adecuación de beneficios en cantidad y en tiempo
5. Ampliación en el alcance del seguro
6. Clasificación por modo de vida de las personas.

Como se puede apreciar, Beveridge pugnaba por que las prestaciones se obtuvieran a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado. Con el modelo diseñado por Beveridge se inició el principio contributivo de la seguridad social, ya que su financiamiento se basa en impuestos y cotizaciones (carácter contributivo). El plan de William Beveridge (Social Insurance and Allied Service, 1942) ha constituido, junto con el modelo de seguros sociales de

Bismarck, uno de los grandes modelos de cobertura y financiamiento de la seguridad social. Destaca el financiamiento por impuestos, situación que implica una solidaridad en el plano nacional. (Castañeda, 2016)

De acuerdo con Greber (1948) y Castañeda (2016), Beveridge introduce aspectos novedosos que reconfiguran a la seguridad social:

1. Se otorga el principio de solidaridad, ciertas prestaciones se otorgan sin mediar una cotización.
2. El principio de universalidad se aplica para ciertas eventualidades, procurando así una protección social para el conjunto de la población.
3. El seguro social y la asistencia son utilizados simultáneamente y de manera coordinada.
4. Existe una sola entidad administrativa.
5. La existencia de un solo ente administrativo contribuye a la simplificación de la administración y a la disminución de costos en el manejo de la misma.

Siendo los primeros referentes en el marco de la seguridad social y la seguridad previsional, es significativo observar las diferencias puntuales entre el modelo alemán de seguridad social introducido por Bismarck y el modelo inglés reestructurado por Beveridge.

Tabla 2. Diferencias entre el modelo de Bismarck y el modelo de Beveridge

Modelo de Bismarck	Modelo de Beveridge
<ol style="list-style-type: none"> 1. La cobertura depende de la condición laboral del individuo. 2. Se caracteriza por un régimen de seguros múltiples. 3. La financiación depende de las contribuciones del asegurado, del empleador y en ocasiones del Estado. 4. Hay una administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tendencia hacia la universalización. 2. Se basa en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de necesidad. 3. La financiación depende en su mayoría del presupuesto del Estado. 4. Se busca una gestión administrativa unificada y pública.

Fuente: Elaborado con base a Castañeda (2016).

1.3.3 Seguridad Previsional en América Latina

Ya desde finales del siglo pasado existían en la región programas que protegían a empleados públicos y militares y, desde principios de siglo, a grupos de trabajadores en sectores estratégicos como los servicios públicos. En 1984 se cumplieron respectivamente 70 y 60 años desde que se promulgaron las primeras leyes en el hemisferio que cubrieron a los obreros contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Uruguay) y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Estos países pioneros se adelantaron a la introducción de programas similares en los Estados Unidos y, aún hoy, aquéllos aventajan a éstos en programas como enfermedad-maternidad y asignaciones familiares. (Mesa-Lago, 1985)

De acuerdo con la investigación de Mesa-Lago (1985), la seguridad social se presentó en América Latina principalmente a través de dos formas básicas, una a través de una estructura estratificada y otra a través de una estructura relativamente unificada, existiendo además un reducido número de países con un desarrollo tardío de la seguridad social respecto a la región y que mantienen la estructura unificada característica de los países con una adopción más demorada de la seguridad social, aunque a un todavía mayor nivel de homogeneidad respecto a esta estructura, siendo este grupo de países integrado por los países del caribe y Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua y El Salvador, de la región centroamericana.

En un grupo pequeño de países pioneros, que eran los más desarrollados (Chile, Uruguay, Argentina, Cuba, Brasil) el sistema de seguridad social surgió temprano (en la década de 1920) pero de manera gradual y fragmentada, dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El Estado contribuyó al financiamiento de estos subsistemas mediante la creación de impuestos específicos o el apoyo

directo del presupuesto. Los subsistemas incorporaron progresivamente a grupos ocupacionales o sectores laborales más amplios, así como a sus dependientes, pero generalmente, con prestaciones más frugales y condiciones de adquisición de derecho más exigentes. El proceso de aparición de los subsistemas fue aproximadamente como sigue: Primero fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; mucho más tarde la masa de empleados y obreros urbanos (a menudo separados en dos grandes grupos); y, por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia (independientes), pequeños granjeros y empresarios, y servidores domésticos. Este tipo de evolución resultó en una seguridad social estratificada ya que ésta asumió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. (Mesa-Lago, 1985)

La segunda forma de evolución de la seguridad social se da en países cuyos sistemas principales se establecen a partir de la década del 40, influenciados por las nuevas tendencias en la materia que emanaban de la OIT y del informe Beveridge, y tratando de evitar los problemas creados en los países pioneros. Algunos de estos países eran entonces relativamente desarrollados (vr.gr., México) pero la mayoría tenía un escaso desarrollo industrial y, en prácticamente todos, el sector rural predominaba sobre el urbano. En estos países se creó un instituto gestor general encargado eventualmente de cubrir a toda la población, aunque el sistema inicialmente se circunscribió a la capital y principales ciudades. Debe notarse sin embargo que, en los países más desarrollados de este segundo grupo existía antes de la creación del instituto gestor general una serie de instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, y trabajadores en energía y ferrocarriles (vr.gr.,

Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Venezuela). Más aún en algunos países, después de la creación del instituto gestor general se hicieron excepciones con el objeto de establecer subsistemas separados para ciertos grupos casi siempre en el sector público (vr.gr., México, Costa Rica). Pero estos grupos separados son generalmente pocos y representan (con excepción de las fuerzas armadas y los empleados públicos) un porcentaje pequeño en relación con la proporción cubierta por el instituto gestor general. En todo caso, aunque hay cierto grado de estratificación en varios de estos países, nunca ha llegado a aproximarse al nivel de estratificación que llegó a alcanzarse en el primer grupo. (Mesa-Lago, 1985)

El estereotipo de un sistema de seguridad social en el grupo alto es como sigue: los primeros programas de pensiones aparecen en la década del 20; la cobertura de seguridad social sobrepasa el 60% de la población total y de la PEA (y prácticamente se hace universal cuando se incluye la atención a los indigentes); el porcentaje de cotización salarial total sobrepasa el 26%; los gastos de seguridad social se aproximan o sobrepasan un décimo del PIB y la tercera parte del gasto fiscal; cerca de la mitad de dichos gastos se dedican a pagar las pensiones (debido a la antigüedad del sistema, la maduración del programa de pensiones y la muy alta esperanza de vida); y la razón pasivo/activo es muy alta, llegando a alcanzar 0.6, o sea, que un pensionado es mantenido por menos de dos contribuyentes (esto se debe a las razones anteriores y, además, porque se ha alcanzado casi el máximo de la cobertura y la tasa de crecimiento de la población es baja). El sistema fue o es estratificado y su impacto actual tiende a ser negativo en el ahorro (opera con un déficit pronunciado y el régimen técnico-financiero es el de reparto) pero neutral o ligeramente progresivo en la distribución (especialmente progresivo en el programa de salud). El sistema enfrenta un desequilibrio actuarial y financiero serio y con tendencia a empeorar en el futuro por lo que está urgido de una reforma global. (Mesa-Lago, 1985)

El estereotipo de un sistema en el grupo intermedio es como sigue: los primeros programas de pensiones aparecen entre la década del 30 y el 40; el sistema cubre el 18 y el 52% de la población; el porcentaje de cotización salarial total promedia el 20%; los gastos de seguridad social promedian el 3% del PIB y fluctúan entre 14 y 23% del gasto fiscal; la mayoría de dichos gastos se dedican al programa de salud (porque son países en transición demográfica y con un índice de dependencia alto) mientras que sólo de 20 al 40% se paga en pensiones (por la relativa juventud del sistema y la esperanza de vida más baja); y la razón pasivo/activo fluctúa entre 0.05 y 0.15 (por las anteriores razones y la potencialidad de extender la cobertura y una tasa de crecimiento de la población alta). El sistema es relativamente unificado porque existen algunos subsistemas independientes del sistema general, y su impacto tiende a ser ligeramente regresivo en la distribución y moderadamente positivo en la generación de ahorro (el sistema genera un superávit contable y usa en el programa de pensiones el régimen técnico financiero de prima media escalonada o reparto de capitales de cobertura). El sistema generalmente acusa un desequilibrio actuarial y se aboca a uno financiero en el mediano o corto plazo. (Mesa-Lago, 1985)

El estereotipo de un sistema en el grupo bajo es como sigue: los primeros programas de pensiones aparecen en la década del 50 y 60; la cobertura poblacional es muy reducida, menos del 10% de la población total y del 19% de la PEA, y se concentra en la capital y las ciudades más importantes; el porcentaje de cotización salarial es bajo, entre 12 y 16%; los gastos de seguridad social sólo alcanzan el 2% del PIB y no sobrepasan el 18% del gasto fiscal; unas cuatro quintas partes de dicho gasto se dedica al programa de enfermedad (por la muy alta tasa de crecimiento de la población) y menos de una quinta parte al de pensiones (por la novedad de este programa y la esperanza de vida muy baja); y la razón pasivo/activo es bajísima, entre 0.02 y 0.08 (debido a las razones anteriores y a la alta potencialidad de extender la cobertura y la altísima tasa de crecimiento

de la población). El sistema está básicamente unificado (exceptuando las fuerzas armadas) y su impacto tiende a ser regresivo en la distribución y positivo en la distribución y positivo en la generación de ahorro (opera con un superávit substancial y el método técnico financiero en pensiones es el de la prima media uniforme). El sistema no se enfrenta, al menos a corto y mediano plazo, al desequilibrio financiero, pero debe aumentar la cobertura poblacional. (Mesa-Lago, 1985)

Lo dicho anteriormente indica que, de no cambiar la trayectoria actual de seguridad social, los países del grupo intermedio (y eventualmente los del grupo bajo) enfrentarán problemas similares a los que hoy sufren los del grupo alto. Varios de estos últimos han experimentado con estrategias diversas para tratar de resolver la crisis. (Mesa-Lago, 1985)

1.3.4 Seguridad Previsional en El Salvador

El Salvador configura su primer sistema de seguridad previsional en lo que Mesa-Lago (1985) llama el “grupo bajo” dentro del desarrollo histórico de la seguridad social en América Latina, aunque de forma estricta no se cumple en plenitud el “estereotipo” descrito para este grupo, esto debido a que en El Salvador se implementaron múltiples leyes orientadas a la seguridad social de la población durante la primera mitad del siglo XX como se describe a continuación:

- Ley sobre Accidentes de Trabajo (1911), sustituida por la Ley de Riesgos Profesionales (1956).
- Ley de Protección de Empleados del Comercio (1927), extendiendo su cobertura a los trabajadores intelectuales de empresas periodísticas en 1942.
- Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles y Ley de Pensiones y Jubilaciones (1930).
- Ley del Seguro Social (1949).
- Ley de Botiquines (1950).
- Ley de Contratación Individual del Trabajo (1953).
- Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad.

Para López Reyes y Sol Vásquez (2007), durante el siglo pasado la seguridad social en general cobró una mayor importancia en El Salvador, vinculándose esta situación a diferentes aspectos demográficos, sociales y sanitarios, aunque haciendo énfasis en particular a los cambios introducidos por una cada vez mayor industrialización de los procesos productivos, la mayor necesidad de un esquema formal de seguridad social y la presión internacional por el surgimiento de sistemas de seguridad social a nivel regional.

Para 1930 se instaure en El Salvador el primer sistema de pensiones a través de la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, esto bajo un limitado esquema de cobertura dirigido de forma exclusiva a empleados del sector público, específicamente a los empleados civiles, judiciales y administrativos del gobierno central y de los gobiernos municipales, empleados a los que, a través de fondeo del Estado se le proveía de los siguientes beneficios:

- Salario completo ante faltas por enfermedad
- Subsidios para gastos hospitalarios y quirúrgicos
- Servicios médicos
- Pensión por invalidez
- Pensión por muerte (al beneficiario del empleado)
- Seguro de vida.

La seguridad previsional para empleados del sector privado en El Salvador tiene su origen a partir del año 1949 con la entrada en vigencia de la Ley del Seguro Social, estableciendo en su artículo 2 la cobertura de riesgos de los trabajadores de forma gradual y progresiva para los casos siguientes:

- Enfermedad
- Accidente común
- Accidente de trabajo
- Enfermedad profesional
- Maternidad
- Invalidez
- Vejez

- Muerte
- Cesantía involuntaria

Pese a contemplarse la cobertura de un esquema de seguridad (seguridad social en casos de invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria), la cobertura a este esquema no entraría en vigencia hasta la reforma a la Ley del Seguro Social realizada en el año 1968, año para el cual ya se procuraría la existencia de reservas técnicas para pensiones a través de la cotización de empleados y patronos a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Seguro Social.

En 1961 se decreta la Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad, estableciendo los requisitos para el retiro forzoso o voluntario, así como los motivos considerados para tener derecho a una pensión/montepío otorgado con fondos del Estado, cubriéndose a través de estos motivos las pensiones por vejez y por invalidez, así como una pensión por muerte otorgada a los familiares dependientes bajo el formato de montepío.

En 1975, a través del decreto legislativo No 500, se establece la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) como una institución estatal autónoma destinada a contribuir y asegurar la correcta gestión en todo lo relacionado a la seguridad previsional de los miembros de la Fuerza Armada, estableciéndose como prestaciones de esta institución las siguientes:

- Pensiones de Invalidez
- Pensiones por Retiro
- Pensiones por Sobrevivientes
- Fondo de Retiro
- Seguro de Vida Solidario

- Auxilio de Sepelio

Establecidas estas leyes se tienen cubierta la completitud de los empleados del sector formal, configurándose de esta forma un sistema de pensiones administrado en su totalidad por el sector público, con los trabajadores del sector privado bajo cobertura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el sector público bajo cobertura del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el IPSFA, esto con un esquema de financiamiento principalmente sostenido por el gasto público, contando además con contribuciones de empleados públicos, empleados privados y empleadores/patronos a distintos niveles en función de las normativas y reglamentos de cada esquema.

En 1996 se crea la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, introduciendo como principal cambio el paso de un sistema de pensiones contributivo por un esquema de capitalización individual, estableciéndose como obligatorio la afiliación a dicho sistema (salvo casos excepcionales contemplados en la normativa) y por tanto dejando desproveído de ingresos corrientes al Sistema de Pensiones Público, cuyas reservas técnicas para el pago de pensiones fueron agotadas en el año 2000 por parte del ISSS y en el año 2002 en el caso del INPEP, esto sin establecerse alternativas para la provisión de ingresos corrientes al Sistema de Pensiones Público.

1.4 Marco Legal

En la actualidad, el marco regulador del sistema de pensiones está principalmente contenido en el Decreto Legislativo 927 fechado en diciembre de 1996, este documento contiene la denominada Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), regulación que sustituyó al ISSS e INPEP de sus funciones previsionales en la mayor parte (quedando aún ligados a algunas obligaciones de seguridad previsional con población que ya recibía o estaba inmediata a recibir su pensión), dando paso a la privatización de la seguridad previsional bajo Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con esquemas de financiamiento individual, contrario al sistema de reparto previo, esto presuntamente con fin de “asegurar” la seguridad social de las futuras generaciones.

En las décadas posteriores a la entrada en vigor de la Ley SAP se realizaron un total de 12 reformas atendiendo a diversas problemáticas, iniciando estas modificaciones el año posterior inmediato a la entrada en vigencia de la ley y siendo la reforma más reciente la efectuada a finales del año 2017. A continuación, se ilustran los decretos legislativos asociados a dichas reformas en orden cronológico.

Tabla 3. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones por Decreto Legislativo

Número de Reforma	REFORMAS A LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES	Cambios
Ref (1) Dec 437	Decreto Legislativo No. 437 del 08/10/98, Publicado en el Diario Oficial No. 192, Tomo 341 del 15/10/98	Se amplía en 6 meses el plazo para traspasos de afiliados hacia el SAP.
Ref (2) Dec 192	Decreto Legislativo No. 192 del 09/11/00, Publicado en el Diario Oficial No. 21, Tomo 350 del 29/01/01	Se agregan aclaraciones en el artículo 10 sobre la cotización de los ex cotizantes del IPSFA que regresen al mismo.
Ref (3) Dec 664	Decreto Legislativo No. 664 del 13/12/01, Publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo 353 del 20/12/01	Se actualiza el artículo 14 sobre cálculo de cotización obligatoria.
Ref (4) Dec 333	Decreto Legislativo No. 333 del 28/05/04, Publicado en el Diario Oficial No. 124, Tomo 364 del 05/07/04	Se determina que “cualquier otro aporte” forma parte de la Cuenta de Ahorro Individual en el artículo 18.
Ref (5) Dec 336	Decreto Legislativo No. 336 del 04/06/04, Publicado en el Diario Oficial No. 126, Tomo 364 del 07/07/04	Es de carácter obligatorio el trasladar el historial laboral de los afiliados de los Institutos Previsionales hacia las AFP, artículo 18-A.
Ref (6) Dec 347	Decreto Legislativo No. 347 del 15/06/04, Publicado en el Diario Oficial No. 128, Tomo 364 del 09/07/04	Dejan de exigirse 25 años de cotización continua o discontinua para el derecho a la pensión por vejez en el artículo 104.
Ref (7) Dec 599	Decreto Legislativo No. 599 del 02/02/05, Publicado en el Diario Oficial No. 40, Tomo 366 del 25/02/05	Los pensionados por vejez o invalidez reincorporados al trabajo formal no son sujetos de cotización al régimen de salud, maternidad y riesgos profesionales del ISSS. Artículo 214.

Ref (8) Dec 891	Decreto Legislativo No. 891 del 09/12/05, Publicado en el Diario Oficial No. 238, Tomo 369 del 21/12/05	Cambio en las tasas de cotización y otros cambios principalmente administrativos, múltiples artículos (5, 10, 12, 15, 16, etc.).
Ref (9) Dec 100	Decreto Legislativo No. 100 del 13/09/06, Publicado en el Diario Oficial No. 171, Tomo 372 del 14/09/06	Varias reformas sobre los activos del Fondo de Pensiones y procesos administrativos, múltiples artículos (89, 90, 96, 98, 125, etc.)
Ref (10) Dec 277	Decreto Legislativo No. 277 del 13/04/07, Publicado en el Diario Oficial No. 82, Tomo 375 del 08/05/07	Los funcionarios de elección popular y los elegidos por la Asamblea Legislativa pueden optar por la pensión por vejez sin renunciar a su cargo, artículo 57.
Ref (11) Dec 1036	Decreto Legislativo No. 1036 del 29/03/12, Publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 394 del 30/03/12	Reformas principalmente orientadas a atender la obligatoriedad de la cotización, varios artículos (13, 16, 91, 223).
Ref (12) Dec 787	Decreto Legislativo No. 787 del 28/09/17, Publicado en el Diario Oficial No.180, Tomo 416 del 28/09/17	Múltiples cambios, el sistema de pensiones pasa de ser exclusivamente de ahorro individual para ser un sistema mixto a través de la Cuenta de Garantía Solidaria tras la modificación al artículo 2. Varios artículos (1, 2, 5, 12, 13, etc.)

Fuente: Elaborado con base a datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), consultado el 16 de junio de 2022.

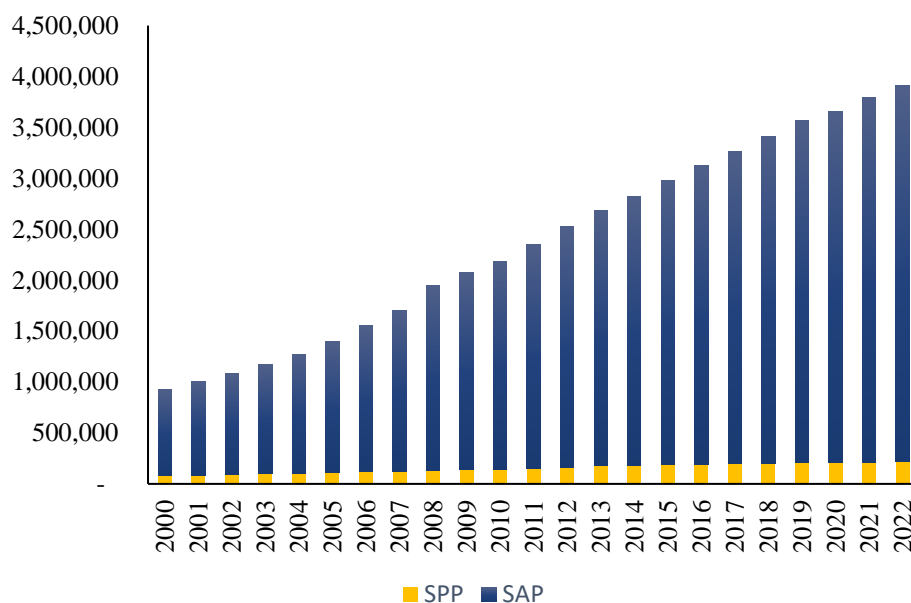
Es de particular relevancia la más reciente reforma a la Ley SAP, Decreto Legislativo No. 787 del año 2017, cuyas principales modificaciones conllevaron a cambios tales como: reconocer a la vejez y la longevidad como categorías separadas dentro del marco normativo de seguridad previsional, ambas con derecho a pago de pensiones diferenciadas, determinando como beneficio de longevidad una modalidad previsional diferenciada, a través de la cual se permite la ampliación del goce de pensión para los afiliados cuya pensión por vejez haya llegado a los 20 años de duración o cuya edad supere los ochenta y cinco años en caso de ser hombres u ochenta años en caso de ser mujeres, este mecanismo fue acompañado de la instauración de la Cuenta de Garantía Solidaria, herramienta que, junto con un cambio en la tasa de cotización de empleados y trabajadores, permite una captación del 2.0% del total de las cotizaciones en el Sistema de Ahorro para Pensiones, monto que destina a las pensiones por longevidad, teniendo una funcionalidad efectiva característica de los sistemas previsionales de reparto, por lo que se puede afirmar que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo No. 787 de 2017 el sistema previsional de El Salvador pasa a ser de financiamiento mixto con administración financiera mayormente privada.

Capítulo II. Situación de la problemática por Investigar.

2.1 Cobertura del Sistema Previsional

En línea con las consideraciones realizadas en el decreto 927 (Asamblea Legislativa, 1996), uno de los principales objetivos de la reforma introducida en 1997 era ampliar la capacidad del sistema de pensiones para brindar seguridad económica

Figura 1. Población afiliada al SAP y SPP, 2000 - 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 16 de junio de 2022.

Para efectos de cobertura del sistema de pensiones, desde la entrada en operaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) al país se ha mantenido una tendencia constante hacia el incremento en el número de afiliados, esto reflejado en un promedio de 130,000 nuevas afiliaciones por año y una tasa promedio de crecimiento anual de la población afiliada del 6.96%.

Con la entrada en vigencia de la reforma de 1997 se establecía como única alternativa para los nuevos cotizantes la afiliación al SAP, lo que sugeriría una disminución paulatina del número de afiliados a este último en la medida en que se cumplieran las obligaciones de seguridad social y previsional contraídas con los afiliados, sin embargo, a partir del año 2003 el comportamiento reflejado en el número de afiliados al SPP es de un crecimiento moderado, específicamente denotándose una tasa promedio de crecimiento anual en el número de afiliados al SPP del 4.59%, siendo en términos nominales un crecimiento significativamente menor al reflejado en el SAP pero implicando un incremento en las obligaciones contraídas por las instituciones públicas que integran al SPP.

El incremento en el número de afiliados al SPP no corresponde principalmente a incrementos en afiliados al INPEP, sino que es ocasionado principalmente por incrementos en el número de afiliados a la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (UPISSS), mismo que, incrementa su cuantía de afiliados en seguimiento al esquema de seguridad social establecido en la Ley del Seguro Social (1949), actualmente referido como esquema “IVM” por ser las siglas de “Invalides, Vejez y Muerte”, para este esquema de seguridad social se consideran afiliados los beneficiarios a los cuales se les otorga una pensión como respuesta a un accidente de trabajo o muerte derivada por el mismo.

De acuerdo con Henríquez (2011), en el caso específico de los incrementos en afiliados al INPEP, existen coincidencias con los casos considerados para la UPISSS, puesto que los pensionados son incluidos como afiliados y un pensionado por supervivencia puede recibir también una pensión como trabajador dentro del SPP.

Por su parte, las afiliaciones al SAP, si bien son una expresión parcial de las condiciones laborales y demográficas de El Salvador, son principalmente explicadas por la configuración del

marco legal establecido por la Ley SAP, esto es, la condición de afiliados “obligados” establecida por los artículos 7 y 9 de la Ley SAP, mismos que obligan la inscripción al SAP por parte de empelados, condicionando a los empleadores para la consecución de este objetivo.

Como resultado de esta condición de obligatoriedad en la afiliación al SAP, a partir de la entrada en operaciones de las AFP se observa una tendencia al alza en el porcentaje de afiliados respecto a la población total del país, así como respecto a la Población Económicamente Activa (PEA).

Figura 2. Porcentaje de población total y PEA afiliada al SPP y SAP, 2000 – 2022

Figura 2A. Porcentaje de la Población Afiliada al SPP y SAP, 2000 - 2022

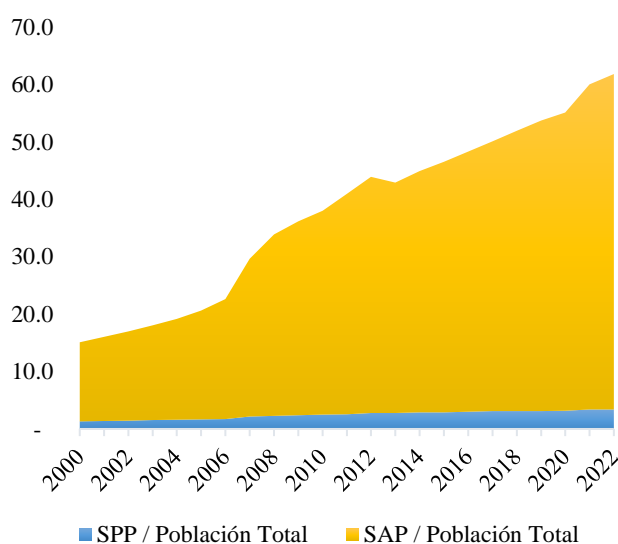
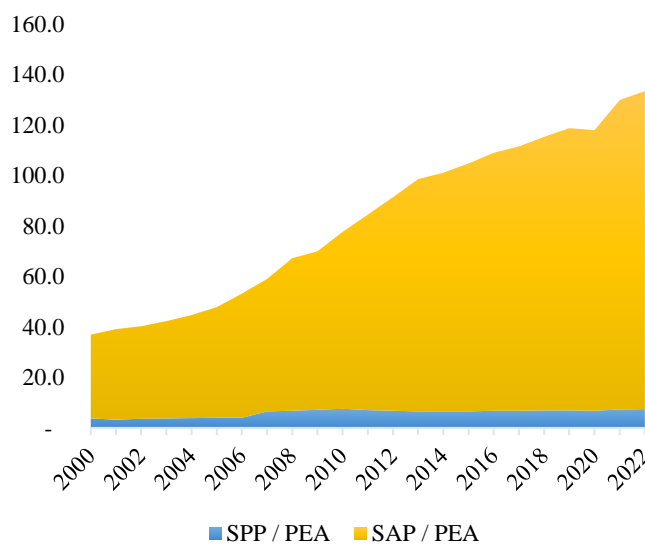


Figura 2B. Porcentaje de la PEA Afiliada al SPP y SAP, 2000 - 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 16 de junio de 2022.

Casi un 60% de la población total de El Salvador está afiliada al SAP, la mayor parte de estos siendo empleados y un pequeño porcentaje afiliados independientes (ver anexo 1), además existe un pequeño porcentaje afiliado al SPP a través del UPISSS o el INPEP, mientras que se

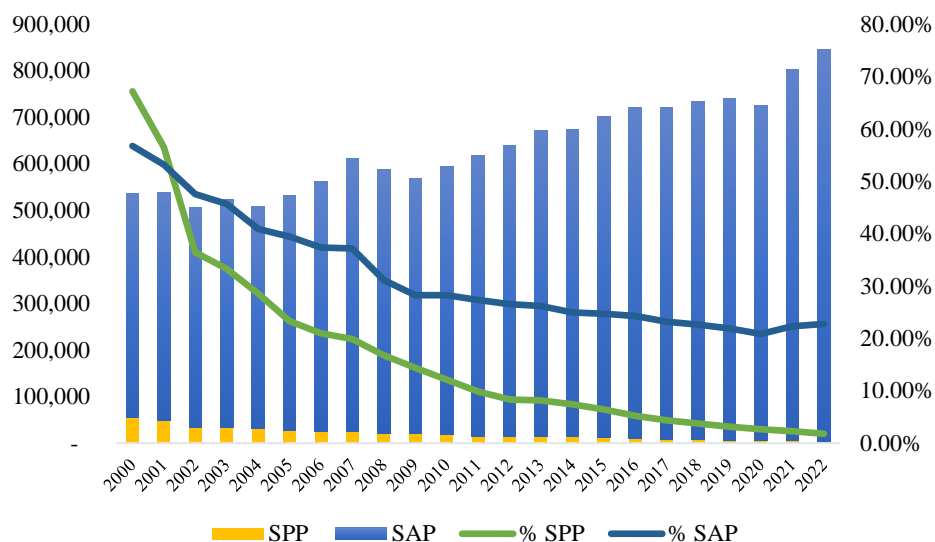
estima que sobre un 130% de la PEA está afiliada al SAP, sobre esto Mesa-Lago (2011) advierte que un porcentaje de afiliación superior al 100% de la PEA es imposible en un sentido estricto y este nivel de afiliación estará ocasionado por afiliados que han abandonado la PEA, en cuyo caso no estarán totalmente faltos de cobertura por el SAP, puesto que tanto este segmento de la población como los afiliados que se encuentren en condición de desempleo cuentan con derechos a beneficios contemplados en los artículos 116 y 126 de la Ley SAP sin requerir del aporte activo de cotizaciones al momento de fallecimiento o invalidez, extendiendo esta cobertura hasta un plazo máximo de 18 meses bajo ciertos requisitos contemplados en la misma.

Pese al constante incremento en afiliados al SAP, la cobertura medida en cotizantes efectivos no refleja una tendencia al alza, por el contrario, la tasa de cotizantes efectivos respecto al número total de afiliados ha permanecido en una tendencia decreciente desde la entrada en operaciones de las AFP, pasando de un 57% para el año 2000 a un 22.76% para el año 2022.

Este declive puede explicarse por causas diversas: afiliación masiva por las AFP de jóvenes e independientes que aún no tienen empleo, trabajadores que han cotizado unas pocas veces y luego han dejado de hacerlo por emigración, desempleo o traspaso del sector formal al informal, y desincentivos por el fuerte aumento de la cotización y comisiones. (Mesa-Lago, 2011)

El aumento de la cotización y las comisiones como desincentivo para los afiliados, esto es, componente explicativo del bajo porcentaje de cotizantes efectivos, implica reconocer además que, con las modificaciones al esquema de cotización establecidas con la reforma del 2017 se genera un mayor desincentivo a la cotización efectiva dentro del SAP.

Figura 3. Cotizantes efectivos del SAP y SPP y porcentajes sobre afiliados, 2000 - 2022



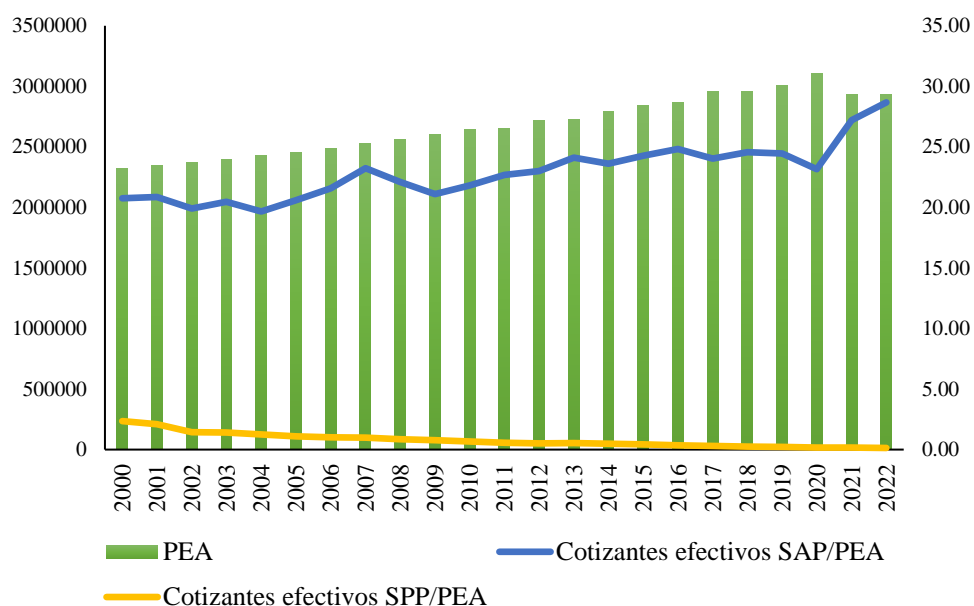
Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 16 de junio de 2022.

Los cotizantes efectivos del SPP también han disminuido de forma drástica, sin embargo, esto responde a las condiciones de permanencia en el SPP contemplados en el artículo 184 y 186 de la Ley SAP, lo que establecía como edad mínima de los cotizantes efectivos del SPP (a través del INPEP) en 36 años para la entrada en vigencia de la Ley SAP, por lo que al no permitir nuevas afiliaciones de cotizantes efectivos y mantenerse la condición de afiliados para los pensionados dentro del SPP, la disminución constante en la tasa de cotizantes es resultado del paso de la población afiliada hacia la Población Económicamente Inactiva (PEI) con un inexistente relevo generacional para efectos de cotización dentro del SPP, condición que determina el actual 1.8% en la tasa de cotizantes efectivos dentro del SPP.

Siendo que tanto en los afiliados del SPP como en los afiliados del SAP se observa una gran participación de la PEI, para abordar de forma estricta la cobertura de la seguridad previsional en El Salvador es relevante evaluar el volumen de cotizantes efectivos sobre la PEA, considerando

a esta razón como una tasa de “cobertura efectiva” para efectos de análisis del impacto de la Ley SAP debido a la cobertura de la seguridad previsional sobre la población salvadoreña.

Figura 4. Cobertura efectiva del SPP y SAP como porcentaje de la PEA, 2000 - 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 16 de junio de 2022.

En la figura 4 se observa que el nivel de la cobertura efectiva respecto a la PEA ha incrementado a un nivel marginal, con un incremento promedio de 0.36 puntos porcentuales en los cotizantes efectivos del SAP respecto a la PEA, mientras que la cobertura efectiva del SPP ha mantenido una tendencia a la baja por 0.10 puntos porcentuales en el período en estudio, ocasionando esta variación el a cobertura un incremento en la cobertura efectiva por 5.70 puntos porcentuales al considerar ambos sistemas. Mientras que dentro del SAP una baja tasa de cotizantes efectivos no supone un problema de financiamiento bajo el esquema de cotización individual, este no es el caso para el SPP cuya relación sugiere una alta dependencia del gasto público para el sostenimiento de las obligaciones contraídas.

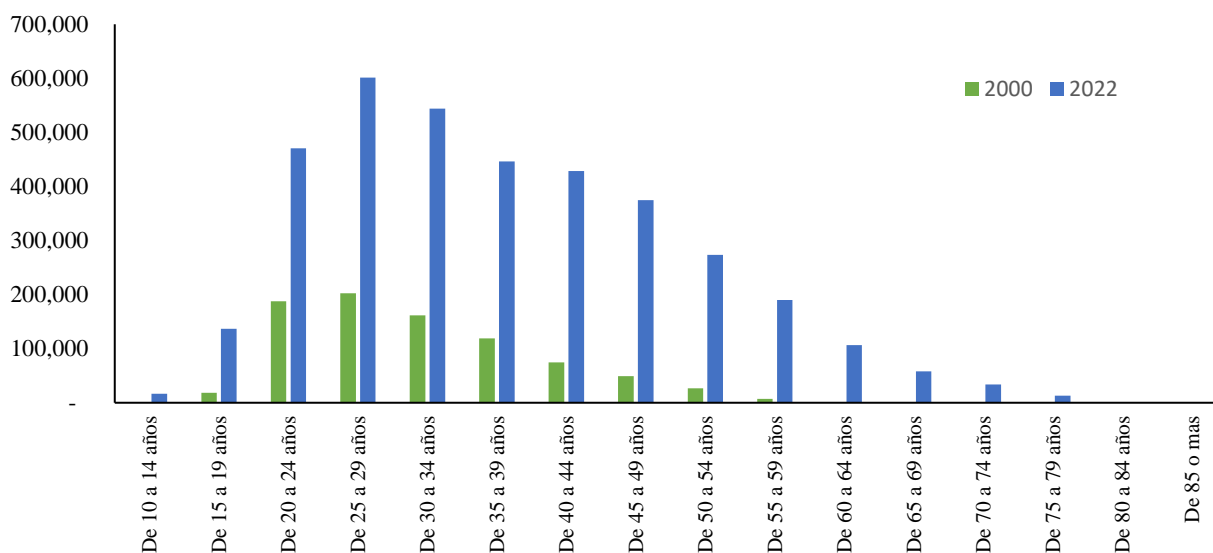
Según los datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2022) para junio de 2022 El Salvador era el país con la menor proporción de cotizantes efectivos respecto al número de afiliados, tendencia que ha mantenido desde el 2007, mientras que se ubicaba como el segundo país con menor densidad de cotización respecto a la PEA, estando además significativamente por debajo del promedio de 36.0%.

Aunque podría considerarse que el sistema de seguridad previsional salvadoreño supera en casi dos veces los porcentajes de cobertura efectiva logrados por Perú, el país con menor razón de cotizantes efectivos sobre PEA (ver anexo 2), se tiene que considerar también que los salarios promedios devengados por los cotizantes en El Salvador son también los segundos menores de la región, siendo Perú el cuarto menor para junio de 2022 y configurando una mejor expectativa en pensiones promedio para los afiliados en este sistema, mientras que Panamá es el país con un mayor nivel de cotizantes efectivos respecto a afiliados y mayores ingresos promedios de los cotizantes efectivos.

Respecto a este último componente de contraste regional se debe de reconocer que no se está haciendo uso de ingresos reales para efectos comparativos, sino de ingresos nominales, lo que podría estar ocasionando omisiones en el contraste de indicadores propuesto por la AIOS.

Una vez evaluada la relación de los cotizantes efectivos dentro de cada sistema previsional vigente, y siendo que la PEI afiliada al SAP ocasiona distorsiones relativas respecto a la tasa de cotizantes efectivos respecto al total de afiliados, es importante evaluar la desagregación de la misma en función de la estructura de afiliados según su grupo etario, realizando a través de esta evaluación consideraciones de las problemáticas de mayor relevancia para el bajo desempeño del país sobre este indicador respecto al resto de la región.

Figura 5. Estructura de Afiliados por Grupo Etario

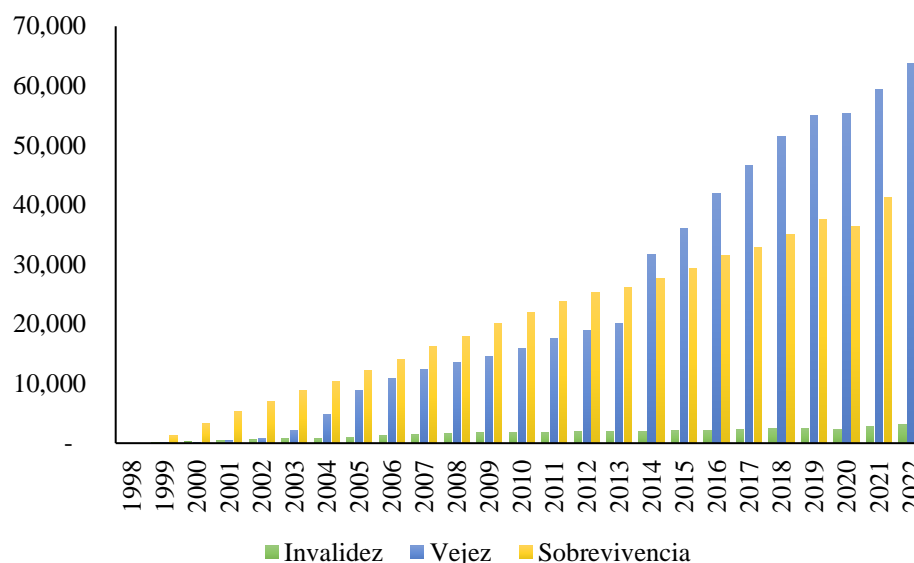


Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 16 de junio de 2022.

La principal concentración en el número de afiliados al SAP se ha mantenido dentro de los rangos de entre 20 y 39 años, sin embargo, aunque la tendencia general en la distribución de los afiliados mantiene una tendencia de mayor proporcionalidad de adultos jóvenes, se denota que para el año 2000 la participación de adultos mayores, particularmente de grupos etarios mayores a los 40 años era significativamente menor, siendo no significativa para los grupos etarios mayores a 60 años.

Los menores porcentajes de afiliación dentro del SAP para el año 2022 recaen en los grupos etarios de entre 10 y 14 años, así como la población mayor a los 60 años, segmento demográfico para el cual la cobertura del sistema debería de implicar principalmente la asignación de pensiones de vejez y no la cobertura en función de cotizaciones efectivas, por lo cual será necesario evaluar la cobertura de las pensiones sobre la población afiliada, así como respecto a la población total específica a este segmento demográfico.

Figura 6. Población Pensionada en el SAP por Tipo de Pensión



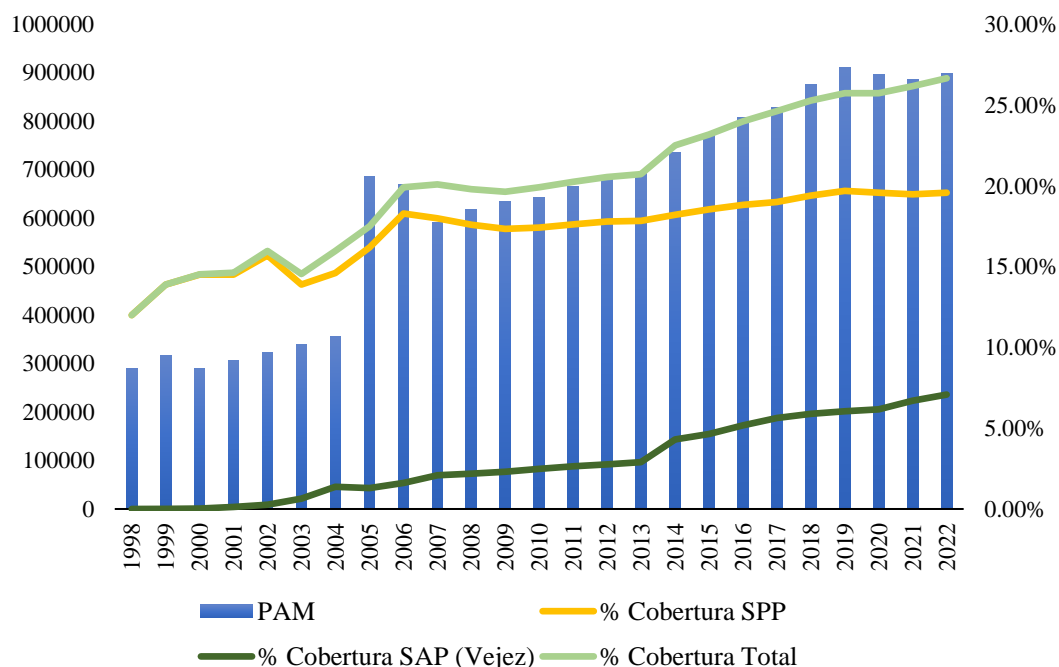
Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 20 de junio de 2022.

Dentro del SAP las principales pensiones otorgadas son las pensiones de vejez y sobrevivencia, siendo desde el inicio de las operaciones de las AFP hasta el año 2013 la pensión por supervivencia la de mayor peso respecto a las pensiones otorgadas, pasando en el 2014 a ser la pensión por vejez la de mayor cuantía, manteniéndose para todo el período una baja participación de las pensiones por invalidez, las cuales reflejan una mayor participación dentro del SPP a través de la UPISSS.

La SSF no mantiene un registro de la cobertura total del sistema de pensiones sobre la Población Adulta Mayor (PAM), sin embargo, estudios previos (Mesa-Lago, 2011) indican un porcentaje de cobertura cada vez mayor de la PAM, apoyándose la cobertura global del sistema (SPP y SAP) de forma importante en pensiones contributivas otorgadas por el Estado. La razón principal por la cual se requiere de importantes apoyos del Estado para la cobertura de la seguridad social y previsional de la PAM recae en que, como advierte el Banco Mundial, en las últimas

décadas, las reformas estructurales de pensiones se han centrado en la capitalización y dejado al margen la prevención de la pobreza entre adultos mayores, a pesar de su necesidad creciente. (Mesa Lago, 2011 citando a Gill y otros, 2005)

Figura 7. Cobertura de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas



Fuente: Elaborado con base a datos de Mesa-Lago para años 1998 a 2008 y estimación lineal para 2009 a 2022.

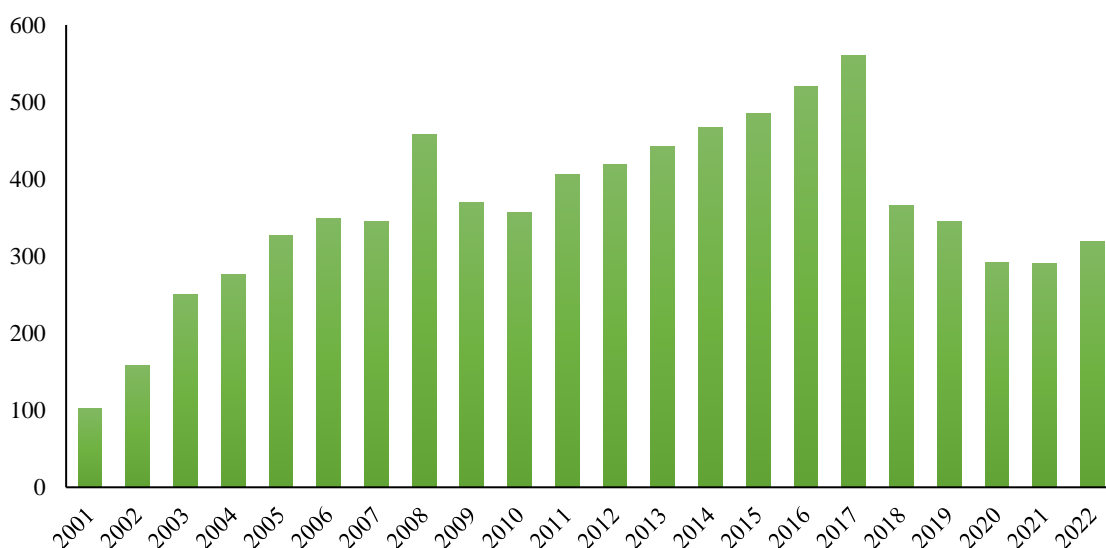
Aislado el análisis de cobertura del SAP de forma exclusiva a la pensión por vejez se observa que hasta 2004 las pensiones por vejez otorgadas dentro del SAP tenían una cobertura de menos del 1% de la PAM, mientras que la cobertura brindada por la SPP no refleja un comportamiento decreciente que favorezca un menor gasto público en seguridad social, sino una mayor incidencia del mismo, es decir, dentro de los esquemas de seguridad social vigentes se tiene

una muy baja cobertura de la seguridad previsional de la PAM y la mayor parte de esta cobertura es financiada a través del gasto público y no de los mecanismos establecidos dentro del SAP.

2.2 Gasto Público en Seguridad Previsional

Otro de los principales objetivos abordados en las consideraciones del decreto 927 (Asamblea Legislativa, 1996) es la consecución de un sistema de pensiones financieramente sólido, de lo que se puede inferir una absorción del gasto público destinado a la seguridad previsional por una cobertura privada del mismo, sin embargo, la incidencia de las pensiones contributivas dentro del sistema de seguridad social salvadoreño obstaculiza la consecución de este objetivo.

Figura 8. Gasto Público en Pensiones y Fideicomiso (en millones de USD)



Fuente: Elaborado con datos del BCR, consultado el 10 de agosto de 2023.

El Banco Central de Reserva lleva un seguimiento estadístico del gasto en pensiones y Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) a partir del 2001, año a partir del cual se observa

una importante tendencia al alza hasta la reforma de 2017, esta primera tendencia del incremento en el gasto público para seguridad previsional, bajo el enfoque económico ortodoxo, sugiere una importante falla de mercado entorno al sistema de seguridad social con énfasis en la seguridad previsional de administración privada.

Pese a que el SAP desde sus inicios se ha identificado como un sistema de capitalización individual, en su ley de origen se contienen puntos de cobertura del sistema indiscutiblemente característicos de sistemas mixtos, como lo son los beneficios otorgados en caso de invalidez o muerte del afiliado previamente mencionados y contemplados en los artículos 116 y 126 de la Ley SAP, así como los beneficios otorgados en caso de extinción de la cuenta de ahorro individual o insuficiencia de la misma respecto a los requisitos establecidos por las AFP para ser acreedor a una pensión, esto es, el beneficio de pensión mínima garantizada por el Estado en los artículos referidos al capítulo XII “Garantías del Estado” de la Ley SAP, garantías mínimas dentro del sistema de seguridad previsional cuyo financiamiento, hasta la entrada en vigencia de la reforma de 2017, era efectuado por el Estado a través del Presupuesto General del Estado elaborado por el Ministerio de Hacienda, sin percibir aportes directamente realizados por el esquema de cotización de los afiliados al SAP.

La introducción de la reforma se plantea en un escenario tal que la tendencia al incremento en el gasto público en pensiones alcanza su punto máximo para el año 2017 por un gasto de \$560.39 millones de dólares, observándose con su entrada en vigencia una drástica reducción en el gasto público en pensiones y fideicomisos a través de la incorporación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) al esquema de seguridad previsional, con ella se destinaba inicialmente el 5% de todas las cotizaciones que ingresaban al sistema, hacia una cobertura parcial de las obligaciones del Estado hacia la seguridad social de los pensionados fuera de las líneas de cobertura de las AFP,

a corto plazo esto lograría reducir significativamente el gasto público en pensiones tal y como se puede observar para los años 2018 a 2020, sin embargo, esta medida no responde a los problemas estructurales que han conllevado a la situación actual en el gasto público en pensiones por lo que a mediano plazo sería notable una reincidencia en la tendencia al alza en el gasto de pensiones, esta vez con el agravante de que los cotizantes activos estarían aportando un mayor porcentaje de sus ingresos al SAP sin reflejarse esto en mayores ahorros para su cuenta individual.

Esta tendencia hacia la reincidencia se observa al evaluar la evolución histórica en el gasto de pensiones y fideicomiso posterior a la reforma de 2017, puesto que pese a observarse una reducción significativa en el gasto entre los años 2018 y 2020, pasando a una disminución ligera para el año 2021 (menos del 0.2%) y observándose un incremento en el gasto por un 9.5% para el año 2022 respecto al año anterior, llegando a un volumen nominal de gasto en pensiones y fideicomiso similar al observado para el año 2005 (\$327.1 millones de USD en 2005 y \$318.38 millones de USD en 2022).

La CGS, de conformidad con el artículo 116-A, se plantea como “un mecanismo que asume el financiamiento y pago presente y futuro de la Pensión Mínima y de las obligaciones detalladas en el inciso siguiente, que corresponden a los Institutos Previsionales del Sistema de Pensiones Público, con el objeto de dar sostenibilidad al pago de pensiones, de manera estable y vitalicia” (Asamblea Legislativa, 1996), esto a través del financiamiento por medio de la cotización a cargo de empleadores y cotizaciones especiales sobre el monto de pensión mensual de los pensionados por vejez, esta última en función del monto de pensión por vejez del beneficiado en contraste con el monto de la pensión mínima.

Como producto de las condiciones de aporte a la CGS se logró de forma efectiva una disminución del gasto público en el corto plazo, sin embargo, la reforma de 2017 considera una

disminución gradual en las aportaciones a la CGS a partir del año 2028, lo que sumado a la actual tendencia a la reincidencia incremental en el gasto público en pensiones sugiere una mayor aceleración en el déficit fiscal incurrido para la cobertura de estos beneficios de seguridad social.

Estas condiciones de insostenibilidad fiscal de la CGS fueron observadas en un estudio elaborado por la firma Melinsky (2018) en seguimiento a un primer estudio realizado por esta misma en el año 2017 a solicitud del gobierno de El Salvador, primer estudio que Mesa-Lago y Rivera (2020) contiene varias consideraciones distantes respecto al proyecto de ley finalmente aprobado como reforma de 2017 y suponía una mejora significativa en el balance fiscal con base a estas consideraciones iniciales, por lo que en el seguimiento de 2018 Melinsky realiza el estudio actualizado ajustando estos supuestos a las disposiciones de la reforma de 2017 con proyecciones de 2017 a 2050 considerando las obligaciones de Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementario (CTC), así como los beneficios otorgados por la CGS y los nuevos beneficios de longevidad y pensión mínima.

En este informe se realizaron cálculos sobre pasivos actuariales netos en el SPP por US\$5,300,526,567 y en el total de compromisos netos de aportes por US\$17,135,837,307, equivalentes respectivamente a 20,3% y 65,8% del PIB de 2018, el primero similar al del informe de 2017 y el segundo mayor que en la alternativa A presentada en el mismo. Los compromisos del Estado respecto al SPP se reducen, como en el informe anterior y en forma similar, de US\$404,967,781 a \$41,953,933, pero el total de compromisos del Estado crece sostenidamente de US\$385,100,152 a US\$811,133,692, debido al incremento de beneficios y la CGS y a pesar del aumento de un punto en la cotización en el SPP, la reducción del aporte al seguro y gastos administrativos, el tope de US\$2,000 en la pensión mensual y otros cambios introducidos por la reforma de 2017. El informe advierte que los compromisos de la CGS son superiores a sus aportes

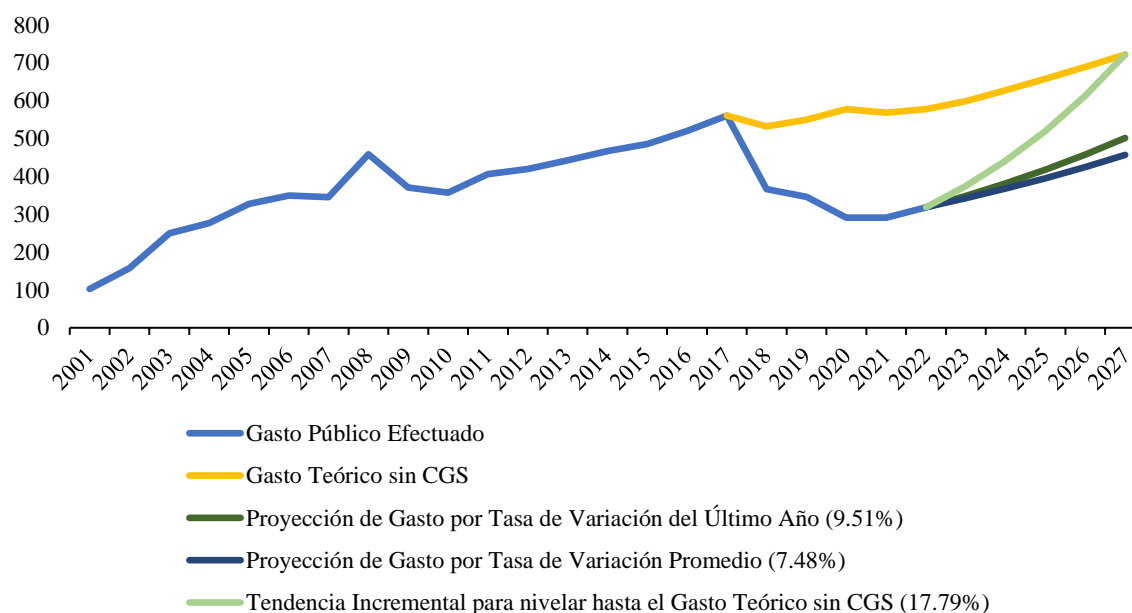
a partir del cuarto año, o sea, arrojan déficit, lo cual requiere transferencias del Estado mediante Certificados de Inversión Previsional (CIP), es decir, deuda pública. (Mesa-Lago y Rivera, 2020)

En línea con la proyección realizada por Melinsky en 2018, para el año 2021 inicia la reincidencia en el incremento del gasto público en pensiones y por extensión un deterioro de la sostenibilidad financiera, problemática para la cual los estudios actuariales realizados no plantean solución, además de que, para la creación de una propuesta de solución los datos disponibles son insuficientes en tanto no se tiene una cultura estadística idónea para el abordaje, en palabras de Mesa-Lago y Rivera (2020): “Se solicitó al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia Financiera, proyecciones de la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y la edad de retiro y contestaron que no las tenían. El aceleramiento del envejecimiento poblacional agrava el desequilibrio del sistema. De ahí que se necesita urgentemente un estudio actuarial serio y profesional de todo el sistema de pensiones público (incluyendo la vinculación con el SAP) como base para una reforma integral que enfrente los problemas del sistema y garantice su sostenibilidad financiera a largo plazo”, mismos problemas de acceso a la información encontrados para la elaboración de esta investigación.

Pese a esto, es posible realizar una aproximación teórica al impacto de la CGS sobre el gasto público en el mediano plazo a través de los siguientes supuestos: Siendo que el gasto público en pensiones y fideicomiso es un gasto realizado para la cobertura de servicios de seguridad social para la PAM, y que el coeficiente de correlación entre gasto público y porcentaje de la PAM respecto al total de la población para el período 2001 – 2017 es de 0.925, es posible inferir el gasto teórico que habría sido realizado para la cobertura de servicios de pensiones y fideicomiso para el período 2018 – 2022 para un escenario sin introducción de la CGS, a la vez en que se estima el gasto teórico para los años 2023 - 2027 a partir de la variación esperada de la PAM según las

proyecciones estadísticas de las Naciones Unidas (2022), proyectando además el gasto público esperado en pensiones con las tasas de variación observadas para el último año así como para el período en estudio.

Figura 9. Gasto Público en Pensiones y Fideicomiso con escenarios proyectados, 2001 - 2027 en millones (USD)



Fuente: Elaborado con base a datos del Banco Central de Reserva, Superintendencia del Sistema Financiero y el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, consultado el 7 de octubre del 2023.

Con la proyección de mínimos cuadrados para el gasto teórico sin CGS realizada en la figura 9, se observa una diferencia de 258.98 millones de dólares entre el gasto realizado y el gasto teórico para 2022, promediando la diferencia anual entre gasto realizado y gasto teórico sin CGS en 256.80 millones de dólares para el período 2018 – 2022, con una diferencia promedio esperada para los próximos 5 años de entre 237.55 millones y 261.73 millones, esto último en función de la

variación promedio en la tendencia al alza del gasto público en pensiones, si bien la diferencia entre gasto proyectado y gasto teórico sin CGS mantiene una tendencia decreciente, para 2027 la diferencia se estima entre 220.56 y 265.27 millones de dólares con las tendencias de crecimiento en el gasto público observadas en los últimos años, siendo necesaria una variación anual promedio por 17.79% en los próximos 5 años para que el gasto en pensiones y fideicomisos con la CGS se iguale al gasto teórico estimado sin esta cuenta.

Pese a que al mediano plazo la CGS funciona como una herramienta para un menor costo de la seguridad previsional sobre el gasto público, esto es una solución coyuntural que no responde a los problemas estructurales de fondeo de la seguridad social para la PAM, esto siendo que un estudio actuarial sobre la CGS, realizado por la Superintendencia del Sistema Financiero, señala que, bajo ciertos parámetros, a partir del año 2027 los ingresos y los remanentes capitalizados de la CGS no serán suficientes para hacer frente a sus obligaciones. Por otro lado, una valuación actuarial realizada por el grupo consultor MERCER para la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), estima que, sometida a una serie de escenarios, la CGS se agotaría en el año 2055. (Fundaungo, 2022)

2.3 Rendimiento del Sistema de Ahorro para Pensiones

La mejora coyuntural en la sostenibilidad del gasto público fue alcanzada a través de un menor peso de cotización en la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) a partir de 2018, como se observa en la figura 10, al mismo tiempo que la tasa de cotización pasó de ser del 13% al 15%, por lo que los cotizantes efectivos aportaban un mayor monto de su salario al SAP sin esto corresponder a un mayor monto en su CIAP, es decir, sin indicar de forma directa una mejora en la pensión esperada.

Figura 10. Distribución de la tasa de cotización en porcentaje

Distribución de la tasa de cotización	2012-2017	2018-2019	2020-2027	2028-2037	2038-2043	2044-2049	2050
CIAP	10.8	8.0	8.1	8.6	9.1	10.1	11.1
CGS	N/A	5.0	5.0	4.5	4.0	3.0	2.0
Comisión AFP + Seguro IVS	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
Total	13.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0

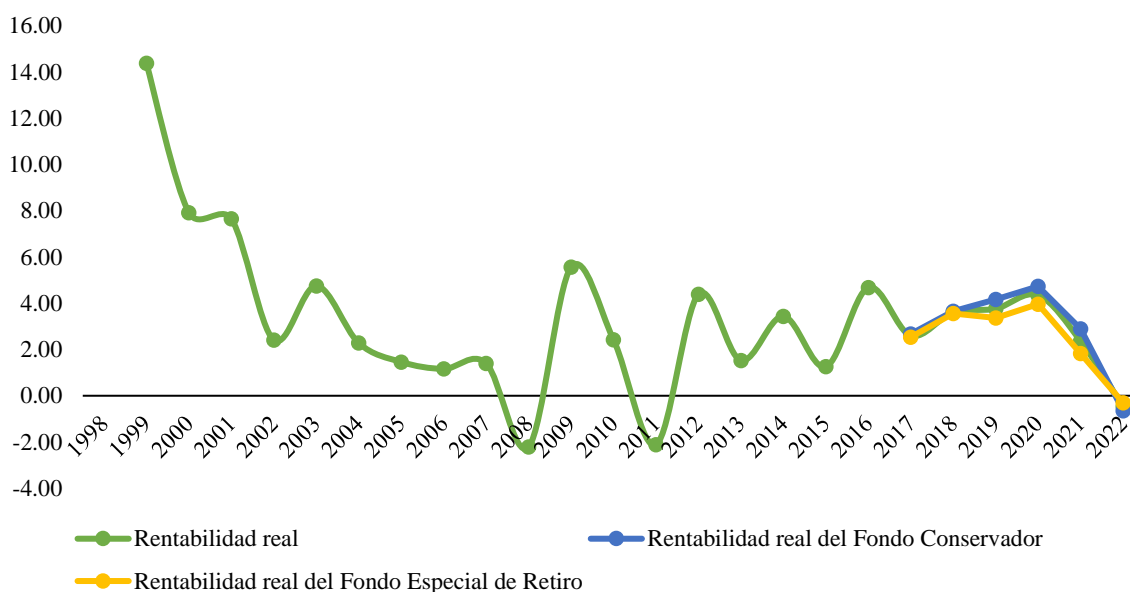
Fuente: Elaborado con base a Mesa-Lago y Rivera (2020).

En términos generales, el aumento en la tasa de cotización implicó también una reducción en el porcentaje de la cotización destinado a la CIAP, disminuyendo considerablemente con la entrada en vigencia de la reforma de 2017 como producto de una mayor asignación a la cotización en la CGS, y previéndose una cotización destinada a la CIAP similar a la previa a la reforma de 2017 hasta el año 2044, siendo hasta el año 2050 en el cual la mayor cotización general al SAP implicará también una mayor cotización en la CIAP de los cotizantes efectivos.

La mejora o desmejora en la pensión esperada, aunque con un alto componente explicativo dado por el monto cotizado, depende también de los niveles de rentabilidad alcanzados en la cartera

valorizada de inversión, esto es, en el conjunto de inversiones realizadas con el monto total de ahorros individuales para pensión cotizados por los afiliados.

Figura 11. Rentabilidad promedio del SAP (36 meses previos), 1999 – 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 15 de octubre de 2023.

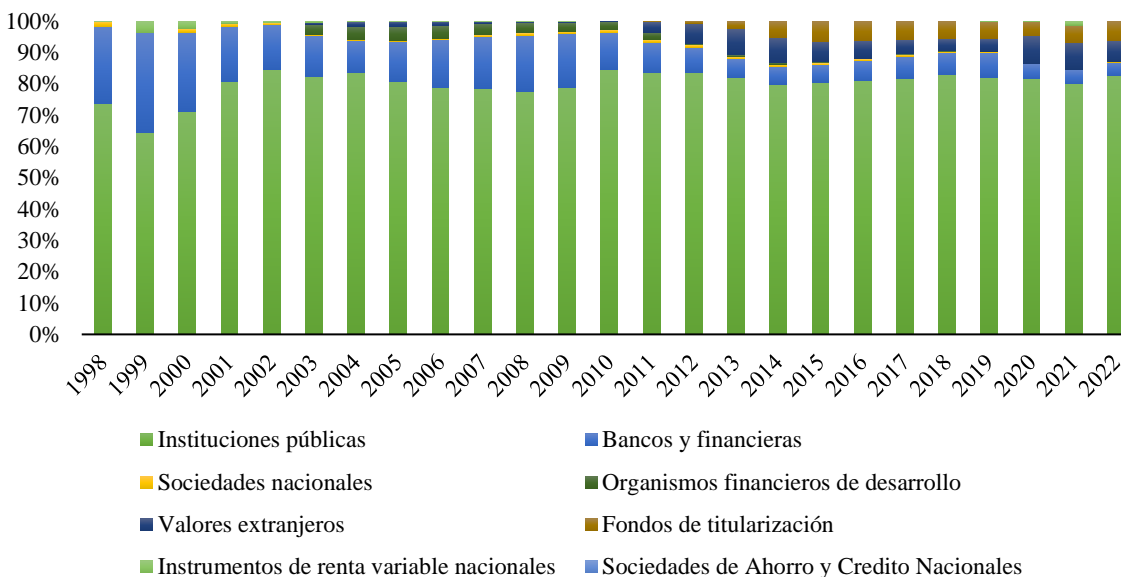
Mientras que la tasa de cotización en el SAP ha experimentado una importante alza a partir de la reforma de 2017, la rentabilidad promedio no refleja un comportamiento particularmente optimista para las carteras valorizadas de inversión, alcanzando su punto máximo en el primer año según el registro de rentabilidad del sistema y manteniendo una tendencia decreciente desde entonces, pese a que posterior a la reforma de 2017 se experimentó una ligera tendencia creciente en el nivel de rentabilidad para los años 2018 a 2020, esta fue inmediatamente seguida por una importante caída que para el año 2022 culmina en una rentabilidad real del Fondo Conservador de -0.64% y del Fondo Especial de Retiro de -0.3%.

Respecto a esto último es importante denotar que, con la reforma de 2017 se reglamentaron rangos porcentuales de participación de los activos en instrumentos de renta variable según los artículos 23-A, 23-B, 23-C y 23-D, haciendo de existencia obligatoria para las AFP un Fondo de Pensiones “Conservador” y un Fondo de Pensiones “Especial de Retiro”, incluyendo otros fondos de pensión con regímenes de inversión diferenciado, cada uno segmentada de la siguiente forma:

- a) Fondo de Pensiones “Crecimiento”: entre 30% y 45% del activo total en instrumentos de renta variable;
- b) Fondo de Pensiones “Moderado”: entre el 20% y 30% del activo total en instrumentos de renta variable;
- c) Fondo de Pensiones “Conservador”: entre el 0% y el 20% del activo total en instrumentos de renta variable;
- d) Fondo de Pensiones “Especial de Retiro”: inversión exclusivamente en instrumentos de renta fija.

Este cambio en el marco legal no implicó un cambio apreciable en la composición de cartera valorizada de inversión a nivel general, como se observa en la figura 12, para la cual se mantiene desde la creación del SAP una alta participación de instrumentos de inversión de instituciones públicas, aunque sí implicó la creación y seguimiento de carteras de inversión diferenciadas en seguimiento a lo normado por el artículo 23-A, teniendo la cartera del fondo conservador una composición similar a la observada en la cartera general, mientras que el fondo especial de retiro mantendría componentes de inversión exclusivamente de instituciones públicas para casi todo el período (ver anexo 4 y 5).

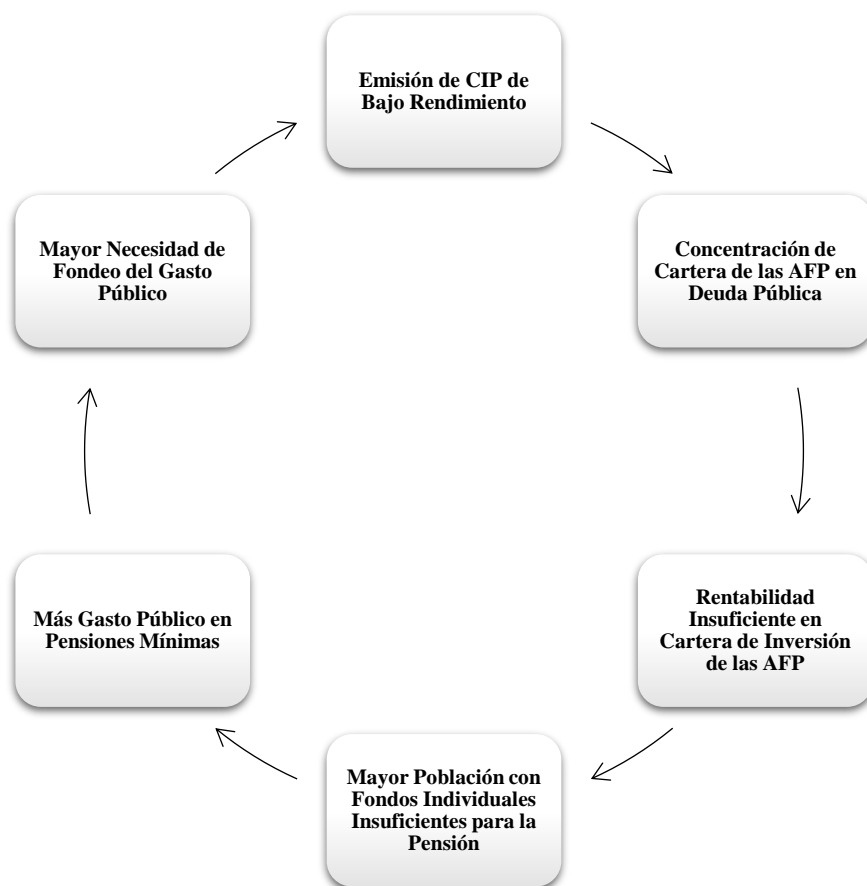
Figura 12. Composición de Cartera Valorizada de Inversión, 1998 - 2022



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la SSF, consultado el 15 de octubre de 2023.

Considerando la composición de las carteras de inversión de las AFP, el principal componente explicativo en lo respectivo a la baja rentabilidad del sistema es la deuda pública (siendo el SAP el de mayor concentración en esta herramienta en toda la región para junio 2022, esto según datos de la AIOS [anexo 6]), herramienta de financiamiento para el gasto público cuya adquisición por parte del SAP como instrumento de inversión es normado con carácter obligatorio por el artículo 223-A, respetando los límites máximos de inversión en instrumentos financieros establecidos en el artículo 91 y cuya tasa de interés estaba determinada por la London Interbank Offered Rate de 180 días (LIBOR 180 días) desde la entrada en vigencia de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) en septiembre de 2006 hasta ser el uso de esta tasa declarado inconstitucional a través de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en 2015 debido a su bajo rendimiento (ver anexo 7), estableciéndose en su lugar y a través de la reforma de 2017 una tasa de interés anual fija al 6%, esto último afectando tanto a las obligaciones futuras como las pasadas.

Figura 13. Esquema de financiamiento del gasto público en pensiones

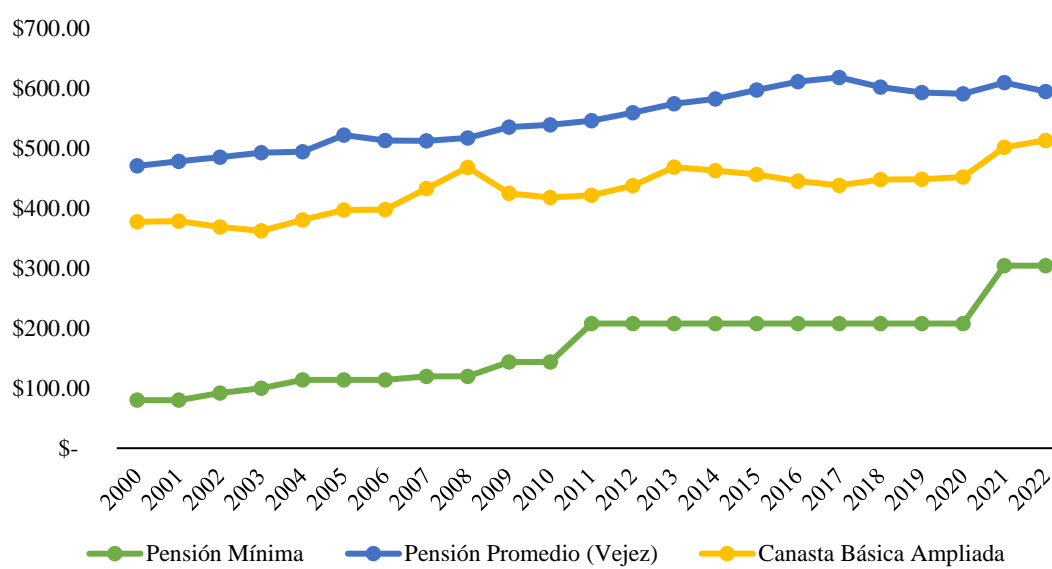


Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 22 de octubre de 2023.

Pese al cambio en la tasa de referencia para los CIP, la razón detrás de los bajos rendimientos obtenidos por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones y el cada vez mayor déficit en gasto público en pensiones para todo el período en estudio es la misma: un esquema de inversión incompatible con las necesidades previsionales de los cotizantes activos y las necesidades de fondeo por parte del Estado para cubrir las responsabilidades asumidas por este último en lo referente a la pensión mínima otorgada a la PAM con ahorros previsionales insuficientes para calificar a la pensión por cuenta individual.

La actual aplicación del sistema mixto en el SAP en lugar de implicar la implementación de los mejores aspectos del sistema de reparto y el sistema de capitalización individual, configura un círculo vicioso entre los aspectos más débiles de los esquemas de capitalización individual (bajos rendimientos en el ahorro previsional) y el sistema de reparto (una cada vez mayor carga en el gasto público no correspondida por el nivel de ingresos en el sistema previsional de carácter público), como se ilustra en la figura 13.

Figura 14. Pensión Mínima y Pensión Promedio del SAP, 2000 - 2020

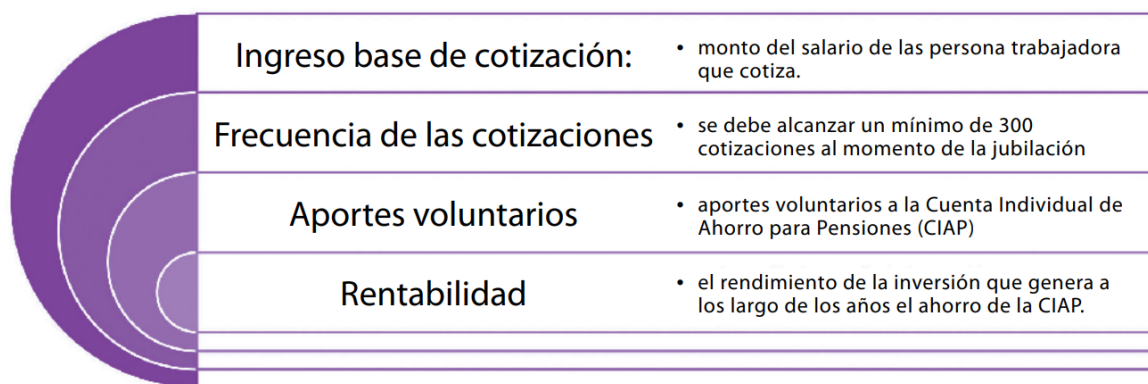


Fuente: Elaborado con base a la SSF, INPEP y Defensoría del Consumidor, consultado el 22 de octubre de 2023.

La baja rentabilidad en la cartera de inversión de las AFP advierte un menor nivel en las pensiones a ser obtenidas por los cotizantes activos una vez estos cumplan los criterios para la jubilación y pasen a la PAM. En la actualidad, y como se observa en la figura 14, el SAP reporta una tendencia al alza en las pensiones promedio, superando durante todo el período el costo asociado a la canasta básica ampliada, sin embargo, no se tienen disponibles registros que permitan

analizar la incidencia de las pensiones de menores ingresos, ni la distribución por percentil o rango de dichos ingresos, así como registros del nivel de cobertura de la pensión mínima respecto al número de pensionados dentro del sistema o estimaciones de los costos asociado a una cesta de mercado específica a las necesidades de la PAM y cuya cobertura no es brindada a través de otros esquemas de seguridad social.

Figura 15. Determinantes del monto de pensión en el SAP



Ingreso base de cotización:	<ul style="list-style-type: none"> • monto del salario de las persona trabajadora que cotiza.
Frecuencia de las cotizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • se debe alcanzar un mínimo de 300 cotizaciones al momento de la jubilación
Aportes voluntarios	<ul style="list-style-type: none"> • aportes voluntarios a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP)
Rentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • el rendimiento de la inversión que genera a los largo de los años el ahorro de la CIAP.

Fuente: ORMUSA (2022), citando a Rivera y Cisneros (2019).

La pensión promedio actual, sin embargo, no es exclusivamente producto de las cotizaciones dentro del SAP, puesto que existe una gran incidencia de pensiones cotizadas en el SPP producto de los pensionados optados, para los cuales en el año 2003, y por medio del decreto legislativo No. 1217, se establecieron derechos compensatorios bajo las categorías de Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementario (CTC) cuya función principal es la equiparación de pensiones dentro del SAP a las pensiones que habrían recibido en el SPP en caso de ser la pensión calculada dentro el SAP menor a la del SPP, esto financiado a través de deuda pública, alterando (a un nivel no cuantificable con los datos disponibles) la pensión promedio estimada dentro del SAP e imposibilitando el uso de esta para la generación de expectativas de la

pensión a la actual población de cotizantes activos tendría acceso, por lo que es necesario considerar cuáles son los determinantes específicos del monto de pensión en el SAP, los cuales se presentan en la figura 15.

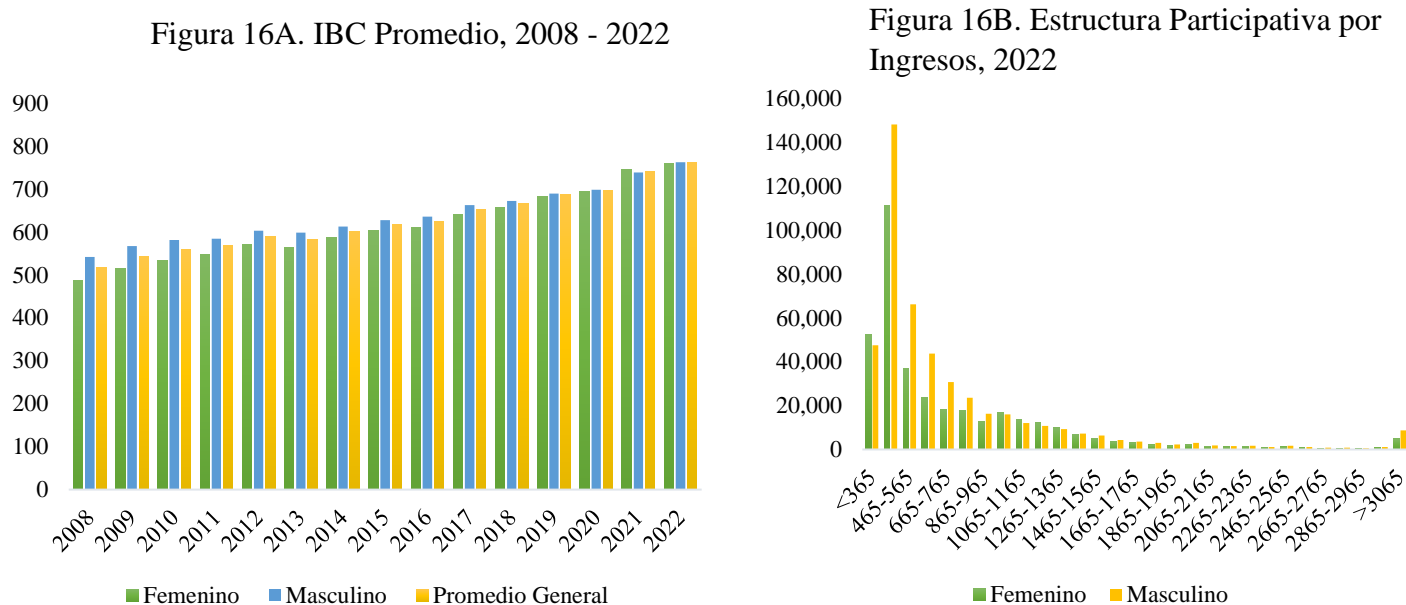
Siendo que el componente de rentabilidad ya ha sido abordado, y que los componentes de frecuencia de la cotización y aportes voluntarios a la CIAP son variables, el último aspecto de abordaje entre los componentes determinantes del monto de pensión en el SAP es la composición general del Ingreso Base de Cotización (IBC), esto es, la estructura reflejada de los ingresos primarios percibidos por los cotizantes efectivos.

El IBC promedio se ha mantenido en aumento durante los últimos 15 años, observándose para el año 2008 un IBC mayor en los cotizantes efectivos de la población masculina con una diferencia de 11.29% respecto al segmento femenino de cotizantes efectivos, diferencia que, a través de un incremento promedio anual del IBC en 3.25% en el caso de la población femenina y un 2.48% anual de la población masculina, ha llegado a reducirse hasta llegar a un 0.29% de diferencia entre ambos segmentos demográficos, siendo la IBC promedio de los hombres de que se mantiene a un nivel ligeramente por encima, con una IBC promedio de \$762.17, mientras que el IBC promedio de mujeres fue de \$759.98.

Mientras que la IBC promedio podría interpretarse como la existencia de salarios moderados para los cuales podrían darse cotizaciones con un volumen suficiente para el ahorro previsional a la través de la cuenta de ahorro individual, esto sucedería bajo un escenario tal que la distribución de rangos de IBC en los cotizantes efectivos fuera de carácter normal, con una mayor concentración de cotizantes efectivos en el promedio, sin embargo, al examinar el desagregado por rangos de IBC se observa que la mayor concentración en el IBC está en el extremo izquierdo de la estructura participativa, es decir, los de menor ingreso, principalmente en el rango

de \$365 a \$465, rango en el que se encuentra el 30.84% de los cotizantes efectivos, concentrándose el 55.01% de los cotizantes efectivos entre el rango menor a \$365 hasta \$565, mientras que en los rangos restantes se da una distribución participativa cada vez menor, con un 1.61% de los cotizantes efectivos reflejando una IBC igual o mayor a \$3,065.

Figura 16. IBC Promedio 2008 - 2022 y Estructura Participativa 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 23 de octubre de 2023.

Aunque la distribución participativa del IBC es similar para hombres y mujeres, es importante denotar que existe una mayor concentración de la población femenina en el rango menor a \$365 (14.31%) que en su contraparte masculina (10.02%), aunque esta tendencia también existe en la concentración porcentual en los rangos de IBC superiores a \$1,000, teniendo las categorías de IBC femeninas con ingreso superior a los \$1,965 un porcentaje participativo de 20.66% de su segmento demográfico, mientras que la población masculina con un IBC en el mismo rango es equivalente al 17.43% de su segmento demográfico, indicando esto una mayor desigualdad del ingreso en la población femenina.

La alta concentración de el IBC en rangos de bajos ingresos supone un panorama negativo en lo referido a las pensiones esperadas por los cotizantes efectivos, sin embargo, una concentración del 45% de los cotizantes en rangos superiores a los \$565 y una concentración de más del 1.5% de los cotizantes en un IBC superior a los \$3,065, con diferentes segmentos demográficos con participación en montos mayores a \$1,965 sugiere una inequidad en la carga participativa en la cotización destinada a financiar la CGS y los beneficios de seguridad social proveídos a través de esta, esto en tanto, mientras que los porcentajes de distribución de la cotización son iguales sin discriminación del nivel de ingresos de los cotizantes efectivos, los costos asociados son diferenciados, siendo que, mientras los cotizantes de mayores ingresos mantienen niveles suficientes de cotización en su CIAP para la asignación de una pensión bajo los criterios normales del SAP, aun cuando se destina una parte de la cotización al financiamiento del gasto público en seguridad social, los cotizantes de menores ingresos tienen un mayor costo asociado a este financiamiento del gasto público, en tanto la falta de este porcentaje de la cotización en su CIAP deriva en una mayor probabilidad de que, cumplido el tiempo de trabajo requerido por el marco legal y siendo parte de la PAM, no se tengan fondos suficientes en su CIAP respectiva para la entrega de una pensión que les provea de un adecuado nivel de vida, requiriendo de las garantías estatales de seguridad social e implicando un mayor costo sobre este último.

2.4 Capacidad Adquisitiva Derivada del Ingreso por Pensión en el Marco del SAP

El ingreso base de cotización es el factor fundamental entre los componentes determinantes del monto de pensión para la determinación de los montos a recibir, particularmente en escenarios de baja rentabilidad de las inversiones financiadas por los ahorros para pensión como es el caso de El Salvador, ante esto y como aproximación al impacto efectivo del SAP sobre los montos otorgados por concepto de pensión a los afiliados es necesario evaluar el desempeño actual de la tasa de reemplazo dentro del SAP y el impacto que implicaría para los cotizantes efectivos en las pensiones futuras de mantenerse su actual desempeño.

Como base de comparación es importante mencionar que la tasa de reemplazo para la pensión por vejez en el SPP parte de un porcentaje mínimo del 55% del Salario Básico Regulador (SBR) en el ISSS y del 50% en el INPEP, esto respecto a un período mínimo de cotización de 15 años y con incrementos porcentuales en la tasa de reemplazo en función de los años cotizados posterior al período mínimo de referencia, previo a la reforma estructural este esquema permitía tasas de reemplazo del sistema público de hasta el 90% en el ISSS y del 100% en el INPEP.

Respecto a la tasa de reemplazo del SAP Mesa-Lago y Rivera (2020) mencionan haber solicitado estos datos a la Superintendencia del Sistema Financiero, así como proyecciones relevantes para evaluar el impacto del SAP sobre la capacidad adquisitiva de los hogares, pero se encontraron con una falta de disponibilidad de este registro estadístico, por lo que en su estudio no se incorporó este aspecto.

Pese a esta falta de disponibilidad en datos referidos a la tasa de reemplazo histórica, así como proyecciones relevantes por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero, algunos estudios elaborados en las últimas décadas y realizados por instituciones sin fines de lucro al

servicio de los hogares, instituciones tanto locales como internacionales, han logrado una aproximación relevante a la tasa de reemplazo otorgada en el SAP, en estas estimaciones la tasa de reemplazo promedio tiende a mantenerse cercana al 30% sin cambios significativos en el tiempo, de forma específica, Durán y Peña (2011) identifican que para el año 2009 la tasa de reemplazo en El Salvador rondaba el 30.0% para las mujeres y el 32.3% para los hombres, mientras que en el año 2023 la firma SCR identificaba una tasa de reemplazo promedio del 33%, menor a la tasa mínima recomendada por la OIT del 40% (SCR, 2023) y de las menores de la región como se observa en el anexo 9.

La estimación oficial más reciente respecto a la tasa de reemplazo elaborada por parte de instituciones públicas de El Salvador corresponde al año 2014 en un estudio realizado por un equipo técnico conjunto del Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero con objetivo de diagnosticar el desempeño del SAP y posibles escenarios para la mejora del mismo, considerando los distintos niveles de ingreso de los cotizantes efectivos, así como la edad actual de los afiliados para realizar una estimación de la tasa de reemplazo en el caso de la población más joven, esta estimación se muestra en la tabla 4.

El estudio presentado en conjunto por las instituciones públicas en el año 2014 incorpora un aspecto particularmente relevante en la revisión de la tasa de reemplazo, esto es la determinación de las tasas de reemplazo que son resultado de la obtención de una pensión mínima, así como los grupos específicos cuyo monto de ahorro individual es insuficiente para procurar un ingreso por concepto de pensión superior al monto mínimo establecido en el marco de la ley SAP, es decir, los grupos de cotizantes efectivos cuyo monto en la CIAP es igual o menor al mínimo requerido para calificar a una pensión por vejez, por lo que se configuran como grupos vulnerables que parcialmente requieren del financiamiento público de la seguridad previsional.

Tabla 4. Tasas de Reemplazo de los Afiliados al SAP al Momento de la Jubilación (año 2014)

Tipo de Afiliación /Edad Actual	De 1 a 2 Salarios Mínimos		De 2 a 3 Salarios Mínimos		Más de 3 Salarios Mínimos	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
Optados A						
60 años	66%		66%		69%	
65 años		69%		66%		69%
Optados B						
50 años	67%	65%	64%	65%	64%	70%
55 años	67%	65%	64%	66%	64%	71%
Obligados A						
35 años	60%	57%	33%	39%	28%	37%
40 años	62%	59%	34%	38%	27%	35%
45 años	65%	62%	35%	37%	29%	36%
Obligados B						
25 años	55%	52%	31%	41%	32%	42%
30 años	56%	54%	32%	38%	28%	38%
35 años	60%	57%	32%	36%	25%	33%

Fuente: Elaborado con base a datos del Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero (2014).

Las tasas de reemplazo sombreadas en el cuadro 4 son resultado de los niveles de seguridad previsional mínima obtenidos bajo la categoría de pensión mínima dentro del SAP, por lo que no son significativas para determinar tasas de reemplazo “efectivas” en un sentido estricto, esto es, tasas de reemplazo que sean producto exclusivo de los componentes determinantes del monto de pensión dentro del SAP sin participación de financiamiento público en los esquemas de seguridad social.

Para el año 2014, los segmentos específicos de cotizantes efectivos cuya pensión dependería total o parcialmente de financiamiento público para la obtención de una pensión mínima se componen principalmente de cotizantes con un IBC menor a 2 salarios mínimos, lo que para el año 2022 y considerando a los cotizantes efectivos con ingresos iguales o menores a

\$765.00 esto representaría al 68.86% de la población en estudio, mientras que si se considera a los cotizantes efectivos con un IBC menor a 3 salarios mínimos (esto en tanto los obligados en el grupo A y B en ambos casos reportan tasas de reemplazo que responden a una pensión mínima en el caso de las mujeres y muy cercanas a la tasa de reemplazo de pensión mínima en el caso de los hombres), tomando como referente a los cotizantes efectivos con un IBC igual o menor a \$1,065.00, el porcentaje de cotizantes cuya pensión dependería de forma total o parcial del financiamiento público para la obtención de una pensión mínima se eleva a un 81.16%.

Se observa además que, en el segmento de cotizantes efectivos con un IBC de entre 2 y 3 salarios mínimos, la tasa de reemplazo promedio en el segmento femenino responde a niveles de desempeño producto de los esquemas de seguridad previsional mínima, mientras que el segmento masculino muestra una tasa de reemplazo promedio cercana pero que no representa dependencia parcial o total de los esquemas de seguridad previsional mínima.

Respecto a los cotizantes efectivos cuyo IBC es igual o mayor a 3 salarios mínimos, es decir, los cotizantes efectivos cuya tasa de reemplazo no corresponde a un esquema de seguridad previsional mínima financiada por gasto público, se observa que existe una importante brecha entre la tasa de reemplazo obtenida por los afiliados pertenecientes al grupo de Optados y el grupo de Obligados, siendo la tasa de reemplazo promedio de los Optados A y B de un 67.8%, mientras que la tasa de reemplazo promedio del grupo de afiliados Obligados A y B corresponde a un 32.5%.

A 10 años de la última estimación oficial de la tasa de reemplazo los grupos más longevos del segmento de cotizantes efectivos correspondientes a “Obligados A” se encuentra próximo a las edades establecidas como requisito para optar a la pensión por vejez (60 años los hombres y 55 años las mujeres), por lo que identificándose en este grupo una menor tasa de reemplazo respecto

a los pensionados correspondiente a los grupos Optados A y B, se procura significativo observar el impacto que estas tasas de reemplazo implicarían en la capacidad adquisitiva de los hogares.

Para facilitar el contraste de datos entre las tasas de reemplazo diferenciadas en la tabla 4 y la estructura participativa segmentada por IBC de la figura 16 se tomarán como montos de referencia \$365 como salario mínimo, \$765.00 como monto de referencia a 2 salarios mínimos (por la composición de datos disponibles en rangos de IBC) y \$1,065.00 como monto de referencia a 3 salarios mínimos, permitiendo de esta forma la evaluación de escenarios de pensión obtenida dentro del SAP con base a las tasas de reemplazo diferenciadas específicas al grupo de Obligados A con 45 años en la tabla 4, así como un promedio del sistema equivalente al 33%.

Tabla 5. Estimación de pensión esperada según tasa de reemplazo diferenciada

Segmentación Demográfica/Monto mínimo	Femenino	Masculino	Promedio en tasa diferenciada	Promedio tasa de Sistema
\$365	\$237.25	\$226.30	\$231.78	\$120.45
\$765	\$267.75	\$283.05	\$275.40	\$252.45
\$1065.00	\$308.85	\$383.40	\$346.13	\$351.45
IBC requerido para igualar monto de pensión mínima por CIAP (\$304.17)				\$921.72
IBC requerido para igualar costo de Canasta Básica 2022 (\$240.37)				\$728.40

Fuente: Elaborado con base a datos del Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero (2014).

Es importante resaltar que el salario mínimo vigente en El Salvador en la actividad de comercio y servicios era de \$242.30, mientras que la pensión mínima vigente para el mismo año era de \$207.60, si se considera que el salario mínimo ha aumentado en \$122.70 mientras que la pensión mínima respecto al mismo período ha incrementado en \$94.57 esto procuraría una menor

incidencia de los esquemas de seguridad previsional mínima sobre los cotizantes efectivos, sin embargo, la reducción en la tasa de cotización explicada en la figura 10 implica una reducción significativa en el monto destinado a la CIAP en relación a los esquemas de distribución de la cotización individual previos a la reforma del 2017, en tanto en el esquema vigente para el año 2014 procuraría una cotización mínima de \$26.17 mensuales, mientras que para el año 2022 la cotización realizada con base al salario mínimo y el esquema de distribución de la cotización individual vigente es de \$29.57 mensuales, es decir, un incremento del 50.63% en el salario mínimo respecto al año 2014 solo ha reflejado un incremento del 12.99% de la cotización individual destinada a la CIAP, mientras que la inflación acumulada a diciembre 2022 respecto a diciembre 2013 es de 21.05%, 8 puntos porcentuales por debajo del incremento nominal reflejado en la cotización destinada a la CIAP, implicando una pérdida de eficiencia en la capacidad del SAP para garantizar niveles de bienestar previsional mínimos sin implicar esto el respaldo de esquemas de financiamiento directo a la seguridad previsional basados en el gasto público.

De forma específica a la capacidad adquisitiva de los hogares y en consideración a la tasa de reemplazo promedio en el SAP presentada en la tabla 5, para garantizar un nivel de seguridad previsional por concepto de pensión comparable al costo de la canasta básica a diciembre de 2022 a través de la CIAP es necesario tener un IBC igual o mayor a \$728.40, esto es 1.99 veces el salario mínimo, IBC que corresponde únicamente al 31.14% de los cotizantes efectivos, sin embargo, este monto se encuentra por debajo del monto designado para la pensión mínima, para lograr la determinación de un monto igual o mayor a la pensión mínima a través del monto en CIAP es necesario un IBC mínimo equivalente a \$921.72, 2.52 veces el salario mínimo y correspondiente únicamente a alrededor del 22.75% de los cotizantes efectivos, es decir, de los cotizantes efectivos identificados para el año 2022, el 77.25% no cuenta con un IBC suficiente para garantizar niveles

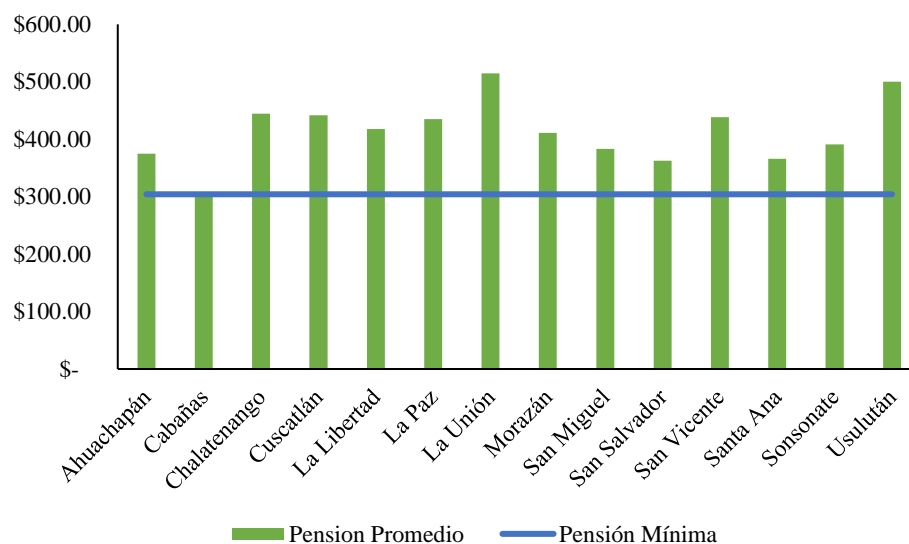
de seguridad previsional que garanticen una capacidad adquisitiva mínima equivalente a la pensión mínima vigente sin recurrir a esquemas de seguridad financiados a través del gasto público.

Finalmente, es necesario reconocer que mientras que las tasas de reemplazo de los cotizantes exclusivos al SAP (Obligados A y B) han oscilado entre el 25% y el 33%, las tasas de reemplazo para los pensionados en el SAP categorizados como Optados A y B reflejan niveles no menores al 64%, sin identificarse una participación significativa de los esquemas de seguridad previsional mínima en estos grupos, siendo la mayor tasa de reemplazo encontrada en este grupo de un 71%, mientras que las tasas de reemplazo correspondientes al SPP partían de un nivel mínimo del 50% llegando hasta niveles de entre el 90% y el 100% en función de la institución pública a la que se le cotizara, es decir, en lo relativo al mantenimiento de la capacidad adquisitiva y a garantizar niveles de seguridad previsional de un orden mayor al mínimo, el SPP logró un mejor desempeño a través del esquema de reparto y financiamiento público, mientras que dentro del SAP las pensiones determinadas a través del ahorro individual en la CIAP son en su mayor parte insuficientes para garantizar niveles de seguridad previsional mínima sin incurrir en esquemas de gasto público, mientras que aquellas pensiones determinadas por la CIAP que superan el monto designado a la pensión mínima vigente reflejan pérdidas significativas en la capacidad adquisitiva de los hogares al reemplazar al salario como ingreso principal de los afiliados, estando la tasa de reemplazo por debajo del mínimo recomendado por las instituciones internacionales orientadas a velar por la seguridad laboral y social.

2.5 IBC e Ingreso por Pensión según Departamentos en El Salvador

Partiendo de la tasa de reemplazo promedio del sistema y en consideración a los montos mínimos requeridos para obtener ingresos que correspondan al monto de pensión mínima o al costo de la canasta básica a través del CIAP, es relevante evaluar el comportamiento de los ingresos de la población ocupada, la pensión esperada con base a este ingreso y la actual pensión promedio provista a la población, esto en función de la distribución geográfica por departamentos en El Salvador con objetivo de identificar posibles brechas en la seguridad social en relación a las distintas zonas del país.

Figura 17. Pensión Promedio por Departamento, 2022

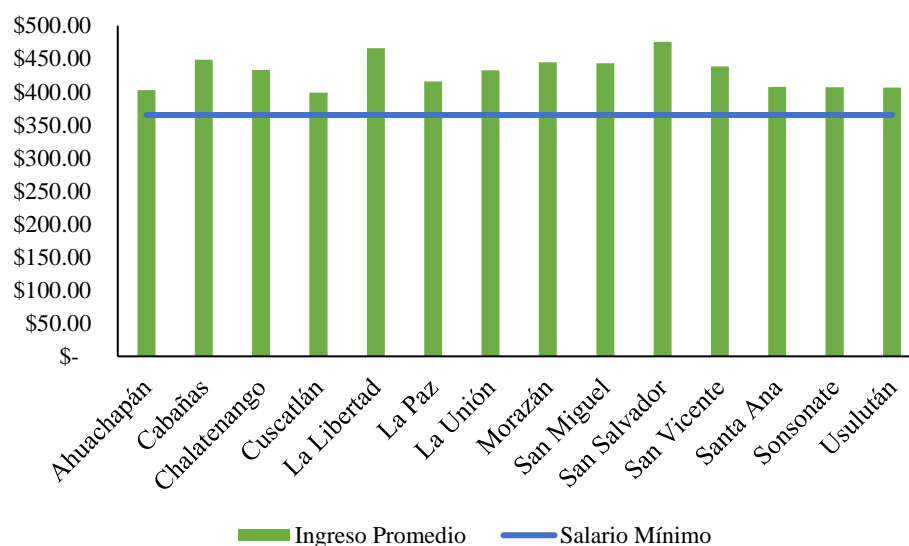


Fuente: Elaborado con base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos (ONEC), consultado el 12 de enero de 2024.

Con base a los datos recopilados a través de la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) realizada para el año 2022, en la figura 17 se compara la pensión promedio por departamento respecto al monto de pensión mínima, de lo cual destaca que el promedio de la

pensión a nivel nacional se identifica en \$93 dólares arriba del monto de la pensión mínima, esto es un monto promedio de \$398.04 a nivel nacional, encontrándose entre los departamentos de mayor ingreso promedio por pensiones La Unión, con un monto promedio de \$514.70, Usulután, con un monto promedio de \$500.36 y Chalatenango con un monto promedio de \$444.50, mientras que entre los departamentos de menor ingreso promedio por pensiones se encuentran Cabañas, con un monto promedio de \$305.97, San Salvador, con un monto promedio de \$362.84 y Santa Ana, con un monto promedio de \$365.88.

Figura 18. Ingreso Promedio de Asalariados Permanentes por Departamento, 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la ONEC, consultado el 12 de enero de 2024.

Respecto al IBC promedio, considerando de forma exclusiva los ingresos de los asalariados permanentes por departamento se observa que en general no se perciben zonas geográficas cuyo ingreso promedio refleje los niveles necesarios para determinar un monto de pensión igual al monto de pensión mínima o al costo de la canasta básica en función de la tasa de reemplazo vigente según lo mostrado en la tabla 5. De forma específica, en la figura 18 se observa que los

departamentos con un mayor ingreso promedio de los asalariados permanentes son San Salvador, con un monto promedio de \$475.81, La Libertad, con un monto promedio de \$466.01 y Morazán, con un monto promedio de \$444.86, todas cifras significativamente inferiores al IBC requerido para igual al monto de pensión mínima por razón de la CIAP. Respecto a los departamentos con menores ingresos promedio de asalariados permanentes se identifica una mayor homogeneidad en tanto los ingresos promedio de 6 departamentos rondan montos similares, sin embargo, los de mayor incidencia son Cuscatlán, con un monto promedio de \$398.66, Ahuachapán, con un monto promedio de \$402.66 y Sonsonate, con un monto promedio de \$407.20.

Con base a lo identificado a través de las figuras 17 y 18 se observa que existe una mayor incidencia en bajas pensiones y bajos ingresos en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate respecto al resto de departamentos, lo que sugiere la configuración de un problema estructural de seguridad previsional en la región occidental del país, esto en tanto esta zona responde a bajas pensiones promedios en la actualidad mientras que a la vez responde a ingresos promedio bajos que corresponden a una mayor necesidad de apoyo por medio de esquemas de garantías mínimas en la seguridad previsional a través del gasto público, por lo que futuros esfuerzos de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad previsional de la población deben de tener estas condiciones en consideración para asegurar que los ciudadanos puedan acceder a mecanismos de protección adecuada y sostenible para su bienestar económico y social una vez conformen parte de la PAM.

Capítulo III. Conclusiones y Propuestas de Políticas Públicas

3.1 Conclusiones.

En el desarrollo de esta investigación se ha demostrado la hipótesis general planteada, en tanto las condiciones del Sistema de Ahorro para pensiones no responden a una situación que permita la concretización de niveles mínimos de seguridad previsional a través de los mecanismos de ahorro individual propuestos en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, es decir, no se garantiza la seguridad previsional de los cotizantes efectivos.

En lo referido al incremento del gasto público y de forma concreta, existen dos motivos principales que explican este componente según lo observado en los elementos de cobertura del sistema, el primer motivo es la existencia de pensionados cuyos aportes no son suficientes para la cobertura bajo el esquema de cuenta de ahorro individual del SAP y cuya cobertura es garantizada por el Estado a través de una pensión mínima en caso de vejez, y el segundo motivo es la cobertura estatal a través del esquema IVM del SPP en caso de accidentes comunes o laborales, así como en caso de supervivencia (ver anexo 3).

Bajo un enfoque exclusivamente ortodoxo, las alternativas de solución se limitarían a expulsar del esquema de cobertura de seguridad previsional a la población con aportes insuficientes en el SAP, así como, en línea con las recomendaciones de privatizaciones de servicios públicos para la mejora en balanza de pagos realizadas en los programas de ajuste estructurales (Chorro, 1990) del Fondo Monetario Internacional (FMI), optar por la privatización del sistema de seguridad social en sus expresiones de prestaciones de servicios médicos-hospitalarios y esquemas de seguridad previsional por invalidez total o parcial y supervivencia.

Desde el enfoque de la economía del bienestar, por su parte, se propone como máxima la seguridad social de los individuos, por lo que en lugar de las alternativas sugeridas por el enfoque ortodoxo se procurarían medidas más orientadas hacia una mayor participación del Estado en función de que este mismo permita una mayor suficiencia para la cobertura de servicios sociales, sin esto implicar necesariamente el coartar de forma definitiva la participación de las empresas privadas en este segmento de mercado, lo que sugiere, entre otras alternativas, optar por un esquema de capitalización mixto administrado tanto por el Estado como por las empresas privadas, idealmente involucrando una mayor participación en la toma de decisiones por parte de los afiliados.

En consideración a las hipótesis específicas este estudio ha demostrado lo siguiente:

- I) La seguridad previsional ha sido un componente de la seguridad social desde su inicio en el marco de las políticas públicas con Bismarck y Beveridge, surgiendo desde su punto de partida con una visión orientada a la economía del bienestar, esto principalmente a través de un fuerte componente de participación del gasto público para asegurar la cobertura a los segmentos demográficos que no pueden proveerse de los beneficios mínimos de seguridad social a través el mercado. En El Salvador, la seguridad previsional ha seguido un proceso de inserción comparable a la evolución de la seguridad social en la región, desarrollando inicialmente una estructura altamente estratificada seguido de una reforma tardía orientada a una estructura unificada con homogeneidad en las condiciones de cobertura, sin implicar esto última equidad en las mismas.

- II) Los componentes determinantes de la pensión obtenida, y por tanto de la capacidad adquisitiva de los hogares a través de este ingreso, son el ingreso base de cotización, la frecuencia de las cotizaciones, los aportes voluntarios y la rentabilidad, siendo los principales determinantes de entre estos componentes el ingreso base de cotización (que determina un monto base sobre el cual se podrá asignar la pensión una vez el cotizante forme parte de la PAM) y la rentabilidad de la cartera de inversión de las AFP (que determina la variación en el monto base obtenido por el ingreso base de cotización), siendo el actual sistema de pensiones insuficiente en todos estos aspectos.
- III) Los cambios generados por la reforma de 2017, principalmente la introducción de la Cuenta de Garantía Solidaria y su esquema de financiamiento, han tenido un impacto positivo en el gasto público en el corto plazo, sin embargo, esta herramienta no responde a los problemas estructurales identificados como causantes de las bajas pensiones dentro del SAP, implicando su sostenimiento en el tiempo una mayor carga del gasto público, ampliando la brecha entre ingresos y gastos de la seguridad social pública y generando un mayor déficit en la balanza fiscal de El Salvador.

3.2 Propuestas de Políticas Públicas

Como se ha hecho mención previamente, evaluando la problemática planteada bajo el enfoque ortodoxo, las propuestas de política pública más directas para la resolución de los problemas estructurales causantes de la insostenibilidad del gasto público en seguridad previsional se componen de la expulsión total o parcial de la PAM y beneficiados por el esquema IVM de los programas de seguridad social, así como la privatización total de estos sistemas con el objetivo de mejorar al corto plazo la balanza de pagos del Estado y evitando a largo plazo los costos asociados por la cobertura del mismo.

Desde la economía del bienestar, por su parte, se proponen las siguientes medidas de políticas públicas:

A. Incrementar la rentabilidad de las carteras de inversión del SAP

Considerando que uno de los principales componentes para la consecución de pensiones con suficiente capacidad adquisitiva para responder a las necesidades específicas de la PAM es el nivel de rentabilidad de las carteras de inversión, es fundamental disminuir el nivel de participación de las herramientas de financiamiento público en dichas carteras, eliminando el componente de obligatoriedad respecto a la adquisición de los CIP por el SAP y facilitando la inversión en mercados extranjeros con instrumentos de inversión de mayor rentabilidad que la deuda pública de El Salvador.

B. Establecer porcentajes y distribución de cotización diferenciados por IBC

La CGS procura sostener el gasto público en pensiones a través de una participación de la cotización destinada esta cuenta, sin discriminar el IBC que cada cotizante efectivo refleja, lo que conlleva a mayores costos asociados para los cotizantes con menores ingresos, en tanto el

porcentaje no destinado a su CIAP tiene una mayor importancia para el logro de ahorros suficientes para la asignación de una pensión dentro del SAP, configurándose por tanto como un impuesto regresivo, siendo que no procura una redistribución de la riqueza ni considera los costos futuros asociados para el cotizantes, entre ellos, la mayor probabilidad de requerir de apoyo de la red de seguridad social del Estado de no satisfacer los requisitos mínimo para calificar a una pensión por medio de su CIAP.

Bajo estas consideraciones, se sugiere replantear los porcentajes de cotización y la distribución de la misma, optando por una configuración progresiva de la cotización y del porcentaje asignado a la CGS en función del nivel de ingresos del cotizante, iniciando con un nivel de cotización base cuya asignación sea de carácter exclusivo al incremento en la CIAP, para esto se requiere de un estudio orientado al análisis técnico del nivel porcentual específico a asignar, segmentación de los niveles de ingreso e impacto en la CGS, sin embargo, un primer planteamiento de esta propuesta se ilustra en el cuadro siguiente:

Rango	<\$366	\$366 a \$500	\$500 a \$700	\$700 a \$1000	\$1000 a \$1500	\$1500 a \$2000	>\$2000
CIAP	10.0%	10.0%	9.0%	9.0%	8.0%	8.0%	8.0%
CGS	-	1.0%	3.1%	5.0%	6.0%	8.0%	10.0%
Comisión AFP + Seguro IVS	-	1.0%	1.9%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Total	10.0%	12.0%	14.0%	16.0%	16.0%	18.0%	20.0%

C. Flexibilización del requerimiento de cotización

Uno de los motivos principales por los cuales la tasa de cotizantes efectivos respecto al número de afiliados es baja es, según apreciaciones de distintos autores consultados, el alto grado de informalidad de la economía salvadoreña y la casi nula participación de los profesionales independientes en la cotización al SAP, ante esto se han planteado con anterioridad las siguientes propuestas:

- Obligatoriedad en la afiliación de los trabajadores independientes que son profesionales y se identifican como contribuyentes de renta e IVA. (Serpas, 2014; citado por Mesa-Lago y Rivera, 2020)
- Establecimiento de una forma de pago simplificada como el monotributo para el sector informal. (Mesa-Lago y Rivera 2017; citado por Mesa-Lago y Rivera, 2020)
- Ajustes de las prestaciones a la capacidad de pago de los trabajadores, así como mayor flexibilidad en la periodicidad en el pago de las cotizaciones y la vía para hacerlo. (Mesa-Lago y otros, 2017; citado por Mesa-Lago y Rivera, 2020)

Agregando a estas propuestas previas, en lo referido a la flexibilización de la cotización y de la condición de afiliado, se propone agregar un esquema de contribución paralelo de aplicación optativa para los afiliados con mayores ingresos, esto de forma tal que permita una disminución de la tasa de cotización asignada, descartando completamente el porcentaje de la cotización destinado a la CIAP e incrementando el porcentaje asignado de la CGS, esto bajo una premisa de responsabilidad individual respecto a su bienestar una vez integrado en la PAM, pero no por esto privándolo de las garantías mínimas establecidas por el esquema de seguridad previsional, a nivel porcentual se recomendaría una reducción de entre 3% y 5% de la cotización actual, pasando el restante de la cotización previamente asignada a la CIAP a formar parte de la cotización destinada a la CGS, sin alterar los otros componentes de la cotización; para calificar a este esquema de contribución optativo se recomienda un ingreso promedio mínimo de \$1,500 para los últimos 24 meses al momento de solicitar su inclusión en el esquema propuesto.

Finalmente, se anexan a este componente algunas recomendaciones de política pública retomadas de Mesa-Lago y Rivera (2020):

D. Generar y publicar estadísticas previsionales elementales

El estudio de Mesa-Lago y Rivera señala en repetidas ocasiones la ausencia de cifras indispensables para analizar el sistema de pensiones salvadoreño, por ejemplo, el gasto público total, el gasto público de pensiones, y las proyecciones de variables como cotización, tasa de reemplazo y edades de retiro. Varias peticiones hechas a las entidades responsables del país no dieron resultado y esto conlleva a buscarlas en otras fuentes o sustituirlas por otras menos precisas. Se debe de llenar este vacío y promover la transparencia estadística en el sistema de pensiones.

E. Disminuir la evasión y la morosidad

Estos son problemas serios en El Salvador, el declive sistemático del porcentaje de los afiliados al SAP que no cotizan activamente es en parte el resultado de estos problemas y se requiere mayor control y la imposición de sanciones penales fuertes y que se ejecuten con rapidez, como ejemplo para los evasores morosos. Para ello es fundamental la implementación de la recaudación centralizada de los regímenes de salud y pensiones, con el objetivo de controlar mejor la mora y la evasión.

F. Asegurar un diálogo social

La historia de las reformas previsionales en El Salvador, desde la inicial reforma estructural de 1996, se caracteriza por la ausencia de un diálogo amplio con participación de los sectores directamente involucrados (trabajadores y empleadores), a más de la academia y los expertos. Esto es crucial para fomentar el consenso y legitimar la reforma y promover la paz social.

Bibliografía

4.1 Libros

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (2022). *Boletín Estadístico AIOS Junio 2022*.

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. Yale: Yale University Press.

Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London.

Buen Lozano, N., Valenzuela, E. (1997). *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Córdova, R., Burgos, D., Tablas, V., & Rodríguez, F. (2010). *Las Tendencias Demográficas de la Población Adulta Mayor y sus Implicaciones para las Políticas Públicas en Materia de Seguridad Social*. San Salvador: FundaUngo.

Durán, F., Peña, H. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: Escenarios latinoamericanos comparados*. Santiago de Chile: Cepal.

Durand, P. (1953). *La politique contemporaine de sécurité sociales*. Paris.

Henríquez, A. (2011). *10 Años de Reformas que no Reforman: Desarrollo e Impacto del Sistema de Pensiones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Hernández Martín, Z. (2012). *Métodos de Análisis de Datos*. Logroño: Universidad de La Rioja.

Kersbergen, K. V. (2016). *El Estado de Bienestar en Europa*. Open Mind.

López, R., Sol, A. (2007). *Análisis del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) Vigente en El Salvador en el período 1998-2006, bajo el enfoque de la Seguridad Social*. San Salvador.

- Melinsky, E. (2018). *Informe Valuación Actuarial Decreto 787-2017*. San Salvador.
- Mesa-Lago, C. (1985). *Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)*. San Salvador: FundaUngo.
- Mesa-Lago, C., Rivera, M. (2020). *El sistema de pensiones en El Salvador: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero (2014). *Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Evaluación de Escenarios*. San Salvador.
- Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2022). *Prospectos de Población Mundial 2022*.
- Organización Internacional del Trabajo (2010). *Código de Trabajo de la República de El Salvador. Edición rubricada y concordada con las Normas Internacionales del Trabajo, versión actualizada*. San José.
- ORMUSA (2022). *Mujer y mercado laboral 2021: Acceso de las mujeres a la seguridad social en El Salvador*. San Salvador.
- Pautassi, L., Giacometti, C., & Gherardi, N. (2011). *Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.

Uthoff, A. (2002). *Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones*. Santiago: Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.

4.2 Artículos

Asamblea Legislativa (1961). *Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerza Armada y Cuerpos de Seguridad Pública*. San Salvador: Diario Oficial No. 49, Tomo No. 190.

Asamblea Legislativa (1996). *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador: Diario Oficial No. 243, Tomo No. 333.

Asamblea Legislativa (2006). *Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales*. San Salvador: Diario Oficial No. 171, Tomo No. 372.

Castañeda, A. (2016). *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*. *Revista Latinoamericana De Derecho Social*, 1(23), 197–200.

Chorro, M. (1990). *Teoría y Política Económica del Ajuste Estructural en El Salvador*. *Resvista Coyuntura Económica* No. 31, 2-20.

FundaUngo (2020). *A Dos Años de la Regorma del Sistema de Pensiones: Avances y Desafíos*. San Salvador: Aportes al Debate sobre las Políticas Públicas No. 8.

Greber, P. (1948). *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*. *Réalités sociales*, Lausanne, 1984, p. 55.

Hicks, J. R. (1939). The Foundations of Welfare Economics. *The Economic Journal*, Volume 49, Issue 196, 696-712.

Organización Internacional del Trabajo (2009). *From Bismarck to Beveridge: Social security for all*. *Magazine World of Work* 67.

SCR (2023). *Análisis de reformas de pensiones en El Salvador*. Informe especial agosto 2023.

Anexos.

Índice de Anexos

Anexo 1. Cobertura de pensiones por categoría ocupacional, 2005 – 2018 (en porcentajes)	86
Anexo 2. Alcance de los regímenes de pensiones de la región: Aportantes/PEA (en %)	86
Anexo 3. Distribución porcentual del gasto público en pensiones contributivas y no contributivas, 2000 – 2018.....	87
Anexo 4. Composición de Cartera del Fondo Especial de Retiro, 2017 – 2022.....	87
Anexo 5. Composición de Cartera del Fondo Conservador, 2017 – 2022	88
Anexo 6. Composición de los fondos administrados.....	88
Anexo 7. Rendimiento histórico de la LIBOR 180 días, 1998 - 2020.....	89
Anexo 8. Escenarios proyectados en CGS.....	90
Anexo 9. Tasa de reemplazo promedio de los sistemas previsionales con beneficio definido en América Latina para el año 2023	91

Anexo 1. Cobertura de pensiones por categoría ocupacional, 2005 – 2018 (en porcentajes)

Categorías Ocupacionales	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Cambio 2018/2005
Asalariados permanentes	80.3	77.7	74.4	68.6	67.2	66.8	-13.5
Empleadores (patronos)	32.1	26.8	29.8	18.4	13	16.5	-15.6
Asalariados temporales	19.9	11.4	18.8	5.8	7	5.7	-14.2
Independientes (cuenta propia)	11.5	12	17.6	2.5	2	1.8	-9.7
Aprendices	0	0	5.2	0	0	0	0
Otros	6	9.7	2.8	3.4	0	0	0
Total PEA ocupada urbana	52	45.1	47.7	39.8	38.4	38.7	-13.9

Fuente: Mesa-Lago y Rivera (2020).

Anexo 2. Alcance de los regímenes de pensiones de la región: Aportantes/PEA (en %)

País	Junio 2017	Junio 2018	Junio 2019	Junio 2020	Junio 2021	Junio 2022
Argentina						
Bolivia						
Chile	63.4	64.7	76.8	75.8	70.6	72.1
Colombia	24.3	24.1	25.5	26.4	27.6	28.6
Costa Rica	47.3	41.3	44.6	46.6		53.2
El Salvador ²	24.3	24.3	24.3	22.0	26.0	27.7
México	34.3	34.8	35.2	37.2	34.1	36.6
Panamá	2.1	2.2	2.4	2.3	2.4	0.0
Panamá SIACAP	7.2	7.9				
Perú	15.6	17.0	17.3	15.6	n.d	18.5
R. Dominicana		37.8	38.2	28.5	34.5	
Uruguay	48.4	47.0	49.6	49.6	49.3	51.3

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones,

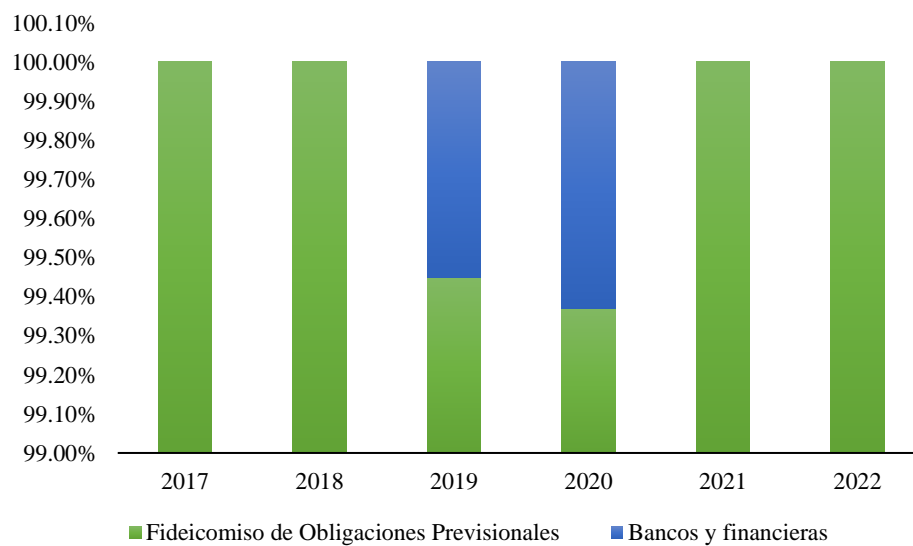
Boletín de Junio 2022.

Anexo 3. Distribución porcentual del gasto público en pensiones contributivas y no contributivas, 2000 – 2018

Años	Contributivas	No Contributivas
2000	100.0	0.0
2001	100.0	0.0
2002	100.0	0.0
2003	100.0	0.0
2004	100.0	0.0
2005	100.0	0.0
2006	100.0	0.0
2007	100.0	0.0
2008	100.0	0.0
2009	99.9	0.1
2010	99.1	0.9
2011	98.5	1.5
2012	98.0	2.0
2013	96.9	3.1
2014	96.9	3.1
2015	96.9	3.1
2016	97.2	2.8
2017	97.5	2.5
2018	96.6	3.4

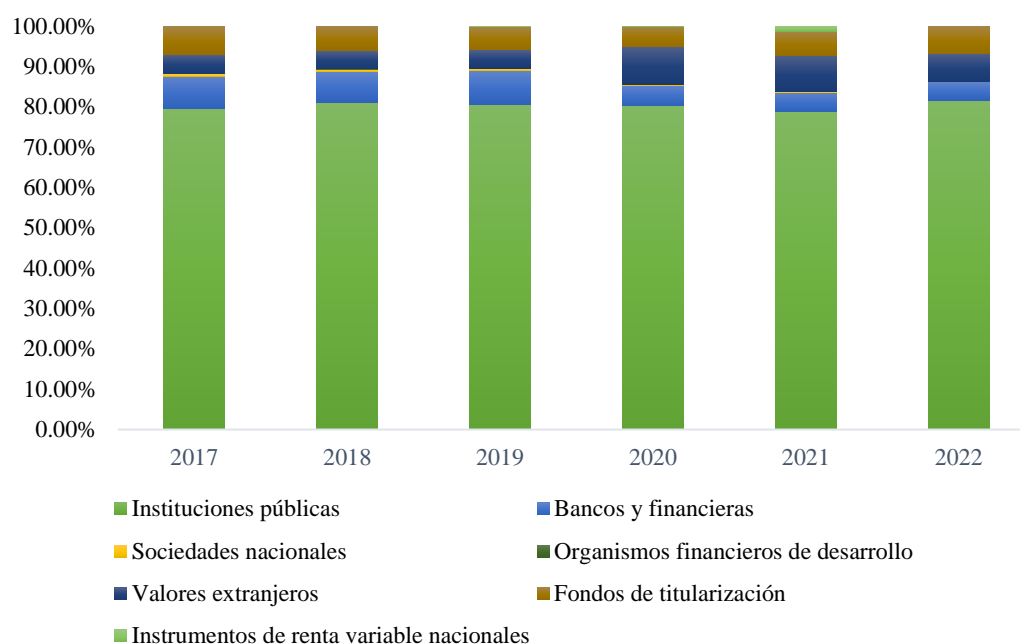
Fuente: Mesa Lago y Rivera (2020).

Anexo 4. Composición de Cartera del Fondo Especial de Retiro, 2017 – 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 20 de junio de 2023.

Anexo 5. Composición de Cartera del Fondo Conservador, 2017 – 2022



Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 20 de junio de 2023.

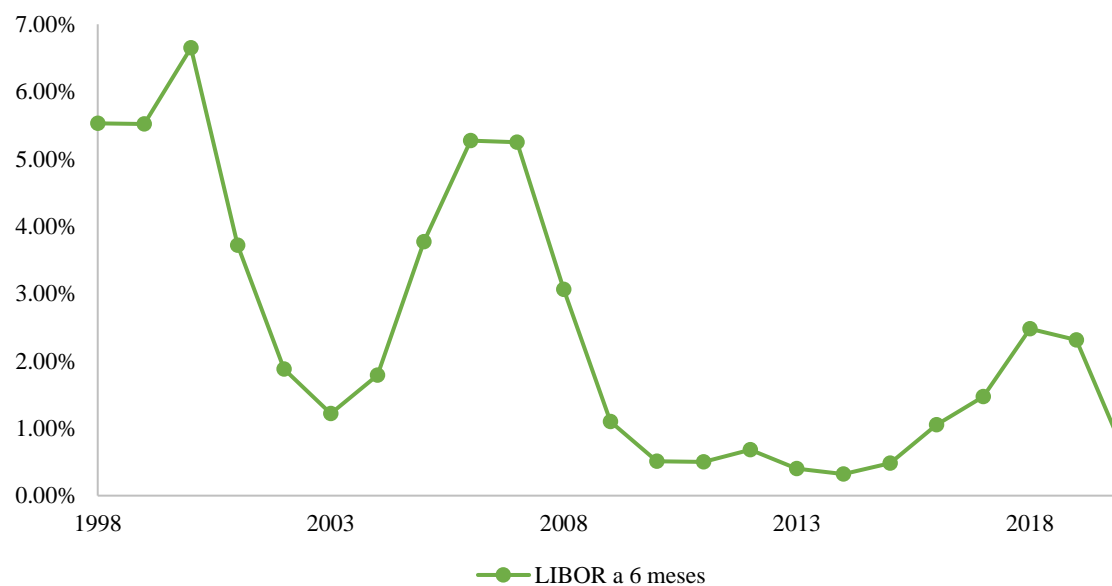
Anexo 6. Composición de los fondos administrados

País	Total (millones de US\$)	Inversiones Locales						Inversiones en el Exterior						Otros
		Deuda Gubernamental (1)	Deuda de Instituciones Financieras	Deuda de Instituciones no Financieras	Acciones (2)	Administradores de Fondos (3)	Sociedades Tituladoras	Deuda Gubernamental (1)	Deuda de Instituciones Financieras	Deuda de Instituciones no Financieras	Acciones (2)	Administradores de Fondos (3)	Sociedades Tituladoras	
(Porcentaje respecto del total del fondo)														
Bolivia														
Chile	158,226	19.1%	17.2%	8.1%	5.3%	2.0%	0.0%	1.4%	0.1%	0.3%	8.4%	34.6%	0.0%	3.6%
Colombia	79,654	31.4%	8.1%	1.3%	9.3%	30.3%	0.0%	0.5%	2.0%	0.0%	0.0%	17.3%	0.0%	-0.1%
Costa Rica		68.6%	9.2%	2.3%	0.0%	3.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	16.6%	0.0%	0.0%
El Salvador	12,564	81.2%	4.3%	2.3%	0.0%	6.3%	5.9%	-	-	-	-	-	-	-
México	247,134	47.2%	4.7%	9.1%	5.9%	7.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.5%	22.3%	0.0%	0.0%	4.6%
Panamá	678	1.0%	65.1%	13.0%	5.6%	6.3%	0.0%	1.4%	0.5%	4.4%	0.1%	2.7%	0.0%	0.0%
Panamá SIACAP														
Perú	40,519	17.8%	10.9%	7.4%	16.3%	4.4%	1.9%	2.9%	1.6%	1.5%	0.0%	36.0%	0.0%	-0.8%
R. Dominicana														
Uruguay	18,712	55.6%	5.8%	22.1%	0.1%	0.0%	0.0%	13.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%
Total														

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones,

Boletín de Junio 2022.

Anexo 7. Rendimiento histórico de la LIBOR 180 días, 1998 - 2020



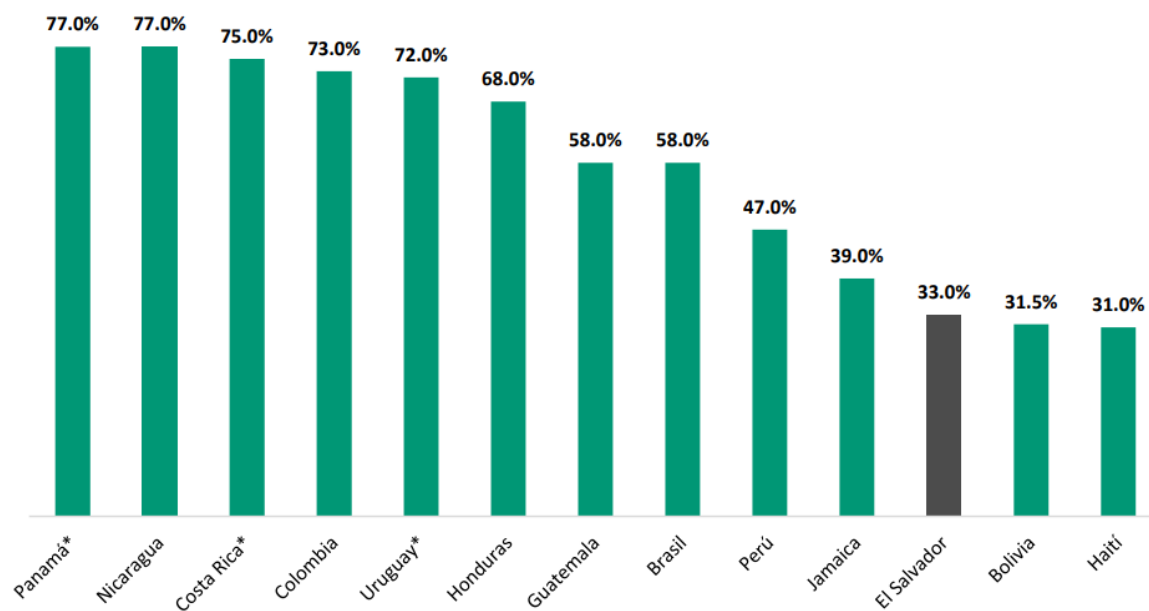
Fuente: Elaborado con base en Global-rates, consultado el 15 de octubre de 2023.

Anexo 8. Escenarios proyectados en CGS

Año	% PAM	Gasto Público Efectuado	Gasto Teórico sin CGS	Proyección de Gasto por Tasa de Variación del Último Año (9.51%)	Proyección de Gasto por Tasa de Variación Promedio (7.48%)	Tendencia Incremental para nivelar hasta el Gasto Teórico sin CGS (17.79%)
2001	5.12%	102.48				
2002	5.37%	157.5				
2003	5.63%	249.62				
2004	5.90%	276.49				
2005	10.00%	327.1				
2006	9.60%	349.37				
2007	10.30%	345.04				
2008	10.10%	458.26				
2009	10.30%	370.13				
2010	10.40%	357.14				
2011	10.70%	405.59				
2012	11.00%	419.35				
2013	11.00%	442.27				
2014	11.50%	466.99				
2015	12.00%	485.21				
2016	12.40%	519.88				
2017	12.60%	560.39	560.39			
2018	13.20%	366	531.90			
2019	13.60%	345.51	550.08			
2020	14.20%	291.22	577.36			
2021	14.00%	290.74	568.26			
2022	14.20%	318.38	577.36	318.38	318.38	318.38
2023	14.67%		598.72	318.38	318.38	318.38
2024	15.31%		627.82	348.65	342.20	375.02
2025	15.97%		657.82	381.79	367.79	441.74
2026	16.66%		689.19	418.09	395.30	520.32
2027	17.38%		721.92	457.84	424.87	612.89

Fuente: Elaborado con base a datos de la SSF, consultado el 7 de octubre de 2023.

Anexo 9. Tasa de reemplazo promedio de los sistemas previsionales con beneficio definido en América Latina para el año 2023



Fuente: Tomado de SCR (2023).