

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES DE EL SALVADOR

Para mejorar las pensiones y
garantizar que sean de por vida



CLAUDIO M. DE ROSA
ROBERTO A. MORÁN ARGUETA
JOSÉ RODOLFO CASTILLO

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES DE EL SALVADOR

Para mejorar las pensiones y
garantizar que sean de por vida

CLAUDIO M. DE ROSA
ROBERTO A. MORÁN ARGUETA
JOSÉ RODOLFO CASTILLO



UFG LA UNIVERSIDAD DIGITAL

Misión

La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso académico de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado.

Visión

Ser la mejor universidad salvadoreña, con proyección global, que se caracteriza por la calidad de sus graduados, de su investigación, de su responsabilidad social y de su tecnología.

Consejo Directivo

Presidenta:	MEd. Rosario Melgar de Varela
Vicepresidente:	Ing. Oscar Rivera Andino
Secretaria General:	MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza
Primer Vocal:	Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez
Segundo Vocal:	Ing. Ruth María Portillo Guevara

Rector

Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez

Vicerrectora

Dra. Leticia Andino de Rivera

Secretaria General

MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza

Dirección y contacto

Universidad Francisco Gavidia: Calle El Progreso n.º 2748, Edificio de Rectoría,
San Salvador, El Salvador.
Tel. (503) 2249-2700
www.ufg.edu.sv



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

Decano

Lic. Roberto Antonio Morán Argueta, MADE

Coordinador del OPP

William Rafael Rebollo Alvarado

Corrector de estilo

Francisco Antonio Álvarez Echeverría

Diseño de Cubierta

Gloria Gabriela de Rosa Pino

Diagramación y diseño

Michelle Elizabeth Jovel Andrade

DIRECCIÓN Y CONTACTO

Edificio de Atención al Estudiante,
Nivel 4, 55 Av. Sur, Condominio Centro Roosevelt,
entre Av. Olímpica y Alameda Roosevelt,
San Salvador, El Salvador, Centro América.

Tel.: (503) 2209-2870

Correo electrónico: observatoriopp@ufg.edu.sv

www.ufg.edu.sv

DE ESTA EDICIÓN

Título: Propuesta de reforma al Sistema de Ahorro para pensiones de El Salvador: para mejorar las pensiones y garantizar que sean de por vida.

Autores: Claudio M. de Rosa, Roberto A. Morán Argueta y José Rodolfo Castillo

Colección: Políticas Públicas

Primer edición

©Observatorio de Políticas Públicas (OPP), 2020.

ISBN _____

El contenido y opiniones vertidas en la publicación son responsabilidad exclusiva de los autores. Este documento puede ser utilizado atendiendo las condiciones de la Licencia Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Para citar:

De Rosa, C., Moran, R. y Castillo, J. (2020).
Propuesta de reforma al Sistema de Ahorro para pensiones de El Salvador: para mejorar las pensiones y garantizar que sean de por vida. San Salvador.

Hecho el depósito que dicta la ley.

Edición de 300 ejemplares.

Impreso en Imprenta y Offset Ricaldone,
Agosto de 2020, San Salvador, República de El Salvador, América Central.

Contenido

Definiciones Básicas y Glosario	10
Resumen Ejecutivo	11
1. Objetivo de la propuesta de reforma al Sistemas de Ahorro para Pensiones	13
a. Objetivo Principal propuesta de reforma al SAP	13
b. Objetivos Específicos de la Investigación	13
2. Hipótesis y metodología de la investigación	13
a. Hipótesis	13
b. Metodología de investigación	14
3. Origen de la seguridad social y los sistemas previsionales	15
4. Los sistemas previsionales en el mundo.....	18
a. Sistema Público de Pensiones de reparto:	18
b. Sistema de Pensión Universal:.....	18
c. Sistema de Pensiones de Cuentas Nacionales:.....	18
d. Sistema de Capitalización Individual:	18
e. Sistema de Pensiones de Auto Inscripción o <i>auto enrollment</i> (Pensiones complementarias):.....	19
f. Mixto Multipilares:	19
5. La seguridad social y los sistemas previsionales en América Latina y El Caribe	19
6. La seguridad social y los sistemas previsionales en El Salvador	22
a. El inicio de la seguridad social en El Salvador	22
b. El Sistema de Reparto.....	24
c. De un sistema de pensiones de Reparto a un sistema de Capitalización Individual.....	27
d. El Sistema de Pensiones de Capitalización individual y sus reformas	27
7. Estadísticas demográficas, de empleo, precios e ingresos de la población	33
a. Estadísticas demográficas.....	34
b. Estadísticas de empleo	36
• Bono Demográfico	39
• Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja (NINI)	40
c. Salarios promedios.....	42
d. Precios e ingresos	43
8. Propuesta de reformas para mejorar las pensiones y aliviar el déficit fiscal.....	45
a. Antecedentes.....	46
b. Características de la Propuesta	47
c. Entorno demográfico del Sistema de Ahorro para Pensione.....	49

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

d. Fondos de pensiones	50
e. Resultados de la.....	50
propuesta	50
f. Financiamiento	53
g. Comparación de montos de pensión.....	55
h. Otras prestaciones.....	56
9. Conclusiones y recomendaciones	57
• Anexo 1. Establecimiento de la Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda - 1915.....	58
• Anexo 2. Gráficos de Pirámide de Población 1995 – 2019 y proyecciones a 2045	60
• Bibliografía.....	61

Definiciones Básicas y Glosario

AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones.
ASAFONDOS:	Asociación Salvadoreña de Fondos de Pensiones.
CAI:	Cuenta de Ahorro Individual.
CGS:	Cuenta de Garantía Solidaria.
CIAP:	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP:	Certificados de Inversión Previsionales.
CT:	Certificado de Traspaso
EHPM:	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
FOP:	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
IBC:	Ingreso Base de Cotización, se refiere al ingreso mensual que declaran a las AFP y que sirve de base para calcular las cotizaciones.
INPEP:	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.
IPC:	Indicie de Precios al Consumidor.
UPISS:	Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
IVM:	Invalidez, Vejez y Muerte.
LIBOR:	Acrónimo de <i>London InterBank Offered Rate</i> . Es el tipo de interés interbancario calculado en base de la tasa de interés diaria para préstamos que tienen los bancos británicos.
NINI:	Jóvenes que ni estudian ni trabajan.
OPP:	Observatorio de Políticas Públicas de la UFG.
PEA:	Población Económicamente Activa.
PET:	Población en Edad de Trabajar.
SAP:	Sistema de Ahorro para Pensiones.
SBR:	Salario Básico Regulador. Promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos ciento veinte meses cotizados, anterior al mes en que se cumplan los requisitos para acceder a la pensión por vejez, el cual, para efectos del cálculo, son ajustados aplicando la variación del IPC.
SPP:	Sistema de Pensiones Público.
SSF:	Superintendencia del Sistema Financiero.
Tasa de Rentabilidad:	Es el rendimiento o ganancia de una inversión, que resulta del pago de una tasa de interés por un determinado período de tiempo.
UFG:	Universidad Francisco Gavidia.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador

Resumen Ejecutivo

El Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP, para los trabajadores del sector privado, público y municipal, fue creado en diciembre de 1996, para administrar los recursos que aportan los trabajadores y empleadores, para pagar las prestaciones por riesgos de invalidez común, vejez, sobrevivencia. El SAP se concibió en respuesta a que el Sistema de Pensiones Público, no tenía condiciones para garantizar, en el largo plazo, una vejez segura a las futuras generaciones. Por tanto, se creó un sistema que pudiera posibilitar a los trabajadores salvadoreños un medio sostenible que le pudiera brindar seguridad económica para enfrentar las contingencias de invalidez, vejez y muerte, señalando que esta función le corresponde a un esfuerzo en conjunto de los empleadores y de los trabajadores, mediante la construcción de un sistema de pensiones financieramente sólido con incentivos económicos y sociales adecuados, para que las futuras generaciones tuvieran acceso a pensiones dignas y seguras.

Sin embargo, pasado 20 años de vigencia de la Ley del SAP, se han realizado 12 modificaciones que han creado condiciones donde muchos pensionados viven una difícil situación financiera, donde la expresión común es “la pensión no alcanza”. Esto se ha sido causado, en gran medida, por los bajos intereses que ha pagado el gobierno por los recursos tomados por fuerza de ley, para aliviar el déficit público, con lo que causó un grave perjuicio a los trabajadores. Dado este grave daño financiero, muchos trabajadores que están por pensionarse se sienten desincentivados y no solicitan pensionarse, porque saben que, como no crecieron debidamente sus ahorros, su pensión apenas les alcanzará, puesto que recibirían entre 20 y 30% de su actual salario. Por tanto, muchos trabajadores permanecen laborando y esto impide generar espacios para los nuevos trabajadores y desmotiva a los jóvenes que no encuentran trabajo, creando otro problema social. Además, algunas reformas crearon inequidades que no debe existir en un sistema de seguridad social.

Ante esta situación el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia, OPP-UFG, decidió realizar un estudio e investigación con el objetivo principal de presentar una propuesta para mejorar las pensiones que reciben los trabajadores al momento de pensionarse y garantizar que ellas sean de por vida, cuidando de no aumentar o, en lo posible, disminuir el déficit fiscal previsional, así como garantizar la sostenibilidad y sustentabilidad al SAP. Además, se plantea la forma cómo terminar con la discriminación entre los pensionados denominados obligados y los optados y su financiamiento, y con ello se incluye un ajuste anual de 2 por ciento para mantener el poder adquisitivo de las pensiones mínimas y reducir las necesidades financieras (erogaciones, flujo de caja) del ministerio de Hacienda, especialmente en los próximos 10 años.

La propuesta del OPP-UFG, mantiene inalterada la contribución de 15 por ciento que hacen conjuntamente empleadores y trabajadores, aunque reestructura porcentajes y destinos, de modo que del aporte de los empleadores, se reduce de 1.9 por ciento a 1.4 por ciento el porcentaje destinado al pago a las Administradora de Fondos de Pensiones, AFP, por administración y pago del seguro que contratan; 6.35 por ciento del Ingreso Base de Cotización, IBC, se destina a la Cuenta de Garantía Solidaria, a la cual se suma 0.15 por ciento como aporte solidario del trabajador, para que todos tengan una pensión vitalicia. Con esto, se logra que las pensiones que se otorguen estén por encima del 60 por ciento del salario básico regulador y del IBC.

Por otro lado, se tuvo en consideración la grave situación de las finanzas públicas y el deterioro que tendrán por los gastos extraordinarios asociados con el Covid-19, con la finalidad de proporcionar algún alivio fiscal en el tiempo (i.e., disminuir el déficit previsional), que originan las obligaciones directas del Estado y a un posible

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

desequilibrio de la Cuenta de Garantía Solidaria, CGS. Si bien algún tipo de alivio fiscal es absolutamente necesario, el objetivo principal debe ser de índole "social": contribuir a mejorar las pensiones de los trabajadores y garantizar que ellas sean de por vida, sustentada en un sistema sólido financieramente.

Para llevar a cabo este estudio de la situación, se incluyó un marco conceptual histórico y de los tipos de sistema previsionales existentes, la recopilación y análisis de estadísticas demográficas, de la población en edad de trabajar y la económicamente activa, y los salarios promedios que se pagan. Sobre la base de esta información se preparó esta propuesta, sustentada por un estudio actuarial, con la cual se modifica la forma de cálculo y transita a un esquema de beneficios definidos, manteniendo la edad de jubilación y la tasa de cotización para el SAP y el Sistema de Pensiones Público, SPP.

Los resultados actuariales muestran que es posible mejorar la situación de más de 280 mil futuros pensionados y a más de 20 mil personas que actualmente perciben pensión mínima, lo cual tendrá un costo de US\$14,833.36 millones a valor actual, con una tasa de interés promedio de 5.75 por ciento, resultado menor a los \$17,141 millones que reportó el Ministerio de Hacienda en el Proyecto de Ley de Presupuesto del 2020. Además, con esta propuesta se logra disminuir los flujos anuales alrededor de \$22.59 millones anuales en los primeros 10 años de implementación, luego, en los siguientes 15 años, esta se eleva a un promedio de US\$112.96 millones, lo cual da un alivio a las finanzas públicas en corto mediano y largo plazo; y, en el año número 45, en 2065, el sistema pasa a ser auto sostenible, esto es, el Estado ya no tendrá que asignar recursos para financiar el sistema de Pensiones.

También en este estudio se presenta que sí es posible ajustar las pensiones a las personas que a esta fecha se han pensionado bajo lo establecido en el Decreto 787 (septiembre, 2017), con lo cual se logra terminar con una grave inequidad de seguridad social.

Con una visión eminentemente social, y en cumplimiento con la Constitución de la República, que en su Artículo 1 señala que "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común", la Universidad Francisco Gavidia, UFG, por medio del Observatorio de Políticas Públicas, presenta esta propuesta en beneficio de todos los trabajadores, la cual incluye aportes realizados por diferentes organizaciones de la sociedad civil, tanques de pensamiento y de todos los partidos políticos.

Esta propuesta, tiene sustento financiero, actuarial y jurídico, para lograr que el SAP cumpla a cabalidad la razón misma de su creación: asegurar una pensión digna de invalidez, vejez y muerte. En este sentido, el OPP-UFG, lo presenta a la Asamblea Legislativa de El Salvador, por medio de la Comisión Ad Hoc que estudia Reformas Integrales al Sistema de Pensiones, en la búsqueda de una pronta solución a tan sentido problema socioeconómico.

1. Objetivo de la propuesta de reforma al Sistemas de Ahorro para Pensiones

El Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP, está bajo cuestionamientos porque, tras 12 reformas, las pensiones que los trabajadores ¹ logran al momento de pensionarse, en muchos casos, es menos de 20 por ciento de su Ingreso Base de Cotización. Esta situación se debe a que estas reformas han beneficiado mayormente al Estado en perjuicio de los trabajadores, y han creado inequidades.

Como resultado de estas reformas, las pensiones que se logran equivalen a una proporción muy por debajo de lo sugerido por la Organización Internacional de Trabajo, OIT, comparada con el ingreso base que tiene antes de pasar a ser jubilado. Por otro lado, el Tesoro Público debe enfrentar un déficit previsional que le resta flexibilidad, al tener que asignar una importante cantidad de recursos para financiarlo mediante emisión de deuda. Dada esta situación, se fijaron los objetivos y los condicionantes de esta investigación y propuesta de reformas que presenta el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia, UFG.

a. Objetivo Principal propuesta de reforma al SAP

El objetivo principal de la reforma que se plantea hacer al SAP es mejorar las pensiones que reciben los trabajadores cuando se jubilen y garantizar que ellas sean de por vida. Sin embargo, es fundamental que este objetivo social se debe alcanzar sin aumentar o, en lo posible, disminuir el déficit fiscal previsional, lo cual cobra mayor relevancia ante una profundización de la crisis de las finanzas públicas causada por los gastos extraordinarios asociados con el Covid-19, que han elevado la deuda pública total sobre el 92 por ciento del PIB de 2020. Todo esto, con la finalidad de dar sostenibilidad y sustentabilidad al SAP.

b. Objetivos Específicos de la Investigación

Los objetivos específicos de la reforma al SAP que se proponen son tres:

- i) Establecer un tratamiento que no discrimine entre pensionados denominados obligados y los optados.
- ii) Mantener el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.
- iii) Reducir, en lo posible, las necesidades financieras (erogaciones, flujo de caja), del Ministerio de Hacienda, especialmente en los próximos 10 años.

2. Hipótesis y metodología de la investigación

a. Hipótesis

La hipótesis a ser evaluada en esta investigación, se fundamenta en que es posible aumentar las pensiones sin variar la tasa actual de cotización de 15 por ciento del Ingreso Base de Cotización, IBC, de la cual 7.75 puntos porcentuales corresponden al aporte del empleador y 7.25 puntos provienen del trabajador, de modo que se ajuste el porcentaje que va a la Cuenta de Ahorro Individual, CIAP, bajo los siguientes condicionantes:

¹ Aclaración. En el desarrollo de este trabajo se referirá al “trabajador”, donde el uso de este vocablo se refiere tanto a hombres como a mujeres, dejando en claro que esto no significa un trato discriminatorio a las mujeres trabajadoras. Observatorio de Políticas Públicas - UFG

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

- i) Del aporte que hacen los empleadores, reducir de 1.9 por ciento a 1.4 por ciento el porcentaje que se destina al pago de la comisión de administración y al pago del seguro de invalidez y sobrevivencia de los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones, AFP.
- ii) Del remanente del aporte de los empleadores, 6.35 por ciento del Ingreso Base de Cotización, IBC, en su totalidad, se destina a la Cuenta de Garantía Solidaria.
- iii) Y del aporte del trabajador, se destina 0.15 por ciento del IBC a la Cuenta de Garantía Solidaria, como aporte solidario para que todos tengan una pensión vitalicia.

Dado estos condicionantes, para el cálculo actuarial, se consideraron:

- i) Cambios en el método de cálculo de las pensiones.
- ii) La introducción de la posibilidad de trabajar voluntariamente más años para jubilarse.
- iii) Que para las personas que ingresen al sistema de pensiones (nuevos afiliados) después de la aprobación de las reformas que se presentan en este estudio, la edad para pensionarse se eleve de 55 años a 60 años para las mujeres y de 60 años a 65 años a los hombres (serán las condiciones que estos nuevos trabajadores tendrán, en respuesta a las proyecciones de esperanza de vida, y para no debilitar el bono demográfico).
- iv) Que por ley, se vele para que se busque una tasa de interés de mercado para los fondos ahorrados por cada trabajador, de modo que se ubique en un rango entre 5.75 por ciento como mínimo y 6.0 por ciento.

Con todo esto se espera un aumento de las pensiones individuales y una reducción del déficit fiscal relacionado con las pensiones.

b. Metodología de investigación

Para la investigación se aplicó metodología cualitativa con técnica de revisión documental para identificar y describir los antecedentes de la seguridad social y de los sistemas previsionales a nivel mundial, así como también los tipos de sistemas previsionales, para posteriormente describir e identificar los sistemas previsionales en la región latinoamericana y en El Salvador. Además, se utilizó metodología cuantitativa con técnica estadística y actuarial. Se utilizaron además, como antecedentes, datos demográficos, de empleo, precios e ingresos de la población salvadoreña, los datos sobre población económicamente activa, historial del salario mínimo en El Salvador, así como proyecciones de crecimiento económico, generación de empleos y de inflación, e información proveniente de las AFP y del Sistema Público de Pensiones, SPP, como bases para determinar el universo de la población que fue incluida y, para identificar las limitantes financieras y la carga que tiene sobre el déficit fiscal, todo lo cual se convierte en insumos para alimentar el modelo de cálculo actuarial. También se valoró el monto de inversiones en Certificados de Inversión Previsionales, CIP, así como las tasas de rentabilidad desde diciembre de 2006 a diciembre de 2019.

Para lograr el objetivo socioeconómico de aumentar las pensiones, se planteó como condición necesaria lograr un alivio fiscal en el tiempo (i.e., disminuir el déficit previsional), que resulta de las obligaciones directas del Estado y un posible desequilibrio de la Cuenta de Garantía Solidaria, CGS. Por tanto, teniendo como base informativa el monto pagado por el Ministerio de Hacienda por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, FOP, cada año desde 2009 hasta 2019, y la proporción que representa del Presupuesto General del Estado en estos años, en el desarrollo de esta investigación se puso especial atención en la sostenibilidad social y financiera

de la propuesta de reforma al SAP, tomando en cuenta los compromisos previsionales que tenga que cumplir el Estado en el futuro, esto es, a 10, 50 y 100 años.

Además, se consideró la edad promedio de jubilación y la edad promedio de defunción, de hombres y de mujeres, y el número de pensionados por vejez e invalidez, y beneficiarios por sobrevivencia y quienes reciben beneficios económicos de manera temporal y permanente, así como la proyección de afiliados que cumplirán la edad legal para acceder a los beneficios por pensión en los próximos 5 años a 2024, según informes de la Asociación Salvadoreña de Fondos de Pensiones, ASAFONDOS. También, se tomó el número de trabajadores que son posibles a devolución de saldos por niveles de ingresos a diciembre de 2019.

Conjugadamente, se hizo un análisis incluyendo variables como edad de jubilación, con extensión voluntaria y por ley, así como la posibilidad de jubilación anticipada, y en el tiempo que corresponde, incluyendo los requisitos a cumplir para tener acceso a la jubilación.

Igualmente, se trabajó con datos del SPP. Se tomó el número de afiliados, de pensionados por vejez, invalidez y sobrevivencia, y los montos de pensiones pagadas por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS, desde marzo de 1998 a diciembre de 2019. Similarmente, se consideró sobre el número de afiliados, de cotizantes y de pensionados por vejez, invalidez y sobrevivencia, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, INPEP, desde marzo de 1998 a diciembre de 2019, así como el número de pensiones en condiciones de pensionarse y monto mensual a pagar, incluyendo aguinaldos.

La investigación y la propuesta que emana de ella, se desarrolló con un enfoque explicativo con sustento técnico-financiero y actuarial, para determinar y sustentar los resultados y las recomendaciones de reformas al SAP.

3. Origen de la seguridad social y los sistemas previsionales

Los sistemas previsionales surgieron en Prusia en la penúltima década del siglo XIX como un sistema de reparto que permitió dar un ingreso permanente por enfermedad, y crear condiciones para que los trabajadores mayores de edad pudieran dejar de trabajar y no tener que hacerlo hasta fallecer o tener que vivir de lo que le compartieran sus familias. Esta concepción de seguridad social se replicó en otros países de Europa y en los Estados Unidos de América y comenzó a incorporarse en América Latina a partir de 1924, cuando se establece en Chile el primer programa de seguridad social que contemplaba pensiones (Grados, 2014, p. 6).

Los conceptos de Seguridad Social y los de Sistemas de Previsionales han evolucionado desde su inicio en Alemania en 1883, cuando Otto von Bismarck, un estadista, militar, noble y político prusiano, líder de los conservadores, para quitarle fuerza a la socialdemocracia, de inspiración marxista, dictó leyes sociales de avanzada que dieron base a la concepción de un socialismo de estado (Sánchez-Castañeda, 2006, p. 6). Efectivamente, durante la gestión de Bismarck, se instituyeron los fundamentos del bienestar social, mucho antes que lo logran los países con gobiernos con ideologías liberales. En 1883, ante el avance del socialismo y como una forma de combatirlo, Bismarck señaló que "es necesario un poco de socialismo para evitar tener socialistas" (Sánchez-Castañeda, 2006, p. 6). Por tanto, decía, que "El Estado debe reconocer su misión de promover positivamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad, y particularmente de los más débiles y necesitados, utilizando los medios que dispone la colectividad" (Sánchez-Castañeda, 2006, p. 7).

Entre 1883 y 1889, Bismarck estableció tres Leyes de Protección Laboral: (1) Ley Sobre Seguro de Enfermedad (1883); (2) Ley sobre Accidentes del Trabajo (1884), que requería que los patronos pagaran obligatoriamente; (3) Ley del sistema de pago obligatorio de una pensión o jubilación (1889), para los trabajadores con salario

menor a 2,000 marcos al año, a partir de los 70 años (Sánchez-Castañeda, 2006, pp. 8-9). Así, se estableció en Alemania el primer sistema de Seguridad Social en el mundo.

Después del fin de la Primera Guerra Mundial en noviembre de 1918, el concepto de seguros sociales pasó a ser parte de los programas de trabajo de las organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad (luego Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS (DCOMM, ILO 2009). En la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 1919), se aprobó que la jornada laboral era de 8 horas diarias y 48 semanales en la industria.

En Inglaterra, la seguridad social comenzó con la Ley de Indemnización de Trabajadores, que cubría sólo a algunos trabajadores, la cual se generalizó en 1906. Posteriormente se introdujeron el Seguro Sanitario obligatorio y el de desocupación para algunos sectores industriales (1912), que se generalizaron en 1920; la Ley de pensiones de no contribuyentes mayores de 70 años (1908); y la ley de Pensiones contribuyentes a ancianos, viudas y huérfanos (1925). (Sánchez-Castañeda, 2006, p. 8).

William Beveridge, economista y político liberal británico, transformó la concepción de la seguridad social, en beneficio de los trabajadores. Su Plan de Seguro Social, lo presentó en noviembre 1942, en el informe *Social Insurance and Allied Services* ("Primer informe Beveridge"), en el cual estableció los fundamentos del *Welfare State* o Estado de Bienestar. Pero no fue hasta que asumió como primer ministro el laborista Clement Attlee en 1945, que implementó los planteamientos de Beveridge para establecer el "Estado de Bienestar".

El modelo de seguridad social de Beveridge integró el servicio nacional de salud, la garantía de un ingreso ante situaciones especiales y un pago ante condiciones de desempleo, todas con una visión nacional, que no fue considerada por Bismarck (Sánchez-Castañeda, 2006, pp. 12-13). Aunque Bismarck fue un conservador, dada las reformas sociales realizadas durante su gestión se le acusó de ser socialista, algo que también le sucedió años más tarde al presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), del Partido Republicano (Revista Trabajo, 2009). En 1935, el presidente Franklin Delano Roosevelt del Partido Demócrata, en el desarrollo del llamado "Segundo New Deal" (1935-1938), aprobó la Ley de la Seguridad Social (agosto de 1935), en la cual acuñó un nuevo término, que integró el concepto de seguridad económica con el del seguro social (Sagredo, 2013, pp. 322-325).

Por su parte, el Libertador Simón Bolívar fue el primer gobernante que hizo referencia al concepto de seguridad social en Latinoamérica, cuando en su discurso ante el Segundo Congreso de Venezuela, realizado en Santo Tomás de la Nueva Guayana en la Angostura del Orinoco, el 15 de febrero de 1819, expresó:

El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social, y mayor suma de estabilidad política (Uribe, 2019).

En 1944, en la histórica Declaración de Filadelfia de la OIT, se reconoció la "obligación solemne... de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas... que permitan: ... (f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; (g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; (h) proteger a la infancia y a la maternidad" (Uribe, 2019).²

² Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), parte III, <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, ONU, adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 22 señala:

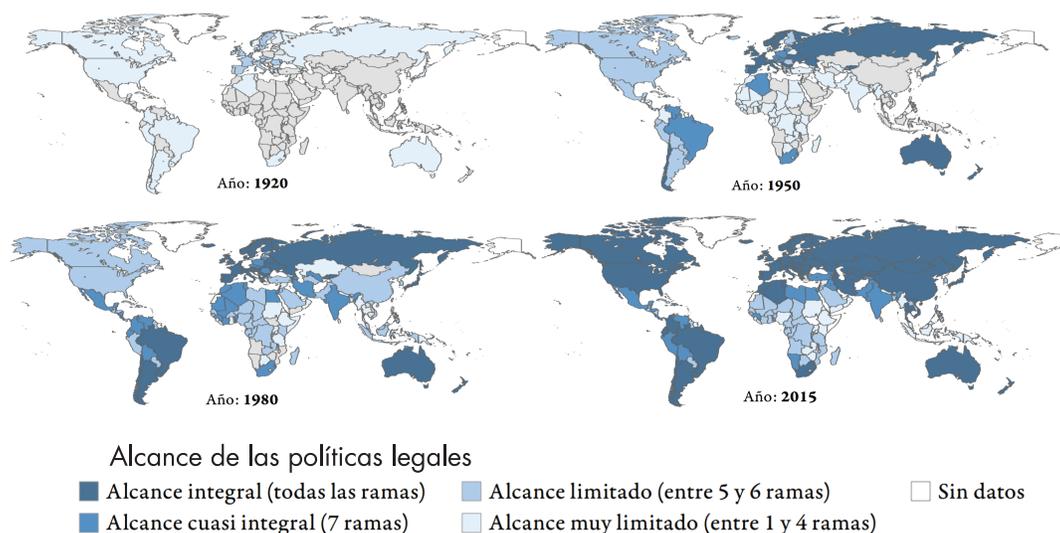
“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”³

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de la ONU aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde establece como deber de los países la “adopción de medidas legislativas”, para cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado”. El mandato del artículo 9 es claro:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. (ONU, ACNUDH, 1996-2020) ⁴

Gráfico 1. Brecha de la Seguridad Social – 1900-2015

Hacia sistemas integrales de seguridad social: Número de áreas de políticas cubiertas por programas de protección social incluidos en la legislación nacional, 1900-215



Fuente: tomado del World Social Protection Report 2017-2019

Si bien ha habido importantes avances en el campo de la seguridad social, la brecha de la seguridad social aún es grande (Gráfico 1). Según la OIT, sólo el 20 por ciento de la población mundial ha logrado una cobertura adecuada, y “alrededor del 90 por ciento de la población activa mundial no está cubierta por programas de pensiones que le puedan proporcionar un ingreso suficiente de jubilación” y por “La mala administración de

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

muchos de los programas, cuando los hay... hace que una gran parte de la población mundial corra el riesgo de verse en la pobreza durante su vejez", especialmente en las economías informales de los países en desarrollo (ILO, 2000).

4. Los sistemas previsionales en el mundo

Existen diversos sistemas de pensiones en el mundo, los cuales reflejan diferentes historias, condiciones, y características institucionales de los estados de cada nación. En términos generales se pueden clasificar en seis sistemas:

a. Sistema Público de Pensiones de reparto:

Están constituidos por las cotizaciones de los trabajadores y otros ingresos generales al sistema de Seguridad Social, que han sido definidos de antemano y administrados por el Estado. Es un sistema basado en la solidaridad intergeneracional: con las contribuciones sociales de los trabajadores activos se paga a los jubilados. Por tanto, el pago de las pensiones a los trabajadores ya jubilados dependerá del nivel de empleo en la economía local. Su cobertura tiende a ser universal, y su sostenibilidad financiera depende primordialmente de los aportes de la población económicamente activa, PEA. Se le critica porque para mantener las pensiones de los jubilados, dada la disminución de trabajadores activos, se requiere de aumentar sus cotizaciones (Romero, 2007, p.8).

b. Sistema de Pensión Universal:

Es un sistema no contributivo universal, cuyas erogaciones las financia directamente el Estado con sus ingresos tributarios, vía presupuesto general del Estado. Los beneficios del trabajador son definidos de antemano, y se considera la pensión como un derecho social garantizado, sin importar su contribución. Se le critica porque ante mayores necesidades de financiamiento se requieren alzas tributarias, y si se manifiesta un marcado envejecimiento de la población esto también requiere una mayor carga impositiva a la PEA, para mantener las pensiones de la población dependiente. Si la carga tributaria del país es baja, la sostenibilidad del nivel de pensiones es baja, lo que resulta en una sistemática reducción del poder adquisitivo de los pensionados.

c. Sistema de Pensiones de Cuentas Nacionales:

Es un sistema conformado por los aportes individuales que realiza el trabajador durante toda su vida laboral a su cuenta personal, base para determinar la jubilación que va a recibir la persona, sustentada en reglas actuariales sobre cotizaciones y prestaciones. Así, el aporte o costo de la cotización se transforma para el trabajador en un "salario diferido", que terminará recibiendo en forma de pago de jubilación. A este sistema se le ve como ventaja la estrecha relación entre cotizaciones y la jubilación a recibir (prestación). Contrariamente, la mayor crítica señala que este sistema no garantiza un ingreso de jubilación suficiente para todo tipo de trabajadores. Por esto, como complemento se establece una prestación básica (Romero, 2007, p.9).

d. Sistema de Capitalización Individual:

Es un sistema basado en aportes bien definidos del trabajador (porcentaje de su salario) a su cuenta individual, que son invertidas en instrumentos financieros por una administración privada que es regulada y supervisada por el Estado. Por tanto, las contribuciones más los intereses acumulados en esta cuenta individual, determinarán el monto de la jubilación o pensión que va a recibir en el futuro. Este modelo se utiliza, especialmente, en los países anglosajones.

Resalta como ventaja de este sistema el que puede ofrecer al trabajador una cuenta individual, que se manejan de manera transparente. Contrariamente, se señala como posible inconveniente si hay una inflación alta y no se logra una buena tasa de interés, por lo que para obtener una pensión que represente un alto porcentaje de su salario se debe contribuir durante un largo tiempo. Además, se le critica porque el trabajador asume los riesgos en su vida laboral, como son “lagunas en las cotizaciones, bajos salarios, maternidad”, entre otros, lo que tiende a generar una “baja cobertura y baja suficiencia de prestaciones”. Además, como el Estado es sólo un regulador, se transforma en un ente que no pone atención al envejecimiento de la población (Congreso Nacional de Chile, 2020).

e. Sistema de Pensiones de Auto Inscripción o *auto enrollment* (Pensiones complementarias):

Es un sistema de capitalización individual, sustentado por una previsión social empresarial que complementa las pensiones públicas. Es un sistema de aporte obligatorio del patrono, pero voluntario para el trabajador, aunque se le incentiva a aportar desde el inicio de su vida laboral. De esta manera, contribuyen a la jubilación el trabajador, la empresa e, incluso, puede hacerlo el Estado. Este sistema ha sido un éxito en el Reino Unido (nueve de 10 trabajadores participan de este sistema), el cual tiene las mismas ventajas e inconvenientes que el sistema de capitalización (Romero, 2007, p.9).

f. Mixto Multipilares:

Este es un modelo ecléctico nació como respuesta a las críticas que se hacen a todos los sistemas, el cual busca superar las desventajas y utilizar de mejor manera las ventajas que tiene cada uno de ellos. Este sistema busca superar los problemas de cobertura, de ineficiencia y de solvencia mediante una combinación de los diferentes sistemas previsionales, integrando aspectos contributivos y no contributivos, de reparto y capitalización individual. Este sistema mixto busca mejores pensiones mediante provenientes de contribuciones definidas, y una complementariedad a través de un financiamiento por parte del Estado, incluido en el presupuesto fiscal, y uno que obtenga los recursos mediante un sistema de capitalización, con una administración pública-privada. Con este sistema mixto se busca distribuir los beneficios y los riesgos para mitigar los efectos negativos (Congreso Nacional de Chile, 2020).

Claramente, todos los sistemas tienen ventajas y desventajas, sin que, hasta este momento, se haya demostrado que uno de ellos sea definitivamente mejor que los otros. En este contexto, se puede decir que los sistemas de pensiones están inmersos en un período de ajustes o de transición, especialmente ante la necesidad de lograr mejores beneficios al tiempo que todos los países y sistemas deberán afrontar decisiones sobre fuentes y formas de financiamiento y ante problemas de longevidad y demografía. Todo esto enfrenta una mayor dificultad por la reticencia política de analizar técnicamente (actuarialmente) las consecuencias de seguir igual o de hacer reformas.

5. La seguridad social y los sistemas previsionales en América Latina y El Caribe

En el continente americano hay diferentes sistemas de pensiones. Por ejemplo, Argentina y Brasil tienen un “sistema de pensiones predominantemente público, tanto para las pensiones contributivas (de reparto y obligatorio para todos los trabajadores) como para las no contributivas” (Weidenslaufer, et.al., 2018, pp. 2-3), complementado, con planes previsionales privados de carácter voluntario.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

En el caso de Uruguay, Colombia y Canadá, ellos tienen sistemas previsionales mixtos (público-privado), aunque con diferencias entre ellos.

- i. Uruguay cuenta con un pilar no contributivo y uno contributivo que se complementa con un subsistema de reparto: Régimen de Solidaridad Intergeneracional y Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio (de capitalización), donde la participación en uno u otro sistema se determina en función del salario.
- ii. Colombia tiene un régimen mixto, con un pilar público no contributivo, un segundo pilar (Sistema General de Pensiones) obligatorio mixto y contributivo, y un tercer pilar de Ahorro Previsional Voluntario, que tiene incentivos tributarios.
- iii. Canadá tiene un sistema de pensiones que tiene un pilar público no contributivo de carácter universal, al que se tiene derecho a acceder considerando la edad y los años de residencia; y tiene un segundo pilar contributivo (Canada Pension Plan, CPP), que es financiado por las cotizaciones de trabajadores y empleadores.

La administración de los fondos en los sistemas públicos de Colombia y Uruguay la realiza un ente estatal y el de Ahorro Individual recae en las AFP, que son supervisadas por una entidad estatal. En Canadá, la inversión de los fondos de pensión recae en una institución pública independiente (Weidenslaufer, Christine, et.al., 2018, pp. 2-3).

Por otra parte, es relevante considerar como antecedente el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Pensions at a Glance del 2015*, el cual muestra que las reformas hechas en casi todos sus países miembros de la Organización entre 2013 y 2015 se enfocaron en “generar ingresos de jubilación adecuados y al mismo tiempo, ser financieramente sostenibles” (OCDE, 2015), sustentados en reformas para “retrasar la jubilación al elevar la edad mínima legal para el retiro, restringir las facilidades de jubilación anticipada y mejorar los incentivos para trabajar más tiempo” (OCDE, 2015), todo lo cual tenderá a tener “efectos distributivos, conforme la capacidad laboral a mayor edad y la esperanza de vida restante (que) varían entre los distintos grupos socioeconómicos”.

En el caso de América Latina, Alberto Arenas, asesor regional para la CEPAL, que entre los años 1981 y 2008, 11 países habrían hecho reformas estructurales a sus sistemas de pensiones y 16 países habrían hecho reformas paramétricas.⁵ Según Arenas (Barría, 2019), “La tendencia de las reformas estructurales (de los últimos años) ha sido avanzar hacia esquemas solidarios (contributivos y no contributivos) con mayor participación (financiamiento y administración) del Estado”.

Para Arenas (Barría, 2019), “El principal desafío de la región es la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, es decir, la solvencia del sistema y la capacidad de cumplir sus promesas”, lo cual, considera que depende de distintos factores como la demografía (su dimensión, estructura, evolución y características), la proporción de los trabajadores que laboran en el sector informal, las características del sistema de protección social que se tiene, y la situación fiscal, entre otros, y concluye con la reflexión:

⁵ Chile 1981, Perú 1993, Argentina 1994, Colombia 1994, Uruguay 1996, Bolivia 1997, México 1997, El Salvador 1998, Costa Rica, 2001, República Dominicana 2003, y Panamá, 2008. Además, tres países habrían realizado nuevas reformas estructurales: Argentina 2008, Chile 2008, y Bolivia 2010; y 16 países habrían hecho reformas paramétricas: Argentina 2008, Chile 2008, Uruguay 2008, Colombia 2008, Cuba 2009, Bolivia 2010, Guatemala 2010, Paraguay 2010, Nicaragua 2013, Honduras 2014, Venezuela 2014, Brasil 2015, Ecuador 2015, Haití 2015, Costa Rica 2016, y Perú 2016.

“No hay un sistema único que funcione bien para todos los países, porque las circunstancias son distintas.” (Barría, 2019)

En este contexto, se tiene que en América Latina las edades para jubilarse son diversos (Cuadro 1). Las edades más altas tienen ocho países, Costa Rica, México, Perú, Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Honduras, donde los hombres deben tener 65 años, mientras que en los tres primeros tienen igual requisito las mujeres, en cinco de ellos, Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Honduras la edad para jubilarse de las mujeres baja a 60 años. En el caso de Brasil hay un beneficio adicional, en tanto que los hombres que tienen 35 años de cotizaciones y las mujeres 30 años, estos trabajadores pueden retirarse sin un mínimo de edad (Barría, 2019).

Cuadro 1. Edades de jubilación en América Latina (años de edad)

País	Hombres	Mujeres	País	Hombres	Mujeres
Costa Rica	65	65	Guatemala	62	57
México	65	65	Panamá	62	57
Perú	65	65	Ecuador	60	60
Argentina	65	60	Nicaragua	60	60
Brasil	65	60	Paraguay	60	60
Chile	65	60	R. Dominicana	60	60
Cuba	65	60	Uruguay	60	60
Honduras	65	60	El Salvador	60	55
Colombia	62	62	Venezuela	60	55
			Bolivia	55	50

Fuente: Alberto Arenas (CEPAL), BBC News Mundo, 18 julio 2019.

En Colombia, para jubilarse tanto los hombres como las mujeres deben tener 62 años, mientras que en Guatemala y Panamá los hombres también requieren 62 años para pasar a retiro, pero las mujeres deben tener 57 años. En seis países, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tanto hombres como mujeres deben tener 60 años para solicitar la jubilación. Sin embargo, en el caso de Ecuador, además de la edad el tiempo de cotización son decisivos. Si el trabajador tiene 40 años de contribuciones no se le requiere una edad mínima para jubilarse; si tiene 30 años de trabajo la edad mínima es de 60 años, si tiene 15 años laborando se puede jubilar a los 65 años y si sólo tiene 10 años de trabajo puede solicitar su jubilación a partir de los 70 años (Arenas, BBC News Mundo, 2019).

El Salvador y Venezuela están entre los países que requieren menos años de edad, según el Cuadro anterior del Dr. Arenas, aunque hay diferencias. Los hombres deben tener 60 años y las mujeres 55 años. Y Bolivia es el país donde se requiere la menor edad para jubilarse, 55 años los hombres y 50 años las mujeres; aunque para tener acceso a la pensión solidaria, tanto hombres como mujeres deben tener 58 años de edad y 10 años de cotizaciones. En el caso de las mujeres, hay beneficios adicionales, de modo que pueden jubilarse un año antes por cada hijo que tengan, hasta un máximo de tres años.

Obviamente, el mayor desafío de América Latina está en cómo financiar las jubilaciones, ante una situación donde hay cada vez un mayor número de adultos mayores que sus pensiones ni siquiera les alcanza para mantener una vida digna. Además, Mariano Bosh, especialista principal en la División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Barría, 2019), sostiene que “como la población está envejeciendo, en todas las regiones del mundo está aumentando la edad de jubilación”, lo que significa que “los países (Estados) tienen que gastar más porque la gente vive más años y, con el cambio demográfico, cada vez hay más pensionados y menos trabajadores que aportan al sistema”.

En este sentido, si los Estados deben utilizar más recursos públicos para sostener los sistemas, esto tiende a poner presión al alza en el déficit fiscal. Ante esta situación, Bosh señala que “Existe una preocupación por la sostenibilidad fiscal”, lo cual dificulta la posibilidad de ampliar la cobertura, para que “la mayoría de los adultos mayores reciba una pensión” y ella “les permitan tener una vida digna”. Ante esta situación, entre las opciones

técnicas para superar el problema, se requiere ajustar dos variables paramétricas: (i) aumentar la edad de jubilación; (ii) aumentar las cotizaciones de los trabajadores; o (iii) una combinación de las dos anteriores (Barría, 2019).

6. La seguridad social y los sistemas previsionales en El Salvador

a. El inicio de la seguridad social en El Salvador

En El Salvador, el primer paso hacia un sistema de seguridad social surgió en mayo de 1911, cuando se decretó la Ley sobre accidentes de Trabajo (Decreto Legislativo del 11 de mayo, 1911), que sería la primera legislación en línea con uno de los fundamentos del Estado de Bienestar. Con ella se buscó tutelar la seguridad económica de los trabajadores gubernamentales (no aplicó al resto de la población trabajadora) ante accidentes de trabajo ocurridos en la jornada laboral, dejando en manos del patrono la responsabilidad de cubrir los accidentes de trabajo que sufrieran sus trabajadores, salvo si el accidente se hubiese dado por un caso fortuito, negligencia, imprudencia o descuido del trabajador accidentado.

Las relaciones laborales fueron reguladas por el Código Civil y el Código de Trabajo durante las primeras dos décadas del siglo XX, en respuesta al por mandato de la Constitución de 1886 (Henríquez, 2014).

Luego, en octubre de 1915, las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público promovieron un novedoso sistema de ahorro entre los empleados de esa institución. En respuesta a la “solicitud de la totalidad de los empleados de Hacienda” (Diario Oficial, 1915), ese Ministerio emitió un Decreto el 14 de octubre de 1915, mediante el cual se estableció “la benéfica Institución de la ‘Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda’, cuyos fines no pueden ser más laudables, pues se trata de difundir el hábito del ahorro entre los empleados, economizando parte de sus sueldos y creando así la base del bienestar futuro de los mismos” (Diario Oficial, 1915). Esta medida fue de gran relevancia, ya que buscaba generar un estímulo para el ahorro, a fin de que los trabajadores acumularan, a través de su vida laboral “un fondo de reserva que más tarde, cuando se retiren del empleo, en caso de grave enfermedad o cuando la vejez (tocara) a sus puertas, les (serviría) para hacer frente a sus necesidades, evitándoles llegar a la indigencia o ser una carga para el Estado” (Diario Oficial, 1915).

Los criterios de funcionamiento de esta Caja referida anteriormente, fueron similares a un sistema de previsión social de capitalización individual. El Decreto Ejecutivo que estableció la Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda contiene importantes conceptos socioeconómicos y financieros de trascendencia como es el caso que: (i) los empleados se les debía extender una “constancia de los descuentos hechos”; (ii) al retirarse del ministerio de Hacienda, tenían el derecho a que se les devolvieran sus recursos provenientes de los descuentos realizados; (iii) el empleado que reemplazaba al saliente podía comprarle el depósito o las acciones que tuviere si ellos estuvieren de acuerdo; y (iv) el empleado podía dejar en herencia los recursos acumulados a su favor. (Diario Oficial, 1915)

Sin embargo, no fue hasta 1935, durante el gobierno del General Maximiliano Hernández Martínez, que se decretó la Ley de Botiquines, que estableció que los patronos, que empleaban a más de 10 personas, debían dar medicinas a los trabajadores del campo y en los talleres en las ciudades, cuando ellos no contaban con los recursos para tener asistencia médica. Esta ley demandaba de los patronos tener un lugar para dar gratuitamente los medicamentos básicos. (Decreto Legislativo N° 25, 1935).

Otro paso importante en la construcción de la Seguridad Social de El Salvador se dio con las reformas a la Constitución de 1886 (Congreso Nacional Constituyente, 1886), que se dieron el 29 de noviembre de 1945, durante el gobierno del general Salvador Castaneda Castro (1945-1948), mediante las cuales:

- i. En su literal M, se ampliaron los conceptos de “Familia y Trabajo”, y declara “La familia, como base fundamental de la nación, será protegida especialmente por el Estado...” (Art.153).
- ii. En el Art. 155 dictó que “El trabajo es un deber y un derecho, ambos de carácter social. El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y el trabajador gozará de su protección para asegurarle una existencia digna”.
- iii. Luego, en el Art, 156 demandó que el Código del Trabajo que se promulgue, respete “el derecho de los empresarios o patronos y procurando la armonía entre el capital”, para lo cual debe basarse principalmente los principios generales como:
 - “1. Protección del salario mediante el establecimiento de un sistema equitativo y obligatorio para la fijación de un salario mínimo... tomando en cuenta la naturaleza del trabajo y las diversas zonas del país...”
 - “2. A igual trabajo deberá corresponder salario igual a base justa de calidad y responsabilidad.”
 - “3. Establecimiento de la jornada máxima de trabajo según el sexo y la edad... El trabajo extraordinario será regulado.”
 - “4. El derecho a un día de descanso después de seis días de trabajo, sin perjuicio de los días de fiesta nacional establecidos por la ley, siendo estos últimos pagados. Las vacaciones serán pagadas después de un año de trabajo.”
 - “5. Protección especial del trabajo de las mujeres y los menores.”
 - “6. Indemnización adecuada en los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y despidos injustificados.”
 - “7. Irrenunciabilidad de los derechos que la ley concede a los trabajadores...”
 - “8. Derecho del trabajador para que se señalen las condiciones que deben reunir los locales de trabajo y las seguridades que deben adoptarse para garantizar su vida y su salud.”
- iv. Y finalmente, en el Artículo 157, mediante esta “Constitución Reformada de 1886” demandó la formulación y aprobación de una ley para establecer “el Seguro Social obligatorio con el concurso del Estado, de los patronos y de los trabajadores.”⁶

Este conjunto de reformas de 1945 constituyó un paso significativo en la conformación de la Seguridad Social en El Salvador.

En su informe de gestión de 1947, ante la Asamblea Legislativa, el general Castaneda destacó que “Al crear el Departamento del Trabajo, sustituyendo a las viejas Juntas de Conciliación, se vio la necesidad de colocarnos al nivel de los pueblos democráticos y más evolucionados del mundo, en cuanto a ese aspecto de la legislación. Es por esto que mi gobierno decidió desde el primer instante elaborar el CODIGO DE TRABAJO”, que surgió de

⁶ Constitución de El Salvador de 1886.
Observatorio de Políticas Públicas - UFG

una comisión integrada personas de “los distintos sectores de la Nación, a saber: obreros, empleados, de comercio, patronos industriales, patronos agrícolas y funcionarios del Estado” (Diario Oficial, 1947).

Luego manifestó su preocupación “por el estancamiento del Seguro Social, el que vendrá a ser un complemento de aquel para elevar el nivel moral y material de las clases trabajadoras, poniéndolas al mismo plano en que se encuentran las masas laborantes más evolucionadas del mundo democrático en materia de justicia social (Diario Oficial, 1947)” Ante esta situación, el gobierno envió a hacer estudios especiales en la materia, a los doctores Francisco Roberto Lima (Canadá) y Rodolfo Jiménez Barrios (Chile), quienes a su regreso fueron los encargados de elaborar el Anteproyecto de Ley del Seguro Social Salvadoreño, cual fue compartido en El Salvador con el doctor Rodolfo A. Metall, técnico en Seguridad Social de la OIT (Diario Oficial, 1947).

Sin embargo, del Decreto de Ley que creó el Seguro Social no fue aprobado sino hasta el 28 de septiembre de 1949 (D.L. N° 329), y se estableció formalmente el 23 de diciembre de ese año. No obstante, esta institución comenzó a brindar servicios médicos en 1954, bajo la presidencia de la República del coronel Oscar Osorio (1950-1956), (Historia del ISS, 2020).

Durante el gobierno de Osorio, se aprobó una nueva ley de seguridad social en 1953, mediante la cual se dio origen al ISSS y se estableció que la “seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio de beneficio para todos los trabajadores que dependieran de un patrono”. Esta reforma combinó la previsión con la asistencia médica “ante enfermedades o accidentes de trabajo y por maternidad”, e incluyó a los empleados públicos que no habían sido incluidos la Ley de 1945, como los empleados civiles, municipales y gubernamentales no administrativos (Diario Oficial, 1953).

No obstante, los empleados públicos no fueron incluidos de manera integrada hasta que se creó el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) en 1975, a iniciativa del presidente de la República, coronel Arturo Armando Molina (1972-1977). Con esta Ley, además de integrarlos, estableció la forma de administrar e invertir los recursos para el pago de prestaciones, y cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, IVM, de los empleados públicos. Luego se incorporaron los maestros públicos en enero de 1978 (Diario Oficial, 1957).

Posteriormente, el 28 de noviembre de 1980, mediante Decreto Legislativo N° 500, fue creado el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, para brindar previsión y seguridad social a los miembros y personal de la Fuerza Armada de El Salvador.

En 1983, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva Constitución, que en su artículo N° 50 señala que “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”, y que “Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones” que deberán “asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos”, y que “Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley”. En esos momentos, todas las entidades de seguridad social eran públicas: ISSS, INPEP, IPSFA, la Dirección de Bienestar Magisterial del Ministerio de Educación y los programas complementarios de las instituciones oficiales autónomas (Henríquez, 2014).

b. El Sistema de Reparto

El Sistema de Pensiones Público, SPP, fue de reparto, basado en un fondo común innominado, que estuvo administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) desde 1969 y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) desde 1975, que estuvieron en vigencia hasta 1998. La disponibilidad financiera de este sistema provenía de las cotizaciones, que servían para cumplir las obligaciones por pago de pensiones

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

y gastos administrativos. La base conceptual de este sistema se denomina solidaridad intergeneracional, porque con las contribuciones sociales de los trabajadores activos se paga a los pensionados (Castillo, 2014).

La cobertura del ISSS se orientó desde un inicio a trabajadores laborando para un empleador del sector privado y de algunas instituciones oficiales autónomas, aunque posteriormente se permitió la afiliación de trabajadores independientes y del sector doméstico. Por su parte, la creación del INPEP tuvo como objetivo administrar un programa de pensiones por invalidez, vejez y muerte, para los empleados civiles⁷ del sector público, que laboraban en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y Municipalidades (Castillo, 2014).

El régimen de IVM del ISSS se financió principalmente con cotizaciones obligatorias que sumaban cuatro por ciento, de las cuales, el empleador aportaba dos por ciento, el trabajador uno por ciento y el Estado uno por ciento. Estos porcentajes de contribuciones se mantuvieron entre 1969 y 1977. Sin embargo, aunque había crecientes necesidades de financiamiento para pagar las prestaciones, el aporte del Estado se redujo en 0.5 por ciento en 1978, dejando la mayor parte de la carga financiera en el trabajador y en el empleador. Esta carga que debieron tomar los empleadores, afectó la demanda de trabajo, causó mora en sus pagos e incluso, en muchas ocasiones, se evadieron los compromisos previsionales (Castillo, 2014).

Esta medida, junto con las inversiones obligadas del ISSS en bonos del Gobierno, donde parte ellas se colocaron al 2 por ciento, y cuyo monto agregado a fines de 1984 totalizaba ₡450 millones (4.0 por ciento del PIB de 1984 (₡11,314 millones, equivalentes a \$4,046 mil millones), así como la obligación de tener sus recursos en depósitos a plazo en el sistema bancario nacionalizado, causaron una fuerte desvalorización de las contribuciones de los trabajadores.

En efecto, como el BCR fijaba la tasa de interés para depósitos a plazo a 180 días, salvo en 1984, que el ISSS obtuvo una tasa de interés real positiva de 2.7%, cada año entre

Cuadro 2. Tasas de interés (depósitos a plazo, 180 días) y tasa de inflación punta a punta

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Interés	12.5	12.5	15.0	15.0	15.0	18.0	18.0	18.0
Inflación	9.8	31.9	30.4	19.6	18.3	23.5	19.8	19.8
Tasa de interés real	2.7	-19.4	-15.4	-4.6	-3.3	-5.5	-1.8	-1.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Recent Economic Developments 1991 y 1996*.

1985 y 1991 tuvo tasas de interés negativas por los recursos de los trabajadores, donde las mayores desvalorizaciones se dieron en 1985 y 1986, con tasas negativas de -19.4 y -15.4 por ciento respectivamente (Cuadro 2). Luego, la desvalorización fue más suave, de modo que en 1991 fue de -1.0 por ciento.⁸ En marzo de 1992 la tasa de interés fue liberada y primó la tasa de mercado, con lo que a partir de ese año y dada menores tasas de inflación, logró encontrar nuevamente tasas de interés reales positivas.

Sin embargo, la fuerte desvalorización de los depósitos del ISSS, que sufrieron especialmente entre 1985 y 1989, explican en gran parte, las grandes cantidades de financiamiento que requirieron posteriormente.

⁷ En 1980 se creó el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, IPSFA, para brindar pensiones por IVM y otros servicios a personal de la Fuerza Armada de El Salvador.

⁸ *Recent Economic Developments 1991 y 1996*, Fondo Monetario Internacional.

El régimen de IVM era decidido independientemente por el ISSS y el INPEP, en respuesta a sus respectivas leyes, lo que significaba la aplicación de diferentes parámetros previsionales, tales como tasas de cotización, requisitos y cálculo de beneficios para sus afiliados. Además, en el caso del INPEP, su régimen de IVM hacía una diferencia entre el personal docente y el administrativo, donde su fuente de financiamiento provenía principalmente de las cotizaciones, a las que se sumaban las utilidades operacionales y los intereses que obtenían, tanto por las inversiones de reservas acumuladas como préstamos personales e hipotecarios (Castillo, 2014, p. 15).

Las tasas de cotización del INPEP, que eran más altas que las del ISSS, se distribuían proporcionalmente entre el afiliado y el empleador, las cuales se mantuvieron para el Régimen Docente en 8 por ciento entre 1978 y 1982. En 1983 se aumentó a 10 por ciento y luego se elevó a 12 por ciento en 1988. En el caso del Régimen Administrativo, el aporte se mantuvo en 5.0 por ciento entre 1976 y 1981, y se aumentó a 7.0 por ciento en 1982 y posteriormente a 9 por ciento en 1986. Según reformas de 2017, los trabajadores que cotizan al ISSS y del INPEP deben cotizar 7.5 por ciento e igual porcentaje los patronos, para llegar a 15 por ciento mensual.

El tiempo mínimo de cotización era de 15 años, con lo cual se obtenía una tasa de reemplazo⁹ equivalente al de 55 por ciento en el régimen del ISSS y de 5 por ciento en el del INPEP; y si se cotizaban 25 años, la tasa de reemplazo se elevaba a 67.5% en el régimen el ISSS y de 77.5% en del INPEP. En estas condiciones, el Estado debía asumir la carga del pago y el riesgo de longevidad.

Por otro lado se tiene que según la Ley del INPEP, su régimen de prestaciones se sustentaba en las llamadas “primas escalonadas”, sobre la base de 5 años cada una, donde, después del tercer escalón sólo debían aumentar de acuerdo a los aportes del Estado y de las instituciones oficiales autónomas, semiautónomas y las municipalidades, para así mantener el equilibrio financiero actuarial del sistema de pensiones (Art. 26 de la Ley del INPEP). Sin embargo, no se cumplió debidamente con la Ley, lo cual afectó negativamente la situación financiera del sistema (Castillo, 2014, p. 12).

Además de la desvalorización de los recursos cotizados, el SPP tuvo graves desequilibrios financieros, debido a que otorgó beneficios que no guardaban relación con los aportes de los cotizantes, causando un elevado déficit previsional, tanto en el ISSS como en el INPEP. Hasta la reforma de 1998, este déficit constituía una deuda implícita, que posteriormente debió asumir el Estado por ley.

Por otra parte, se tiene que para mantener el equilibrio y dar sostenibilidad financiera al SPP, era necesario mantener una relación trabajador afiliado activo/pasivo para cubrir las pensiones, pagar los gastos de administración y mantener una reserva. Sin embargo, a esto no se le puso atención, y esta relación se redujo de 10.9 trabajadores activos en 1986 a 8.0 en 1996, según datos de la Superintendencia de Pensiones, lo cual significó una reducción de los ingresos por cotizaciones para pensiones del ISSS y del INPEP. De haberse mantenido esta tendencia, y no se hubiese cambiado de modelo, esta relación habría caído a 4.9 en 2004 según cálculos de la Superintendencia de Pensiones (1997). Esta situación, más inversiones inadecuadas y beneficios desproporcionados, contribuyeron a acumular un alto déficit previsional implícito (Morán, Juárez, Aparicio y Pacheco, 2017, pp. 11-12).

Según estudio del Banco Mundial de 2004, que consideró 35 países de bajos y medianos ingresos, la deuda implícita de los sistemas de pensiones públicos, identificó que, en el caso de El Salvador, a finales de los noventa, esta deuda rondaba el 60 por ciento del Producto Interno Bruto, PIB, aplicando una tasa de descuento de 2 por ciento, mientras que la deuda pública externa equivalía 22 por ciento del PIB en 1999. Con esto, quedó en

⁹ Proporción del monto de pensión a ser otorgada relativa a los ingresos que percibían el trabajador antes de pensionarse. Observatorio de Políticas Públicas - UFG

evidencia que la deuda implícita del SPP prácticamente triplicaba la deuda pública externa del Estado (Morán, et. al. 2017, pp. 12-13).

c. De un sistema de pensiones de Reparto a un sistema de Capitalización Individual

América Latina vivió un período de crisis económica en los años 80, que culminó con un replanteamiento del papel del Estado, al tiempo que se concibió un nuevo enfoque en la forma cómo se diseñarían las políticas sociales. El enfoque estratégico del denominado "Consenso de Washington", se basó en diez recomendaciones: disciplina fiscal, redefinir las prioridades del gasto público, reformas tributarias, dejar que las tasas de interés fueran de mercado, igualmente el tipo de cambio, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera directa, desregulación, privatización y garantizar el derecho de propiedad.

En este proceso jugaron un papel determinante el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes orientaron a los países para diseñar una política económica y social totalmente diferente a la que prevaleció hasta fines de los 80. En este contexto, en El Salvador se realizaron profundas reformas en las áreas económica y social, y se pasó de un sistema redistributivo público, a un sistema de capitalización individual, cuya administración privada recayó en las Administradoras de Fondos de Pensiones (Mamani y Garay, 2010).

d. El Sistema de Pensiones de Capitalización individual y sus reformas

Ante la difícil situación financiera del SPP y la tendencia económica y social que surgió del Acuerdo de Washington, se conformaron las condiciones necesarias para transitar del sistema público de pensiones a uno privado (Consenso de Washington, 1989). Así fue como en los considerandos del Decreto Legislativo N° 927 del 23 de diciembre de 1996, mediante el cual se creó el Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP, se especificaron las razones de esta decisión, señalando:

- I. Que el Sistema de Pensiones actualmente administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos ya cumplió con su cometido;
- II. Que bajo esas circunstancias, el actual sistema de pensiones depara a las actuales y futuras generaciones una vejez insegura;
- III. Que es responsabilidad del Estado posibilitar a los salvadoreños los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar las contingencias de invalidez, vejez y muerte;
- IV. Que la seguridad económica sólo es posible alcanzarla con los esfuerzos conjuntos del Estado, de los empleadores y de los trabajadores, a través de un sistema de pensiones financieramente sólido con incentivos económicos y sociales adecuados;
- V. Que es necesario crear un nuevo sistema de pensiones que permita a las futuras generaciones el acceso a pensiones dignas y seguras."

El objetivo del SAP apuntó a crear condiciones para que los trabajadores tuvieran acceso a pensiones razonables invalidez común, vejez y muerte, al tiempo que fuera financieramente sostenible. Es de destacar que con el nuevo SAP, el Estado trasladó la carga de pago y el riesgo de longevidad a la persona, excepto lo correspondiente a la cuenta de garantía solidaria.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

El SAP se basa conceptualmente en un esquema de capitalización mediante un ahorro individual, en el cual cada trabajador es propietario de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), a la que aporta mediante cotizaciones que son obligatorias, y también voluntarias, más el aporte del empleador, los rendimientos que se logran por la inversión de estos dineros, y los recursos que se obtienen mediante los Certificados de Traspaso¹⁰. Todos estos recursos acumulados durante su etapa laboral activa, se toman como base para calcular y pagar la pensión del trabajador durante su etapa pasiva (Castillo, 2014, p. 16). Este sistema de capitalización individual excluyó el concepto de solidaridad intergeneracional, en la medida que: (i) dejó cerrado el SPP a la posibilidad de nuevas afiliaciones, con lo que también limitó su financiamiento; (ii) el número de pensionados del SPP era de 95,919 (Vejez: 64,443; Invalidez: 561; y por Supervivencia: 30,915) mientras que los cotizantes eran 9,574 al cierre a diciembre de 2019, esto es, 14.59 pensionados por cada cotizante, según datos de la SSF; y (iii) que el Estado sería responsable de cubrir por Ley el déficit del SPP.

Así se tiene que el valor del déficit actuarial del SPP, que debe asumir el Estado de manera directa, ascendió a \$8,381.42 millones al 26 de diciembre de 2019, según la SSF¹¹, de los cuales:

- Aportes de cotizantes del SPP: + \$ 1.55 millones
- Pensiones de pasivos SPP: - \$5,010.15 millones (59.8%)
- Pensiones y asignación activos SPP: - \$ 358.11 millones (4.3%)
- Certificado de Traspaso obligados: - \$1,183.49 millones (14.1%)
- Compensación por aportes CGS: - \$1,831.22 millones (21.8%)

De los compromisos por el déficit actuarial citado, el 64.0 por ciento corresponde a pago de pensiones de pasivos y pensiones y asignaciones activos al SPP, según los resultados de la valuación actuarial proyección 2020-2019 hecho por la SFF.

El Certificado de Traspaso más los compromisos de pagos previsionales y los gastos administrativos del SPP, generaron lo que se denominó "Costo de Transición" del sistema de reparto al sistema de capitalización individual.

Como fuente de financiamiento del pago de las pensiones del SPP, de los Certificados de Transferencia y de los gastos administrativos se identificaron tres fuentes: (i) las Reservas Técnicas del Sistema, que a fines de 1997 totalizaban \$338.7 millones, que se utilizarían hasta su agotamiento; (ii) luego, los recursos provendrían de un Fondo de Amortización que constituiría a partir de 1998 el Ministerio de Hacienda, mediante una partida en el Presupuesto General, que se estimó representaría entre el 0.5 por ciento y el 1.5 por ciento de éste; y (iii) mediante transferencias directas del Ministerio de Hacienda, las cuales también provendrían de asignaciones presupuestarias. Es de destacar que las Reservas Técnicas de ambos sistemas se agotaron en 2001.

Como la transición de un sistema a otro se podía hacer de manera inmediata, se definió un período de transición que durará varias décadas, hasta que fallezca el último beneficiado del SPP. Durante este período, el Estado mantiene la responsabilidad del pago de sus obligaciones de IVM propias del sistema de reparto, lo que significa que deberá absorber la deuda implícita del antiguo SPP, lo cual le impone un considerable gasto corriente, que pone presión en el déficit fiscal, porque requiere incorporarlo al Presupuesto General. Esto último, requiere hacer la debida asignación presupuestaria, tener responsabilidad social y mantener alta disciplina fiscal, esto es, recortar otros gastos corrientes para privilegiar el pago de la deuda implícita con los trabajadores. Esto no se

¹⁰ Certificados de Traspaso es un título valor mediante el cual se le reconoce al trabajador el tiempo de servicio cotizado en el antiguo SPP durante su vida laboral.

¹¹ Informe de valuación actuarial, Anexo 2, N° DS-SAPEN-25748 del 26 de diciembre de 2019.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

cumplió, en tanto que no se puso en cintura el gasto corriente y para saldar la deuda implícita se ha recurrido a un nuevo endeudamiento forzoso, por ley, “imponiendo un mecanismo ad hoc que ha resultado perjudicial para los afiliados al SAP” (Morán, et. al. 2017, pp. 13-14).

La deuda del ISSS e INPEP con quienes tienen derecho al pago de beneficios o reconocimiento de derechos por las cotizaciones totalizaba \$17,141.38 millones a diciembre de 2019, monto que deberá pagar el Estado gradualmente hasta que fallezca el último beneficiario.

Considerando la obligación del Estado de financiar el déficit implícito del SPP, mediante Decreto Legislativo N° 98 de septiembre de 2006, se autorizó al Ministerio de Hacienda, al INPEP y al ISSS que constituyeran el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, FOP, para atender las referidas obligaciones, para lo cual, se le autorizó para emitir certificados de inversión previsionales (CIP), los cuales deben ser adquiridos obligatoriamente las AFP con los ahorros de los trabajadores.

En abril de 2003 se aprobó el Decreto Legislativo 1217, mediante el cual se equipararon las pensiones, de modo que si el trabajador que había optado por afiliarse al SAP, y que en el momento de pensionarse su pensión resultare menor a la que habría recibido de permanecer en el SPP, se le otorgó un Certificado de Traspaso Complementario para igualarla. Esto también aplicó a los trabajadores que ya recibían pensión por vejez.

Luego, mediante el Decreto 100 de septiembre de 2006 se derogó el Decreto 1217, dejando sin efecto el cálculo para igualar las pensiones de los optados y se les otorgaron pensiones definidas de forma permanente y vitalicia a un segmento de afiliados al SAP.

En este contexto, los CIP emitidos por el FOP le han permitido al Estado cubrir

sus obligaciones relacionadas con el ISSS e INPEP desde 2006, aunque desde 2007 estos se han destinado al pago de intereses y amortización de los Certificados de Inversión Previsionales “A” y no al pago de las pensiones públicas. El saldo del FOP alcanzó a \$7,288.6 millones, equivalente a 69.1 por ciento del total de ahorros de los trabajadores en sus fondos de pensiones (Cuadro 3).

Como en la Ley SAP se dispuso que las inversiones de los Fondos de Pensiones en instrumentos financieros debían “realizarse a tasas de interés competitivas en el mercado” (Art. 91) se tomó como referencia la tasa LIBOR (*London InterBank Offered Rate*, tasa de interés de referencia interbancaria de oferta de Londres) a 180 días, en esos momentos alrededor de 5.30 por ciento, más una sobretasa de 0.75 por ciento, para un total del orden de 6 por ciento, lo que se visualizó como un buen retorno.

Cuadro 3. Saldos Ahorros en Fondos de Pensiones y Montos utilizados por el Gobierno por medio del FOP Series "A" y "B" (US\$ millones)

	Saldo Fondos de Pensiones ^{1/}	Saldo Utilizado por FOP	% de Fondos de Pensiones	% variación anual de Saldo Utilizado
Dic. 06	\$3,469.8	\$992.5	28.6%	n.a.
Dic. 07	\$4,054.0	\$1,418.5	35.0%	42.9%
Dic. 08	\$4,535.2	\$1,823.5	40.2%	28.5%
Dic. 09	\$5,127.1	\$2,245.5	43.8%	23.1%
Dic. 10	\$5,688.2	\$2,652.8	46.6%	18.1%
Dic. 11	\$6,181.4	\$3,101.7	50.2%	16.9%
Dic. 12	\$6,863.4	\$3,566.4	52.0%	15.0%
Dic. 13	\$7,397.6	\$4,035.2	54.5%	13.1%
Dic. 14	\$8,053.8	\$4,507.6	56.0%	11.7%
Dic. 15	\$8,637.0	\$4,984.9	57.7%	10.6%
Dic. 16	\$9,314.7	\$5,575.8	59.9%	11.9%
Dic. 17	\$10,166.1	\$6,224.2	61.2%	11.6%
Dic. 18	\$10,880.8	\$6,640.8	61.0%	6.7%
Dic. 19	\$11,775.1	\$7,032.4	59.7%	5.9%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero; y cálculo propio del % de variación anual.

^{1/} Patrimonio de los Fondos de Pensiones.

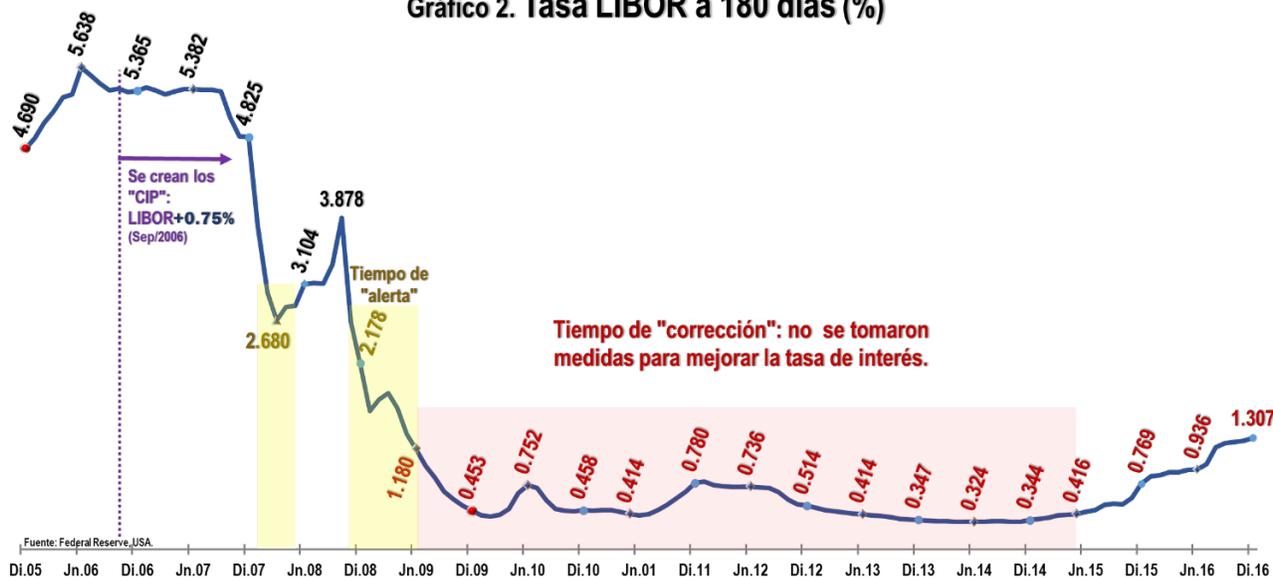
Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Había confianza en el LIBOR, que se había convertido en una tasa estandarizada universalmente aceptada, de modo que la Asociación Bancaria Británica llegaría a calificarla como "la cifra más importante del mundo". Su momento de mayor auge se dio cuando en 1997 la Bolsa Mercantil de Chicago adoptó el LIBOR para calcular el valor de su contrato de futuros de eurodólares

Sin embargo, A partir del segundo semestre del 2008, se comenzó a desarrollar "la más grave crisis financiera y económica desde la Gran Depresión" (Zurita y Rodríguez, 2009), porque el mercado hipotecario de Estados Unidos de América, EUA, comenzó a colapsar, lo que contaminó y causó la quiebra de grandes instituciones financieras, incluyendo grandes bancos de inversión. Esta crisis originada en los EUA se extendió rápidamente tanto a Europa como a los mercados emergentes, causando un duro impacto financiero (Zurita y Rodríguez, 2009).

Esta situación de crisis financiera internacional comenzó a conformarse a partir de 2008, y las bolsas y mercados de valores en el mundo se derrumbaron y causaron la denominada Gran Recesión (Vaughan, 2017). En efecto, en marzo cayó fuertemente el LIBOR, pero luego se recuperó. Ella comenzó a manifestarse en El Salvador a partir del segundo trimestre de 2009, también afectó a El Salvador, porque el LIBOR era la tasa de interés de referencia que el Estado debía pagar sobre los fondos que tomaba el Estado vía FOP. Al caer el LIBOR, las inversiones en CIP vieron disminuida su rentabilidad.

Gráfico 2. Tasa LIBOR a 180 días (%)



(Fuente: Federal Reserve, 2005-2016).

Entre febrero y marzo de 2008 se dio una fuerte caída del LIBOR, que se puede considerar como la primera alerta. Sin embargo, la tasa volvió a mostrar una tendencia al alza y llegó hasta 3.878 por ciento en octubre de ese año. Lamentablemente, en la medida que la crisis financiera se propagaba a todo el mundo, el LIBOR¹² comenzó a caer fuertemente entre diciembre y junio de 2009, período que se puede considerar como otro tiempo de alerta. En esos momentos el Gobierno debió tomar medidas correctivas, y definir otro mecanismo de referencia

¹² Actualmente sigue siendo un fuerte referente, incluso es utilizado por multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para sus préstamos.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

de la tasa de interés que se debía pagar los por los CIP. Pero eso no sucedió, porque pagar una tasa de interés baja favorecía a las arcas fiscales, reduciendo la presión sobre la caja gubernamental. Este criterio de formulación de política pública dio prioridad al alivio fiscal por sobre el daño que se causaba a los ahorrantes en el SAP, al pagarles una tasa de interés que en muchas ocasiones fueron menores a 0.5 por ciento (Gráfico 2.).

De esta manera, los trabajadores dejaron de percibir alrededor de \$3,567 millones según la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), lo cual causó un duro golpe financiero a uno de los principales pilares para garantizar una pensión digna. Una vez más, tal como sucedió, especialmente entre 1985 y 1989, las políticas gubernamentales perjudicaron directamente a los trabajadores.

Cuadro 4. Monto de inversiones y rentabilidad de inversiones en CIP "A" y "B" y resto de inversiones (US\$ millones)

	Monto de Inversiones CIP ^{1/}	Rentabilidad ^{2/ 3/} (%)	Monto de resto de Inversiones ^{1/}	Rentabilidad ^{2/} (%)
Dic. 06	\$992.46	4.07%	\$766.86	6.14%
Dic. 07	\$1,418.50	5.53%	\$797.48	5.87%
Dic. 08	\$1,823.45	3.35%	\$834.32	6.41%
Dic. 09	\$2,245.45	1.30%	\$1,256.72	6.17%
Dic. 10	\$2,652.82	1.26%	\$1,594.10	5.49%
Dic. 11	\$3,101.66	1.54%	\$2,194.43	5.95%
Dic. 12	\$3,566.35	1.32%	\$2,511.57	5.65%
Dic. 13	\$4,035.23	1.14%	\$3,003.77	5.95%
Dic. 14	\$4,507.57	1.11%	\$3,283.01	5.78%
Dic. 15	\$4,984.88	1.62%	\$3,422.23	5.16%
Dic. 16	\$5,575.76	2.37%	\$3,561.51	6.30%
Dic. 17	\$6,224.23	4.23%	\$3,566.57	5.93%
Dic. 18	\$6,640.83	4.34%	\$3,793.81	6.54%
Dic. 19	\$7,288.60	4.44%	\$4,485.08	6.03%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero; y cálculo propio del % de variación anual.

^{1/} Saldo Nominal.

^{2/} Rentabilidad promedio ponderada.

^{3/} Los CIP emitidos antes de octubre de 1917 se sustituyeron por nuevas emisiones con tasa escalonada según Decreto N° 789 que fijó la tasa de interés: 2.50% en 2017 y 2018; 3.0% en 2019; 3.50% en 2020; 4.00% en 2021, y a partir del 2022 hasta su vencimiento 4.5%. Además, por Decreto N° 788 de septiembre de 2017, estableció que las nuevas emisiones posteriores del 2 de octubre de 2017 devengarán una tasa fija de 6%.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ante procesos de inconstitucionalidad en respuesta a demandas ciudadanas, el 23 diciembre de 2014 dio su fallo en el cual expresó:

"1. Decláranse inconstitucionales, de un modo general y obligatorio, el art. 17 de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, y los arts. 91 letra m) y 223-A de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en lo relativo a la utilización de la tasa de interés London Interbank Offered Rate de ciento ochenta días (LIBOR 180 días) que devengan los Certificados de Inversión Previsionales emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, que deben adquirir obligatoriamente las Administradoras de Fondos de Pensiones con los fondos de pensiones que administran y gestionan, por vulneración de la seguridad jurídica en relación con la seguridad social, en su manifestación del derecho a pensión por vejez, establecidas en los arts. 2 inc. 1° y 50 de la Constitución, respectivamente, ya que mantener dicha tasa incide negativamente en el nivel de rentabilidad que obtendrán los ahorros de los cotizantes al Sistema de Ahorros para Pensiones y sobre sus tasas de reemplazo,

Observatorio de Políticas Públicas - UFG

afectando materialmente las pensiones de dicho sector poblacional, al provocar una disminución de los ingresos mínimos e indispensables para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna al ocurrir los supuestos de su jubilación” (Sala de lo constitucional, 2014).

Anta esta resolución, la Sala de lo Constitucional ordenó al Órgano Legislativo “hacer las adecuaciones necesarias a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, así como a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales para lograr la inversión de dichos fondos de pensiones en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo... (y) como consecuencia de la presente sentencia, los fondos de pensiones de los cotizantes al Sistema de Ahorro para Pensiones podrán ser invertidos — salvo los porcentajes del 45% de inversión en Certificados de Inversión Previsional emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y del 3.85% en Certificados de Deuda para Vivienda de Inversión Social... en aquellas actividades que, según el criterio financiero de las respectivas administradoras, sean más rentables en el mercado, a fin de garantizar mayores niveles de beneficio a los cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones, todo de conformidad con las leyes aplicables” (Sala de lo Constitucional, 2014).

Luego, declaró “inconstitucional el art. 12 letra c) de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, únicamente en lo relativo a la utilización como tasa referencial de interés la del London Interbank Offered Rate de ciento ochenta días (LIBOR 180 días), por vulneración a la seguridad social en relación con el principio de proporcionalidad, arts. 50 y 246 de la Constitución, respectivamente, en tanto que dicha tasa, debido a su baja rentabilidad, no permite cumplir con la exigencia de utilización óptima de los recursos de la seguridad social, incidiendo negativamente en el nivel de rentabilidad que obtendrán los ahorros de los cotizantes al Sistema de Ahorros para Pensiones y sobre sus tasas de reemplazo, afectando materialmente las pensiones de dicho sector poblacional” (Sala de lo Constitucional, 2014).

Este fue un claro llamado de atención que dejó en claro que una baja tasa de interés incide negativamente en los ahorros de los trabajadores y que el uso del LIBOR a 180 días era inconstitucional “por vulneración de la seguridad jurídica en relación con la seguridad social” (Sala de lo Constitucional, 2014).

En respuesta a ese fallo, a partir de enero de 2015, el Gobierno comenzó a pagar 3 por ciento por las emisiones de los CIP, tasa que fijó el Ministerio de Hacienda sin ningún respaldo técnico financiero, aunque sí logró un aumento significativo, pues hasta ese momento el Gobierno pagaba alrededor de 1.1 por ciento (Cuadro 4).

Obviamente, ese 3.0 por ciento que estaba pagando el Gobierno no cumplía con el espíritu de la Resolución de la Sala del 2014, que no lo consideraba como un porcentaje definitivo.

Por tanto, en febrero de 2016 la Sala emitió una nueva resolución, con características de un llamado de atención a la Asamblea Legislativa, señalando que tenía la obligación de cumplir con la sentencia de 2014 de hacer “las adecuaciones necesarias a Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, así como a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en los términos ya explicados” (Sala de lo Constitucional, 2016) y le dio un plazo de quince días hábiles, para hacer las adecuaciones necesarias a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, plazo que fijó como “fatal e improrrogable, por lo que, al finalizar el mismo...verificará la conformidad o no de las regulaciones que se emitan, con los términos de la sentencia dictada” (Sala de lo Constitucional, 2016).

De esta manera, la Asamblea Legislativa debió establecer una nueva tasa de interés para las emisiones de CIP, que en esos momentos era de 3 por ciento. La Sala de lo Constitucional no le dejó espacio a la Asamblea Legislativa, en tanto que en su sentencia señaló que si este órgano no cumplía “analizaría la posibilidad de suspender” (Sala de lo Constitucional, 2016) la obligación de las AFP de adquirir CIP.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

En respuesta a esta Resolución, en abril de 2017 se hicieron las modificaciones de Ley y se estableció que la tasa de interés que devengaban los certificados ya emitidos se mantendría igual que la aplicada al momento de su emisión, y que los nuevos certificados devengarían una tasa de interés de 4.0 por ciento, la cual aumentaría a 5.5 por ciento a partir de febrero de 2019. Luego, en septiembre de 2017 mediante Decreto Legislativo se estableció que los CIP devengarían una tasa de interés fija de 6 por ciento.

En septiembre de 2017 se reformó la legislación y se dispuso que los CIP pagaran una tasa de interés anual de 2.5 por ciento en 2017 y 2018, 3.0 por ciento en 2019, 3.5 por ciento en 2020 y 4.0 por ciento en 2021, y a partir de 2022 y hasta su vencimiento una tasa fija de 4.5%.

El aumento de la tasa en 2017 fue meritorio, pero aún quedó muy por debajo de la tasa de interés de mercado que pagaban por otros títulos el Gobierno, ya que en la emisión de bonos soberanos de El Salvador 2014, la tasa de interés fue de 6.375%; y también fue muy inferior a la rentabilidad promedio ponderada que lograban las AFP por las inversiones que ellas realizaban (5.93 por ciento).

De esta manera, el pago por las obligaciones del FOP se elevó de \$102.1 millones en 2016 (2.1 por ciento del Presupuesto General y 0.42 por ciento del PIB), aumentó a \$169.5 millones en 2018 y hasta \$218.1 millones en 2019 (3.3 por ciento del Presupuesto General y 0.81 por ciento del PIB) (Cuadro 5).

Esto evidencia el ahorro que estaba teniendo el Gobierno a cambio del deterioro (menores ingresos a las cuentas individuales por los intereses perdidos) que estaba causando a las pensiones de los futuros pensionados. Según ASAFONDOS, dada la baja tasa de interés pagada por el Gobierno durante estos años por los CIP adquiridos obligatoriamente por Ley, las cuentas individuales de ahorro de los trabajadores, tal como se mencionó anteriormente, recibieron \$3,567 millones menos, por lo que las pensiones terminarán siendo hasta 30 por ciento más baja (Molina y Hernández, 2019).

Cuadro 5. Pagos: Fideicomiso de Obligaciones Previsionales - FOP

	Monto Pagado (US\$)	% del Presupuesto General	% del PIB
2007	\$40.7	1.25%	0.24%
2008	\$83.7	2.31%	0.47%
2009	\$99.0	2.05%	0.56%
2010	\$62.1	1.55%	0.34%
2011	\$70.3	1.45%	0.35%
2012	\$80.5	1.85%	0.38%
2013	\$101.3	2.19%	0.46%
2014	\$110.5	1.93%	0.49%
2015	\$129.7	2.72%	0.55%
2016	\$102.1	2.12%	0.42%
2017	\$145.8	2.79%	0.58%
2018	\$169.5	3.09%	0.65%
2019	\$218.1	3.31%	0.81%
Total	\$1,413.3		

Fuente: Ministerio de Hacienda monto pagado y % del Presupuesto General; para % del PIB, cálculo propio.

7. Estadísticas demográficas, de empleo, precios e ingresos de la población

Para realizar un análisis de la situación que vive actualmente el SAP y las posibles propuestas para mejorar las pensiones que actualmente se reciben, es necesario analizar las estadísticas demográficas, de empleo, salarios promedio, precios e ingresos de la población salvadoreña, porque todas ellas tienen una relación directa o afectan las perspectivas de los futuros pensionados.

a. Estadísticas demográficas

La pirámide de población de El Salvador muestra variaciones significativas en los 24 años entre 1995 y 2019, así como de cara a la proyección al año 2045 (Anexo 2, Gráficos de Pirámide de Población 1995-2019 y proyección a 2045), con un achatamiento en la base (menores de 15 años) y un ensanchamiento en el caso de personas mayores de 60 años.

El número y proporción de la población dependiente, conformada por menores de 0 a 15 años bajó de 43.2 por ciento de la población total en 1930 a 42.5 por ciento en 1950, mantiene la tendencia inalterada a la baja hasta caer a 24.1 por ciento en 2019. Esto significa que en 89 años la población menor de 15 años se redujo proporcionalmente en alrededor de 40 por ciento. Como todo indica que esta tendencia se mantendrá, la proyección a 2045 es que los menores entre 0 y 15 años sólo representen el 20 por ciento de la población total, lo cual significa que la participación relativa de este segmento de población podría reducirse a menos de la mitad en 115 años (Cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución de la población por edades

	1930	1950	1992	2007	2019	Proyección 2045
0-15 años	43.2% ^{1/}	42.5%	38.7%	33.9%	24.1%	20.0%
15-29 años	28.9%	27.8%	28.7%	26.9%	27.9%	22.7%
30-39 años	13.2%	12.1%	11.5%	13.2%	13.3%	13.9%
40-49 años	8.0%	8.5%	8.1%	9.7%	11.9%	13.7%
50 y más años	9.6%	10.4%	13.0%	16.4%	22.8%	29.7%

Fuente: Censo de 1930 y Censo de 1950; 1992, Censos Nacionales, V de Población y IV de Vivienda de 1992; 2007, Censo de Población 2007; 2019, EHPM 2019.

^{1/} Dato de población 0-14, ajustado para incluir población de 15 años.

Es de considerar que la reducción del número de niños y niñas nacidos por año también está relacionada con mayor educación sexual, así como por los programas masivos de información y suministros de métodos anticonceptivos que se pusieron en práctica desde mediados de los años 80.

De igual manera, es posible observar que la población entre 15 y 29 años tiende a mantenerse proporcionalmente entre 1930 y 2019, y baja en 2019. Por su parte, el segmento de población entre 30-39 años prácticamente se mantiene en el orden de 13 por ciento hasta 2019.

Por otra parte, el segmento etario entre 40-49 años muestra un aumento significativo, al elevarse de 8.0 por ciento en 1930 a 11.9 por ciento en 2019. Pero las personas que conforman el rango de edades de 50 años y más se dispara, y aumenta más del doble al pasar de 9.6 por ciento en 1930 a 22.8 por ciento en 2019.

Tomando los datos de la población "mayor de 60 años" entre 1995 y 2019, así como las proyecciones de población hasta 2045, se tiene que su participación proporcional aumentó de 8.3 por ciento en 1995 a 13.3 por ciento en 2019, y se proyecta un aumento hasta 17.5 por ciento en 2045 (Cuadro 7). Esto significa que esta franja etaria tiene un crecimiento sostenido, en tanto que la esperanza de vida tiende a ser cada vez mayor.

Cuadro 7. Personas dependientes y no dependientes (Miles de trabajadores y % de la población total)

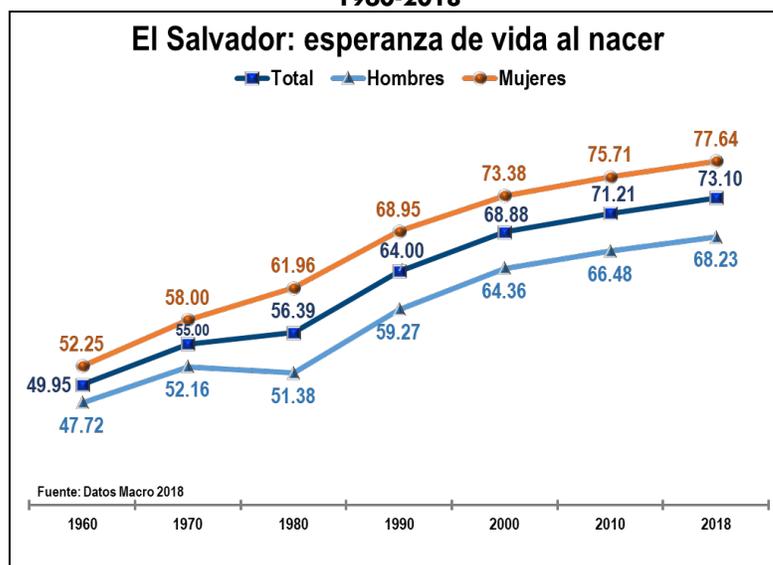
	1995		2009		2019		Proy. 2025		Proy. 2035		Proy. 2045	
Personas dependientes	2.505	45.8%	2.568	41.7%	2.506	37.4%	2.673	38.9%	2.850	38.4%	2.953	37.5%
Menores de 15 años	2.050	37.5%	1.935	31.5%	1.614	24.1%	1.753	25.5%	1.731	23.3%	1.576	20.0%
Mayores de 60 años	0.456	8.3%	0.633	10.3%	0.892	13.3%	0.920	13.4%	1.119	15.1%	1.377	17.5%
Hombres 60 años y más	0.201	3.7%	0.280	4.6%	0.390	5.8%	0.381	5.5%	0.443	6.0%	0.639	8.1%
Mujeres 60 años y más	0.254	4.7%	0.353	5.7%	0.503	7.5%	0.539	7.8%	0.676	9.1%	0.738	9.4%

Fuente: Para 1995, 2009 y 2019, EHPM de cada año y cálculos propios; para 2025, 2035 y 2045, basado en estimaciones de población de la Dirección General de Estadísticas y Censo, DIGESTYC, y cálculos propios.

Lo anterior está explicado, principalmente, por el aumento de la esperanza de vida en El Salvador, que se elevó de prácticamente 50 años en 1960 a 56.4 años en 1980, a 68.9 años en 2000 y a 73.1 años en 2018, en gran parte, por un mayor acceso y cobertura de los servicios de salud (Gráfico 3). Sin embargo, si se toma la definición de esperanza de vida como el “promedio” de edad de las personas fallecidas en un año, la esperanza de vida puede ser bastante mayor (alrededor de 75 años), si se considera que hay un buen número de fallecidos jóvenes, en gran parte, por homicidios relacionados con las pandillas o maras.

Al observar la esperanza de vida de las mujeres esta se eleva, a través de 58 años, de 52.25 años en 1960 a 77.64 en 2018 (48.6 por ciento de aumento), lo cual está, en buena parte, relacionado con la baja de la mortalidad materna, que se redujo de 211 casos por cada 100 mil nacidos vivos en 2009, a 173 en 2003 y a 55 en 2008, según datos de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2008, realizado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Y luego se reduce hasta 26.4 muertes en 2018, según el informe “En el Camino a la Salud Universal, Diez años de Reforma del Sistema de Salud en El Salvador” (Báscolo, et al, 2019).

Gráfico 3. Evolución de la esperanza de vida: 1960-2018



Los datos sobre los menores de 15 años, muestra que este segmento se redujo en los últimos 24 años de 37.5 por ciento de la población total en 1995 a 24.1 por ciento en 2019 (menos 436 mil menores de 15 años), y se proyecta que bajen a 20.0% en 2045. Por tanto, la carga que ellos representan se redujo en 114.9 mil (-5.6%) menores de 15 años entre 1995 y 2019, y se proyecta una reducción adicional de otros 358 mil menores hacia el 2045 (-18.5%), que de punta a punta muestran una reducción total de unos 473 mil menores, esto es 23.1 por ciento menos (Cuadro 7).

La reducción del número de menores de 15 años tiene una estrecha relación con el número de personas por hogar, el cual bajó significativamente en los últimos 24 años a 2019, según las estadísticas presentadas en la EHPM de cada año citado. En 1995 había 4.67 personas por hogar en El Salvador, y se redujo a 3.97 (-26.0

por ciento) en 2009, y luego a 3.46 (-16.7 por ciento) personas por hogar en 2019, y una caída total de 25.9 por ciento en 24 años. Esta reducción de personas por hogar se ha dado al tiempo que la población mayor de 60 años aumenta, por tanto, la caída se debe, en gran parte, a la reducción de la tasa de fecundidad cada año entre 2008 y 2019 (Gráfico 4).

Al observarse la tasa de fecundidad por rangos de edades, en todos ellos se observa una marcada reducción entre 1965 y 2015, en una población de mujeres que, en general, está en edad de trabajar, ser parte de la PEA. Ahora, si bien la mayor fecundidad se mantiene en las edades entre 20 y 29 años de edad, es de notar que hubo un cambio en las edades de mayor fecundidad, la cual fue liderada por el rango 25-29 años entre 1965-1975, para luego ceder el primer puesto al rango de edades entre 20-24 años (Cuadro 8). Por tanto, la disminución en la tasa de fecundidad ha sido un factor determinante en la reducción de la población dependiente menor de 14 años, donde todo indica que esta tendencia se mantendrá en las próximas décadas.

La reducción de la fecundidad junto con el aumento de la población mayor de 60 años ha sido determinante en la variación de la pirámide poblacional de El Salvador, donde se puede inferir que de haberse mantenido el sistema de reparto

(INPEP e ISSS), el Estado habría tenido que incurrir en mayores aportes para mantener las pensiones o, de lo contrario, los pensionados habrían tenido que aceptar menores pensiones y/o mayores tasas de cotización.

b. Estadísticas de empleo

Uno de los factores determinantes que influirán en el historial laboral y el monto de la pensión es el origen del empleo, y ver si este se dio en el sector formal, el tiempo que se laboró este sector, o si el origen es el sector informal, donde los trabajadores, en general, no tienen prestaciones e incluso no se les paga ni el salario mínimo.

Gráfico 4. Tasa de Fecundidad – 2008-2019



Cuadro 8. Tasa de fecundidad por rangos de edades (Nacimientos por cada 1,000 mujeres)

Años de edad	1965	1975	1985	1995	2005	2015	Variación 1965-2015
15-19 años	144.98	134.53	119.52	101.20	88.66	73.52	-49.29%
20-24 años	292.08	266.57	227.07	190.35	146.72	118.86	-59.31%
25-29 años	312.12	278.82	223.77	183.15	132.30	107.38	-65.6%
30-34 años	264.60	231.35	173.91	136.23	96.33	77.59	-70.68%
35-39 años	188.40	163.57	119.84	88.22	54.65	40.91	-78.29%
40-44 años	99.41	87.38	65.96	44.56	21.60	13.90	-86.02%
45-49 años	31.72	27.24	19.08	12.65	4.24	1.85	-94.17%

Fuente: KNOEMA, Atlas Mundial de Datos, 2020.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

A esto se debe agregar, si el trabajador se ha mantenido con empleo pleno o si ha estado en la categoría de subempleado, donde en este último caso, en la mayoría de los casos tampoco tiene prestaciones sociales, lo que deja amplios vacíos cuando llega el momento de intentar pensionarse. A lo anterior, se suman los factores ingresos y la evolución de la inflación.

En El Salvador, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha adoptado como edad mínima para comenzar a trabajar a partir de los 14 años y más.

Por otra parte se tiene que la población de El Salvador aumentó de 5 millones 200 mil¹⁴ en 1989 a 6,756,786 en 2004, con un incremento del orden de 29.9 por ciento en 15 años. Sin embargo, en los 15 años siguientes al 2019, la población se redujo levemente, para totalizar 6,704,864, esto es, 0.8 por ciento menos (Cuadro 9). Este es un resultado de gran relevancia, porque sustenta, en gran parte, la disminución de la proporción de población menor de 15 años.

Cuadro 9. Estadísticas de sobre PEA, PET, Tasa de Participación y Ocupación

	1995	1998	2004	2009	2014	2019
<i>Población total</i>	5,464,185	6,046,257	6,756,786	6,150,953	6,401,415	6,704,864
<i>Población en Edad de Trabajar (PET)</i>	4,075,760	4,492,837	5,242,232	4,063,164	4,527,736	4,970,986
<i>Población Económicamente Activa (PEA)</i>	2,136,450	2,403,194	2,710,237	2,551,667	2,842,997	3,091,953
<i>Población ocupada</i>	1,973,017	2,227,761	2,526,363	2,364,579	2,644,082	2,897,130
<i>Población desocupada</i>	163,433	175,433	183,874	187,088	198,915	194,823
<i>Tasa global de participación (PEA/PET)</i>	52.4%	53.5%	51.7%	62.8%	62.8%	62.2%
<i>Tasa de participación de la mujer</i>	35.0%	39.3%	38.6%	35.3%	47.8%	46.5%
<i>Tasa de ocupación</i>	93.0%	92.7%	93.2%	92.7%	93.0%	93.7%
<i>Ocupado pleno</i>	63.1%	61.2%	58.9%	58.9%	58.3%	57.0%
<i>Subempleado</i>	29.9%	31.5%	34.3%	30.6%	31.0%	33.1%
<i>Tasa de desocupación abierta (desempleo)</i>	7.0%	7.3%	6.8%	7.3%	7.0%	6.3%
<i>Desempleo de menores de 25 años</i>	14.0	16.6%	10.7%	13.1% ¹³	15.0% ⁵⁵	13.1%
<i>Tasa de PET sobre población total</i>	74.6%	74.3%	77.6%	66.1%	70.7%	74.1%
<i>Tasa de PEA sobre población total</i>	39.1%	39.7%	40.1%	41.5%	44.4%	46.1%

Fuente: EHPM de cada año.

Del total de habitantes en 2019, 4,970,986 personas o 74.1 por ciento conformaban la Población en Edad de Trabajar (PET), y de esta, 3,091,953 o 46.1 por ciento correspondían al segmento de Población Económicamente Activa (PEA). En este contexto, la PET revela otro importante resultado, en tanto que ella disminuyó en los últimos 15 años de 5,242,232 en 2004 a 4,970,986 en 2019, una reducción de 5.2 por ciento, (271,243 trabajadores menos), lo cual está explicado fundamentalmente por la disminución de la tasa de fertilidad de las mujeres, y las migraciones por falta de empleos. Con relación a esto último, como dato ilustrativo y que marca una tendencia,

¹³ Los datos de desempleo son para edades entre 16 y 24 años.

¹⁴ Los datos de población de 1989 sólo se refieren a área urbana, puesto que no se realizaba la EHPM debido al conflicto armado. Sin embargo, el BCR proporcionó información de población a la misión del Fondo Monetario Internacional, la cual se reportó en el documento Recent Economic Developments del 16 de agosto de 1990.

se tiene que en los años 2014-2015, quienes decidieron migrar lo hicieron mayoritariamente por razones económicas.¹⁵ Por otra parte, se tiene que entre 2010 y 2019, el promedio de inmigrantes estuvo en torno a los 42 mil por año (Datosmacro.com, 2019), cuando, en promedio en estos años, la PEA creció en 54 mil personas anualmente y sólo se crearon 14 mil empleos formales, según datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Este resultado muestra que una razón fundamental de las inmigraciones salvadoreñas reside en la falta de empleos.

Sin embargo, contrario a la disminución de la población total de El Salvador y de la PET, la PEA, que representa la proporción de la PET que realiza alguna actividad económica u que ofrece sus servicios en el mercado laboral, aumentó de 2,710,237 trabajadores en 2004 a 3,091,953 en 2019, un alza de 14.1 por ciento. Este resultado explica, en gran parte, la dificultad de encontrar un empleo en El Salvador, porque el número de empleos que se generan año con año es menor al número de nuevos trabajadores que pasan a conformar la PEA.

La PEA estaba conformada por 1,636,983 trabajadores hombres (60.4 por ciento) y 1,073,254 (39.6 por ciento) mujeres en 2004. En 2019, la PEA estaba integrada por 1,833,354 hombres (59.3 por ciento) y 1,258,599 (40.7 por ciento) mujeres. Como se puede observar, proporcionalmente, los hombres perdieron terreno frente a las mujeres, en tanto que el número de ellos aumentó 12.0 por ciento mientras el de las mujeres se elevó 17.3 por ciento, aunque aún mantienen una proporción significativamente menor a los hombres. Este tipo de variación de las mujeres es de gran importancia para visualizar la situación de los pensionados de aquí a 20 y 30 años, porque las mujeres tienden a tener salarios menores que los hombres, al tiempo que ellas tienen una esperanza de vida más larga, tal como lo señalan las EHPM.

Por otra parte, uno de los indicadores más relevantes es la tasa global de participación (PEA entre PET), lo cual muestra que en 2014 había, por cada 100 personas, unas 52 trabajando u ofreciendo sus servicios en el mercado laboral, cantidad que se elevó a 62 personas en 2019, un alza de 10 personas sobre 100 trabajadores en 24 años. Este aumento está directamente relacionado con la mayor participación de la mujer, que se elevó de 35 en 1995 a 39 en 2004 y llegar a unas 47 mujeres de cada 100 trabajadores en busca de empleo en 2019, lo cual, como se verá más adelante, ha sido determinante para mantener el bono demográfico.

De la PEA, la proporción de trabajadores ocupados o con empleo era 93.2 por ciento en 2004. En el caso de El Salvador, este porcentaje esconde una grave situación, porque diversas experiencias muestran que las personas al ser encuestadas tienden a responder que tiene empleo, aunque sea autoempleados o estén en un magro nivel de subsistencia. En muchos países del primer mundo, la tasa de desocupación se mide por medio de los reclamos del seguro de desempleo, que ante grandes incrementos se transforma en un problema fiscal (mayor erogación de recursos). Sin embargo, en el caso de países como El Salvador, esta es una tragedia social, porque si no se trabaja en lo que sea, al final del día no se tiene para comer, y eso impacta en las condiciones de vida y en los niveles de pobreza.

En El Salvador, la proporción de la PEA con empleo se mantiene en torno a 93 por ciento entre 1995 y 2014, con un leve aumento a 93.7 por ciento en 2019. Es importante observar que la proporción de la población ocupada con empleo pleno se redujo de 63.1 por ciento en 1995 a 58.9 en 2004, y luego a 57 por ciento en 2019, y ahora tiene una perspectiva mucho mayor en 2020 a causa de la política de encierro¹⁶, que ha impactado adversamente la actividad económica. Este resultado tendrá una incidencia negativa directa en el número

¹⁵ Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante Salvadoreña y su Familia, Gobierno de El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Julio 2017, p. 12.

¹⁶ Las estimaciones de diversas fuentes visualizan una pérdida entre 300 y 350 mil empleos en el año, tanto formales como informales.

potencial de trabajadores a cotizar en el SAP, por pérdida de trabajos formales, que son los que generan una expectativa de tener una pensión al concluir su vida laboral.

Por su parte, los trabajadores subempleados aumentan de 29.9 por ciento en 1995 a 34.3 por ciento en 2004 y a 33.1 por ciento en 2019, lo que significa que en este último año, uno de cada tres trabajadores estaba en la categoría de subempleo visible o invisible¹⁷.

Si bien la tasa de desempleo se mantiene en torno a 7 por ciento de la PEA, se puede observar que el grupo de trabajadores entre 15 y 24 años tienen una tasa de desempleo mayor, que en muchos años fue el doble o más que la tasa general. En efecto, en 2005 había 664,880 jóvenes con edades entre 15 y 24 años sin empleo, número que bajó a 589,594 en 2014, donde este número sólo comprende a jóvenes entre 16 a 24 años (no hay datos para menores de 16 años) a 601,111 jóvenes en ese mismo rango de edades en 2019, que equivalen a 12.1 por ciento de la PET. Obviamente, este ha sido un factor determinante para impulsar las migraciones, así como elevar el número de jóvenes NINI, lo que afectará directamente al bono demográfico de El Salvador.

Cuadro 10. Estructura del mercado laboral (%)

	1998	2004	2009	2014	2019
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sector informal	47.1%	49.8%	50.4%	42.1%	44.4%
Sector formal	52.9%	50.2%	49.6%	57.9%	55.6%

Fuente: EHPM 1998-2019.

Otro factor determinante es la estructura del mercado laboral, donde el 44.4 por ciento de los empleos se originaron en el sector informal¹⁸, y el 55.6 por ciento al sector formal¹⁹, donde, en general, se tienen pagos a partir del salario mínimo y con acceso a los servicios del ISSS (Cuadro 10). Si esta proporción del sector formal se aplica a la población ocupada, y se calcula la población con pleno empleo, se tiene que en este sector hay unas 913 mil personas trabajando, comparado con los 875 mil trabajadores "en planilla" que reporta el ISSS, lo que significa que hay una diferencia de 38 mil personas menos que están efectivamente cotizando, lo que, en gran parte, se debe a que un dato es el resultado de una encuesta y el otro corresponde al registro del ISSS.

• Bono Demográfico

El bono demográfico se refiere a una situación demográfica donde el porcentaje de la población en edad de trabajar, definida entre 15 años y 59 años, es mayor que la población considerada dependiente, esto es, los niños de 0 años a jóvenes de 14 años y las personas mayores de 60 años (Vásquez, B., 2012). Este concepto se basa en que a mayor porcentaje de personas trabajando hay un menor gasto en los dependientes, al tiempo que una fuerza laboral más grande que puede contribuir al crecimiento de la economía, lo que significa generar recursos para sustentar el progreso social.

¹⁷ Subempleo visible o por jornada de trabajo significa que se trabajan menos de 40 horas a la semana de forma involuntaria; y subempleo invisible o por ingresos, corresponde a las personas que laboran 40 horas o más a la semana, obtienen un ingreso menor al salario mínimo vigente, como se señala en la EHPM.

¹⁸ Segmento del mercado de trabajo compuesto por: Asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones que no son profesionales, técnicas, gerenciales o administrativos, según definición de la EHPM.

¹⁹ Segmento del mercado de trabajo compuesto por: Asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores; trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial, según definición de la EHPM.

El bono demográfico ya se agotó en Chile en 2015, según Danilo Rayo (2016, pp. 46-41), mientras que para Uruguay, Panamá y Costa Rica, se agotará en 2020 y para El Salvador, proyecta su agotamiento para 2030 (Gráfico 5).

En el caso de El Salvador, igual que la mayor parte de los países de América Latina, tiene un bono demográfico por la gran cantidad de población joven, aunque no tiene la potencia esperada porque ellos, en general, no cuentan con la educación que requiere el mundo moderno, que está transitando de manera vertiginosa a la sociedad digital, por tanto, a la economía digital. Si bien, el bono demográfico de El Salvador se ha fortalecido por el ingreso de

mujeres al mercado laboral, igual que los hombres, no han completado la educación secundaria, lo que los pone en peores condiciones para ingresar al mercado laboral, lo que conlleva altos niveles de desempleo, y sólo tener acceso a empleos de baja productividad, por los que ofrecen bajos salarios.

Por otra parte, también en El Salvador ya se manifiesta una tendencia de envejecimiento sostenido de la población, en tanto hay un mayor y creciente número de personas de la tercera edad dependientes comparado con los jóvenes y adultos en edad de trabajar. Esto debe considerarse de manera reflexiva en la formulación de políticas públicas, como es “la provisión de cuidados de larga duración y el financiamiento de pensiones para una población progresivamente envejecida” (CEPAL, N° 75, 2013).

También es de considerar que el bono demográfico que tiene El Salvador tiene varias filtraciones debido a la debilidad de su economía, la cual conlleva una generación de empleos que es menor que el número de jóvenes que ingresan al mercado laboral. Esto genera desencanto, fuerza las migraciones e incluso genera condiciones que favorecen a los reclutamientos de las maras.

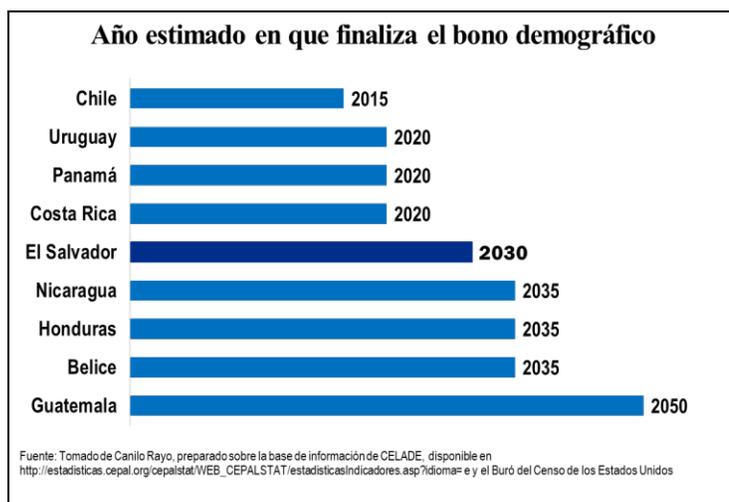
• Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja (NINI)

Lamentablemente, el concepto que una buena educación es necesaria para lograr un buen empleo ha perdido fuerza, ante la baja creación de puestos de trabajo y porque, generalmente, se les pide a los jóvenes para postular a un empleo como requisito tener entre 5 y 10 años de experiencia, cuando ellos terminan sus estudios de licenciatura, arquitectura o ingeniería con alrededor de 25 años. Esto es algo difícil de satisfacer, porque esto significa que deberían haber empezado a trabajar entre los 15 y 18 años. Y además, se les tiende a ofrecer un salario levemente superior al salario mínimo. Todo esto, sumado a la alta tasa de desempleo, como se señaló anteriormente, causa frustración y enojo entre los jóvenes.

Se provecha el bono demográfico cuando los jóvenes que son parte de la PET logran ser parte de la PEA, esto es, cuando obtienen un empleo formal, bien remunerado, con estabilidad y buenas perspectivas de desarrollo y progreso personal. De lo contrario, se pierde la fuerza del bono demográfico.

Dado el riesgo que los países de América Latina no aprovechen las ventajas del bono demográfico y ante la perspectiva que la población dependiente aumente a un ritmo mayor que el de la población productiva, el Banco

Gráfico 5. Bono Demográfico – Países seleccionados



de Desarrollo de América Latina (antes CAF) y el Dialogo Interamericano plantearon soluciones ante el problema que causa el creciente número de “NINIS”, que a inicios de 2017 incluía a uno de cada 5 jóvenes que no trabajan ni estudian, que representaban a 20 millones de personas en 2017.

En este contexto, por ejemplo, destacaron el aporte que puede dar la Educación Técnica Vocacional secundaria (ETV), porque mediante ella se puede reducir el número de Ninis que existen actualmente, en la medida que este tipo de educación podría permitir a los jóvenes obtener un trabajo con mejores salarios, y así facilitar la movilidad social. Sin embargo, para que esto tenga éxito, se debe consultar con las empresas y responder a las características del mercado laboral (Singer, D. (2017), que ahora, con más fuerza a partir del 2020, por los efectos de la pandemia Covid-19, acelerará el tránsito a la sociedad digital y la economía digital.

En el estudio del Banco Mundial, “Los ‘ninis’ de América Latina: ni estudian ni trabajan ni son comprendidos” (Rogers y De Hoyos, 2016) encontraron que: (i) uno de cada cinco jóvenes de entre 15 y 24 años en América Latina no estudia ni trabaja; (ii) la mayoría de los ninis en la región son mujeres que viven en ciudades y que no han terminado la educación secundaria, y representan dos tercios de la población nini de la región, en gran parte porque ellas tienen situaciones de matrimonio precoz y/o embarazo adolescente; (iii) el número de ninis hombres va en aumento; (iii) la mayor parte de los ninis hombres abandonó la escuela secundaria para ganar dinero, pero dado el bajo nivel de educación ellos sólo califican para puestos de trabajo de baja calificación, que tienden a ofrecer bajos salarios y a ser inestables, y que ante la pérdida del empleo casi ninguno de ellos vuelve a estudiar; (iv) dada esta situación, ellos están expuestos a un contexto de delincuencia y violencia, aunque no hay evidencias de calidad que haya “un vínculo estadístico entre los ninis y la delincuencia” (Rogers y De Hoyos, 2016).

En El Salvador, según la EHPM de los años que se citan, había 358,627 jóvenes de 15 a 24 años no estudian, ni trabajan, porcentualmente representaron el 26.6% de la población en ese rango de edad. Como se expresó anteriormente, estos jóvenes están en una situación de alto riesgo de ser atraídos y reclutados por grupos delictivos, al tiempo que por haber abandonado sus estudios, sus posibilidades de desarrollo progreso personal se ven drásticamente disminuidos. De esto jóvenes, el 38.5 por ciento lo conformaron mujeres entre 15 y 24 años de edad caen en la categoría de ninis, mientras que entre los hombres este porcentaje es menor: 14.7 por ciento.

En 2016 el número de ninis aumentó a 359,670 jóvenes (26.5 por ciento de la población en este rango de edad) de los cuales, la participación de la mujer se redujo a 37.7 por ciento, manteniéndose los hombres en 14.6 por ciento. En 2017 el número de ninis bajó a 357,969 jóvenes (26.6 por ciento), aunque aumentó la proporción de mujeres a 38.4 por ciento al tiempo que el de los hombres se redujo a 14.0 por ciento.

En 2018 la población ninis entre jóvenes con 15 a 24 volvió a reducirse hasta 338,866 jóvenes (25.5 por ciento), y entre ellos, bajó el porcentaje de mujeres a 36.7 por ciento, e igualmente el de los hombres a 13.9 por ciento. Parecía que había una situación que tendía a mejorar. Sin embargo, a partir de este año se incluyó la población en un rango más amplio, de 15 a 29 años, y se presentó un dato demoledor. El número de ninis se disparó hasta 501,565 jóvenes, que representa el 26.7 por ciento de la población en este rango de edad, entre quienes la población femenina alcanzó 39.7 por ciento, y el de los hombres 13.0 por ciento, revelando una brecha entre sexos de 26.6 puntos porcentuales.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

En 2019 la población ninis aumentó al registrarse 358,028 jóvenes de 15 a 24 años (27.0% de la población en ese rango de edad), entre los cuales la participación de mujeres aumentó a 38.6 por ciento y el de hombres a 14.4 por ciento. Ahora, en el rango ampliado de población entre 15-29 años, el número de jóvenes ninis se elevó a 516,921 personas (27.7 por ciento) entre los cuales, las mujeres representan el 41.0 por ciento de este rango de edad y los hombres 13.3 por ciento, lo cual, relativo al año 2018, muestra que la brecha entre sexos se amplió a 27.7 puntos porcentuales.

Estos porcentajes de la población ninis entre 15 y 29 años muestran un grave problema social que, de no corregirse mediante políticas públicas, se afectará determinadamente el bono demográfico, y lo pondrá en riesgo de que este se termine en El Salvador antes de 2030.

c. Salarios promedios

Otro factor clave es el nivel de salarios que tienen los trabajadores, el cual, si bien ha aumentado, en general, este se mantiene en un nivel que no permite que el aporte legal a sus cuentas individuales en el SAP, les permita tener una pensión que esté por encima del salario mínimo.

El salario promedio total en el área urbana reportado en la EHPM de cada año citado, muestra que este alcanzaba a \$203.95 en 1995, y que aumentó a \$313.32 en 2009, un incremento de 53.6 por ciento, cuando la inflación se elevó 60.0 por ciento, lo que significa que su poder adquisitivo se disminuyó 3.4 puntos porcentuales (Cuadro 11). Luego, en 2019 el salario promedio total se elevó hasta \$368.97, un alza de 17.8 por ciento, comparado con una inflación de 12.3 por ciento en este período. Por tanto, una persona que lleva laborando 24 años al 2019, su salario incrementó 80.9 por ciento, mientras la inflación se elevó 79.7 por ciento, esto es, un aumento real de 1.2 puntos porcentuales. Obviamente, esta evolución promedio de los salarios totales muestra la dificultad de contar con un historial salarial que permita esperar una pensión mayor al salario mínimo en el momento de pensionarse.

Al observar el salario promedio por sector económico en el área urbana, los trabajadores agrícolas tienen el menor salario (\$250.51 mensuales), que es tres veces menor que el que devenga una persona que se dedica a la enseñanza, que tenía un salario promedio de \$642.13 mensuales en 2019. En el rango medio, se tienen los sectores construcción (\$361.42), industria (\$334.18), y comercio, hoteles y restaurantes (\$335.66). En los niveles

Cuadro 11. Salario total promedio mensual: País Urbano (US\$)

	1995 ^{1/}	2004	2009	2014	2019
Salario promedio total	203.95	272.97	313.32	334.12	368.97
<i>Agricultura</i>	97.98	141.61	160.62	165.37	210.51
<i>Industria</i>	177.98	229.64	265.66	281.89	334.18
<i>Construcción</i>	189.58	245.53	302.29	320.88	361.42
<i>Comercio, hoteles y restaurantes</i>	191.93	256.99	285.95	307.52	335.66
<i>Transporte</i>	317.28	366.67	367.53	358.54	419.16
<i>Intermediación financiera</i>	381.35	339.18	426.04	419.13	466.46
<i>Administración pública</i>		473.07	554.2	575.93	556.99
<i>Enseñanza</i>		381.92	467.17	534.07	642.13
<i>Fuerzas Armadas</i>	395.96	694.65	375.21	450.50	410.04
<i>Directivos, Funcionarios</i>	753.80	1,319.79	953.49	874.82	977.26
<i>Profesionales científicos</i>	421.05	714.93	805.44	747.68	700.93
<i>Profesionales, Técnicos</i>	290.03	376.63	452.91	476.03	560.98
<i>Empleados de oficina</i>	224.68	293.54	324.20	381.16	435.91
<i>Comerciantes, Vendedores</i>	171.93	250.45	285.95	295.45	327.15
<i>Operadores de instalaciones y máquinas</i>	245.61	264.5	274.03	318.31	372.48
<i>Trabajadores no calificados</i>	109.08	155.76	164.18	182.07	225.47
<i>Salario mínimo (Industria)</i>	120.00	154.80	203.14	237.00	300.00

Fuente: EHPM de cada año.

^{1/} Salarios convertidos a dólares, tipo de cambio ₡8.75 por US\$1.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

más altos se ubican transporte (\$419.16), intermediación financiera (\$466.46) y la administración pública (\$556.99), que al cierre de 2019 contaba con 173,988 servidores, que representaban el 19.9 por ciento del total rabajadores en planilla reportados por el ISSS.

Según el grupo ocupacional urbano, el menor salario promedio total lo tienen los trabajadores no calificados (\$225.47), monto por debajo del salario mínimo (Cuadro 12).

Luego están los comerciantes y vendedores, así como los operadores de instalaciones y máquinas, que están entre \$327.15 y \$372.48, respectivamente, no muy por encima del salario mínimo. Seguidamente están los miembros de las Fuerzas Armadas (\$410.04), los empleados de oficina (\$435.91) y los profesionales y técnicos (560.98), y un escalón más alto, los profesionales científicos (\$700.93), quienes representan una parte mínima del mercado de trabajo en El Salvador. Por tanto, la masa de profesionales gana entre dos y tres salarios mínimos. En el tope de la escala del salario total promedio mensual están los directivos y funcionarios con un ingreso del orden de \$977.26.

Cuadro 12. Salario total promedio mensual: País Urbano (US\$)

	1995 ^{1/}	2004	2009	2014	2019
<i>Salario promedio total</i>	203.95	272.97	313.32	334.12	368.97
<i>Fuerzas Armadas</i>	395.96	694.65	375.21	450.50	410.04
<i>Directivos, Funcionarios</i>	753.80	1319.79	953.49	874.82	977.26
<i>Profesionales científicos</i>	421.05	714.93	805.44	747.68	700.93
<i>Profesionales, Técnicos</i>	290.03	376.63	452.91	476.03	560.98
<i>Empleados de oficina</i>	224.68	293.54	324.20	381.16	435.91
<i>Comerciantes, Vendedores</i>	171.93	250.45	285.95	295.45	327.15
<i>Operadores de instalaciones y máquinas</i>	245.61	264.5	274.03	318.31	372.48
<i>Trabajadores no calificados</i>	109.08	155.76	164.18	182.07	225.47
<i>Salario mínimo (Industria)</i>	120.00	154.80	203.14	237.00	300.00

Fuente: EHPM de cada año citado.

Como corolario se tiene que los niveles salariales que prevalecen en El Salvador evidencian la dificultad que tienen los trabajadores para eventualmente tener una pensión que les asegure una vejez digna. No es fundamentalmente un problema relativo al sistema de pensiones, sino que al bajo nivel de ingresos que tiene la inmensa mayoría de los trabajadores.

d. Precios e ingresos

Uno de los factores determinantes para el futuro de las pensiones es la tasa de inflación y cómo ella puede restarles poder adquisitivo a los salarios.

Si bien el salario mínimo nominal ha aumentado a través del tiempo, en el caso de El Salvador, el salario mínimo real²⁰ tuvo una fuerte caída entre 1984 y 1989, debido a un alto nivel de inflación que, en buena parte, se debió: (i) a la apertura formal de un mercado cambiario paralelo a partir de 1982; (ii) el 100 por ciento de devaluación decretada por el Gobierno, que elevó el tipo de cambio oficial de ₡2.50 por US\$1.00 a ₡5.00 por dólar, lo cual encareció significativamente las importaciones (Cuadro 13) ; y (iii) los altos déficits fiscales que se registraron, los cuales se financiaron, en su mayor parte, con la emisión de colones sin el debido respaldo, así como mediante el préstamo obligado de fondos del ISSS a una tasa de interés de 2.00 por ciento anual, cuando la inflación rondaba el 30 por ciento, lo que hizo que los fondos de los trabajadores tuvieran una pérdida

²⁰ Salario que se paga, descontando la inflación, para conocer su poder adquisitivo a lo largo de un período de tiempo. Observatorio de Políticas Públicas - UFG

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

significativa en términos reales, situación que, pasado el tiempo, sería una de las razones trascendentes de su incapacidad para pagar las pensiones.

Cuadro 13. Tipo de Cambio: Colones por US\$1.00

	80	81	82	83	84	85	86 ^{1/}	87	88	89	90
Cambio oficial	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	5.00	5.00	5.00	5.00	8.12
Cambio de mercado	2.50	2.50	3.78	4.00	4.03	4.83	5.00	5.00	5.00	6.50	8.10
Promedio anual mercado negro	n.a.	n.a.	3.64	4.337	4.059	5.75	5.575	5.458	5.389	6.162	7.90
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Cambio oficial	8.03	8.76	8.72	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
Cambio de mercado	8.02	8.76	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
Promedio anual mercado negro	8.023	8.76	8.72	8.75	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Revistas anuales del Banco Central de Reserva de El Salvador 1980-1990.

^{1/} El colón fue devaluado 100 por ciento el 22 de enero de 1986, de ₡2.50 por US\$1.00 a ₡5.00.

En efecto, la tasa de inflación, punta a punta, se redujo significativamente, al caer de 200.2 por ciento entre 1984-1989, a 91.4 por ciento entre 1989-1994 (475.2 por ciento en el decenio 1984-1994); a 25.7 por ciento en el lustro 1994-1999 y a 17.5 por ciento entre 1999 y 2004 (47.7 por ciento en el decenio 1999-2004), esto es, 10 veces menos que la década anterior (Gráfico 6).

El bajo nivel de inflación se redujo aún más, en la medida que la dolarización se decantó y el déficit fiscal se tuvo bajo un relativo control. Así es como en el decenio 2004-2014 la inflación punta a punto fue de 32.2 por ciento; y se estima que la inflación estará entre 10.5 y 11.0 por ciento en la década al 2020.

La reducción de la inflación se debió especialmente a que entre 1990-1993 se ordenaron las finanzas públicas y la política monetaria introdujo, aunque no de manera formal, un sistema tipo Caja de Convertibilidad, donde el BCR sólo emitía colones en la misma proporción que entraban dólares (moneda ancla de referencia) a la economía salvadoreña. Además, mediante reforma de ley Orgánica del Banco Central de Reserva, en su Art. 47, se dispuso que "El Banco no podrá financiar directa o indirectamente al Estado, ni a las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, ni adquirir documentos o valores emitidos por el Estado y las mencionadas instituciones". Así se cerró toda posibilidad de emitir inorgánicamente, sin el debido respaldo.

Gráfico 6. Inflación 1979 - Junio 2020

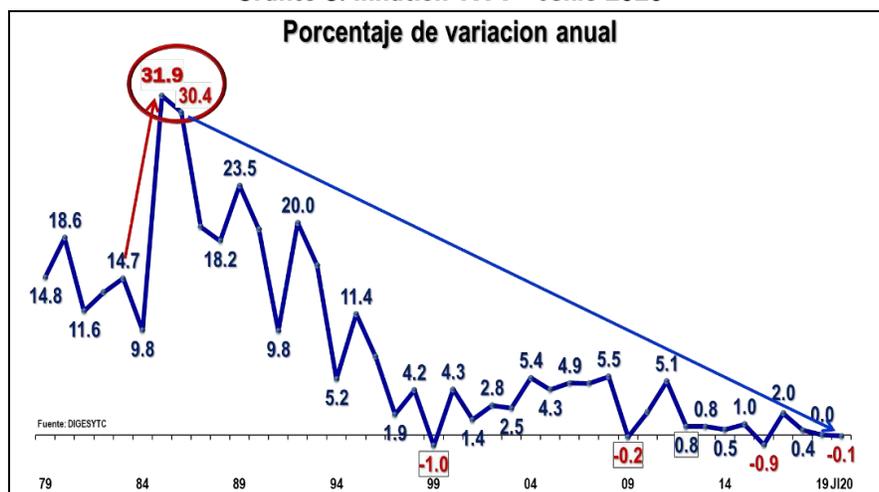
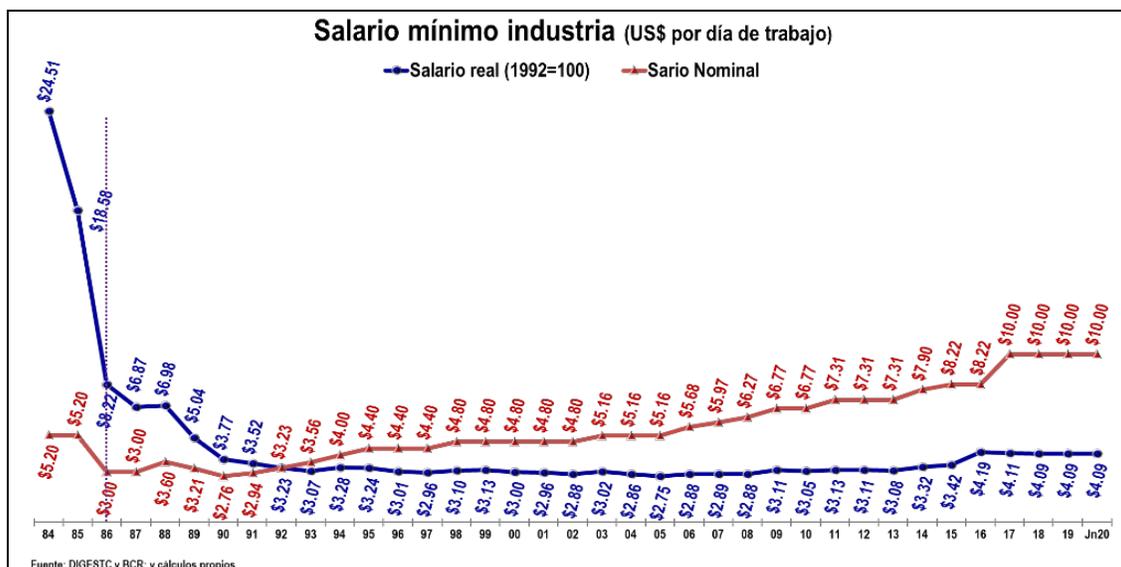


Gráfico 7. Salario mínimo 1984 - Junio 2020



Dada la menor tasa de inflación y la estabilidad cambiaria, que se consolidó con la dolarización de la economía a partir del 1° de enero de 2001, el salario mínimo real, con leves alzas y bajas, prácticamente mantuvo su poder adquisitivo en dólares, de \$3.28 en 1994 bajó a \$3.13 en 1999 y a \$2.86 en 2004, luego aumenta a \$3.11 en 2009, a \$3.32 en 2014 y se mantiene en \$4.09 en 2019 y la primera mitad de 2020 (Gráfico 7). Este nivel del salario mínimo, tanto nominal como real, también permite observar la dificultad de lograr mejores pensiones entre los trabajadores que tienen un pago igual a un salario mínimo o algo mayor, que es el caso de la mayor parte de los trabajadores.

8. Propuesta de reformas para mejorar las pensiones y aliviar el déficit fiscal

Para diseñar la propuesta de las reformas planteadas por el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia, OPP-UFG, se fijaron como objetivos mejorar las pensiones y aliviar el déficit fiscal, sin abrir el debate sobre los distintos sistemas, porque ninguno muestra una ventaja definitiva sobre los otros.

Para sustentar las propuestas de reformas al SAP, y dado los objetivos y las condiciones planteadas por el OPP-UFG, se contó el apoyo técnico actuarial de acuerdo a los siguientes requerimientos:

- i) Garantizar la sostenibilidad del SAP.
- ii) Conocer si el porcentaje de la pensión a recibir relativa al salario que se tiene antes de pensionarse, neto de los descuentos de ley, es posible que no baje de 60 por ciento y hacer el análisis comparativo relativo a lo que se está obteniendo en la actualidad. y la resultante de la propuesta.
- iii) Determinar el costo financiero que resulta de tener una pensión mínima que no sea menor al salario mínimo para el sector comercio, neto de los descuentos legales, con una proyección para mantener capacidad adquisitiva del pensionado/a.
- iv) Conocer la variación de las necesidades de recursos de la CGS ante la propuesta del numeral (ii), así como el ahorro fiscal que se lograría a 50 y a 100 años; y hacer el análisis comparativo entre lo que se tiene y el resultado que se lograría con la propuesta del OPP-UFG.

- v) Definir el aporte que sería necesario por parte del Gobierno durante este período, para asegurar que la CGS tenga disponibles los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos, que son eminentemente de índole subsidiario; y hacer el análisis comparativo con lo que está sucediendo actualmente.
- vi) Establecer el monto del pago por seguros que se debe hacer en el marco del SAP, y el remanente que puede quedar año con año.
- vii) Demostrar el monto adicional de pensión que podría recibir un trabajador/a por cada año adicional de trabajo, si lo decidiera así voluntariamente.
- viii) Calcular el impacto que resulta de cada punto porcentual adicional en la tasa de interés que se obtenga para las inversiones de los fondos de los trabajadores.
- ix) Mostrar el impacto de las reformas de cara a los que están por jubilarse de aquí a 5 años, los que podrán hacerlo en 15 años más, y los que comienzan a trabajar y los tendrán que trabajar 30 años para jubilarse, y hacer un análisis comparativo con lo que sucedería si no se realizan las reforma planteadas por el OPP-UFG.
- x) En adición al numeral anterior, evaluar el impacto tendría un aumento del parámetro “edad”, a ser aplicado las personas que nacieron a partir de 1° de enero de 2001 (ahora 20 años de edad), para que ellos entren en el mercado laboral con condiciones diferentes a las que existen actualmente.

En ese sentido, se realizó un acopio de la información requerida y disponible de fuentes oficiales, para poder realizar la respectiva valuación, la cual tiene un período de análisis para 100 años aplicando las técnicas actuariales requeridas para este tipo de trabajo. Para facilitar la presentación, en algunos casos de este estudio sólo se presentan algunos años, con la aclaración que se dispone la información de todo el período analizado.

a. Antecedentes.

Como se mostró en la Parte 7, literal d, de este estudio, en 1996 se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que resultó ser una reforma estructural del sistema de pensiones, que comenzó a operar a partir de abril de 1998. Luego, ante diversas consideraciones y necesidades, especialmente fiscales, se hicieron varias reformas.

Con la última reforma de septiembre del 2017 (Diario Oficial, 2017), se redefinieron los beneficios y se estableció una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), para financiar el déficit previsional, recayendo esta responsabilidad en los afiliados al sistema de pensiones, quienes con parte de sus cotizaciones deberán financiar el déficit previsional, en detrimento del monto de sus pensiones, ya que éste se calcula mediante un mecanismo de renta temporaria por 20 años.

Ante esta situación, se generó la necesidad de proponer una reforma para: (i) mejorar las pensiones que actualmente esperan recibir las personas que se pensionarán en los próximos 20 años; y (ii) no obstante del incremento de las pensiones, evitar una mayor presión en las finanzas públicas, manteniendo o reduciendo el déficit previsional.

Con base a lo anterior y con el propósito de presentar una alternativa de solución, se presentan los resultados del estudio actuarial, con el objeto de sustentar el diseño de un modelo de beneficios definidos, administrado por las AFP, con un enfoque de equidad para favorecer a la población afiliada de diferentes grupos etarios, sean estos pensionados o no pensionados.

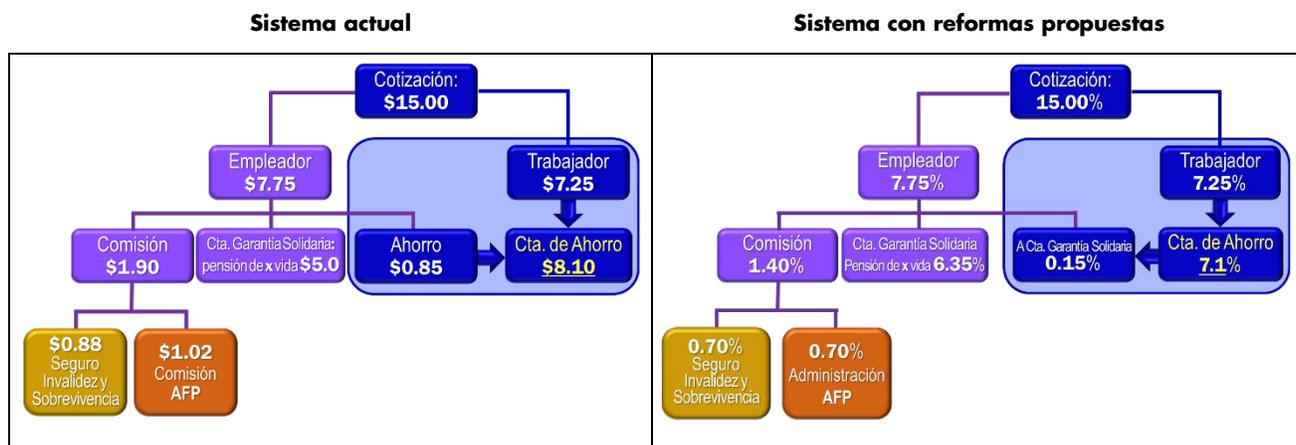
Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

b. Características de la Propuesta

Esta propuesta tiene como propósito plantear una reforma al actual sistema de pensiones, para convertirlo en un sistema de beneficios definidos, para lo cual se han mantenido algunos y redefinido otros parámetros que inciden en los cálculos de las prestaciones, de tal modo que:

1. Se mantiene la tasa de cotización para el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y para el Sistema de Pensiones Público (SPP).
2. Se mantiene la responsabilidad de las cotizaciones, donde el empleador aporta 7.75 por ciento del Ingreso Base Cotizable (IBC) y el afiliado aporta el 7.25 por ciento de este IBC (Gráfico 8). Sin embargo, se plantean variaciones en el destino de estas aportaciones, de modo que:
 - i) De la que realiza el empleador:
 - a. El 1.40 por ciento se destina, en partes iguales, a la comisión de la AFP y al pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia de los afiliados a una AFP.
 - b. El 6.35 por ciento restante, se destina a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS).
 - ii) El total del aporte del afiliado se destina a CIAP:
 - a. El 7.10 por ciento del Ingreso Base de Cotización, IBC, se destina a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP).
 - b. El 0.15 por ciento del IBC se destina a la CGS, como aporte solidario del trabajador para que todos tengan una pensión vitalicia.

Gráfico 8. Comparación del sistema actual con el sistema con las reformas propuestas



3. Como resultado de lo anterior, se establece una nueva distribución de las cotizaciones de la siguiente forma:
 - i) 7.10% del IBC se destina a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP).
 - ii) 6.50% del IBC se destina para la CGS.
 - iii) 1.40% del IBC para el pago de administración de la CIAP y la contratación de un seguro para los afiliados por invalidez y sobrevivencia.
4. Se mantiene como requisito de edad para pensionarse haber cumplido la edad de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

5. Para las personas que ingresen por primera vez al Sistema de Pensiones, a partir de la entrada en vigencia de las reformas propuestas, la edad de jubilación será de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

6. Como requisito de tiempo cotizado se deberá haber cumplido 25 años cotizados continuos o discontinuos; para la contabilización de este tiempo se deberá tomar en cuenta el tiempo cotizado el sistema anterior hasta abril de 1998.

7. En lo que respecta a los beneficios, éstos se calcularán de acuerdo a la siguiente forma: 50.0 por ciento del Salarios Básico Regulador (SBR) por los primeros 10 años, más el 1.0 por ciento del SBR por cada año adicional, según la fórmula siguiente:

$$\% = (T_{tc} - 10) \times 1.0\% + 50.0\%$$

Donde: T_{tc} = Tiempo total cotizado.

8. Los cálculos a que se refiere el numeral 7 anterior, también serán aplicados al SPP

9. El "beneficio" a que se refiere el numeral anterior será otorgado hasta un 70.0 por ciento del SBR sin exceder de un monto de \$2,500.00.

10. Por otro lado, como parte de estudio actuarial, se incluyó un incremento de 2.00 por ciento anual para las pensiones mínimas, para así mantener su poder adquisitivo.

11. Para mantener los resultados de esta propuesta, se consideró como requisito inviolable que los Fondos de Pensiones registren una rentabilidad promedio ponderado no menor a 5.75 por ciento.

12. Además, para el cálculo actuarial se consideró que los salarios tendrían un aumento de 1.50 por ciento anual (Cuadro 14).

Cuadro 14. Parámetros y supuesto de la propuesta

Concepto	Parámetros
Tasa de cotización para el SAP y SPP	15.00%
Porcentaje del IBC aportado por el empleador	7.75%
Porcentaje para la CGS	6.35%
Porcentaje para seguro y comisión AFP	1.40%
Para seguro	0.70%
Para comisión AFP	0.70%
Porcentaje del IBC aportado por el afiliado	7.25%
Porcentaje para la CIAP	7.10%
Porcentaje para la CGS	0.15%
Distribución de las cotizaciones	15.00%
Aporte a la CIAP	7.10%
Aporte a la CGS	6.50%
Aporte al Seguro y a la Comisión AFP	1.40%
Edad en años para jubilarse	
Mujeres	55
Hombres	60
Edad en años para jubilarse nuevos afiliados al sistema de Pensiones	
Mujeres	60
Hombres	65
Requisito de años cotizados para pensionarse	25
Porcentaje base del SBR por diez años cotizados	50.00%
Porcentaje adicional del SBR por año adicional cotizado	1.00%
Porcentaje máximo del SBR para el beneficio	70.00%
Pensión máxima	\$2.500.00
Incremento anual para las pensiones mínimas	2.00%
Rentabilidad mínima requerida para los Fondos de Pensiones	5.75%
Supuesto de crecimiento anual de los salarios promedio	1.50%

c. Entorno demográfico del Sistema de Ahorro para Pensione

Dado que la base fundamental para un estudio actuarial son las estadísticas demográficas, financieras y bases técnicas aplicables al estudio en cuestión, se tomó la información publicada disponible por la Superintendencia del Sistema Financiero a diciembre del 2019, a la cual, en algunos casos por la poca desagregación, se aplicó una técnica de análisis numérico mediante modelos estocásticos ²¹.

De acuerdo a la información publicada, a diciembre del 2019 se registraban 3,567,118 afiliados, de los cuales 3,359,296 corresponden al SAP y 207,822 al SPP (Cuadro 15).

Sin embargo, de este universo, no todos los afiliados registran cotizaciones o generan derechos, por lo que se excluyó el segmento de la población afiliada que no registra cotizaciones, y se tomó en cuenta sólo aquellas personas que en algún momento aportó o se encuentra aportando al sistema, dado que esta es la población que incide en los resultados. De esta manera, la población sujeta a este estudio totalizó 1,701,919 personas, de los cuales, 1,599,021 están afiliados al SAP y 102,898 al SPP²².

Algo importante a considerar, en este entorno, es la cantidad de personas que cotizan continuamente al Sistema, de las cuales, el SAP registraba 734,819 cotizantes permanentes, mientras que el SPP registraba solamente 6,574 cotizantes (Cuadro 16).

Cuadro 15. Población total afiliada al SAP y SPP

Total de población afiliada	3,567,118
Afiliada al SAP	3,359,296
Afiliada al SPP	207,822

Fuente: SSF, diciembre 2019.

Cuadro 16. Cotizantes efectivos del SAP y SPP

Total	741,393
Del SAP	734,819
Del SPP	6,574

Fuente: SSF, diciembre 2019.

Cuadro 17. Población Total de Pensionados

	Di.05	Di.07	Di.09	Di.11	Di.13	Di.15	Di.17	Di.19
<i>Total SAP y SPP</i>	<u>127,712</u>	<u>135,337</u>	<u>140,152</u>	<u>144,024</u>	<u>148,181</u>	<u>165,533</u>	<u>179,284</u>	<u>191,127</u>
<i>Vejez</i>	84,843	88,320	88,851	89,421	90,669	103,992	113,695	119,521
<i>Invalidez</i>	2,477	2,722	2,874	2,813	2,850	2,866	2,884	3,095
<i>Sobrevivencia</i>	40,392	44,295	48,427	51,790	54,662	58,675	62,705	68,511
<i>De los cuales:</i>								
<i>1. SAP</i>								
<i>Vejez</i>	22,156	29,905	36,459	42,988	48,170	67,463	81,722	95,208
<i>Invalidez</i>	8,914	12,339	14,576	17,505	20,044	35,977	46,683	55,078
<i>Sobrevivencia</i>	1,009	1,409	1,714	1,769	1,943	2,080	2,227	2,534
<i>2. SPP</i>								
<i>Vejez</i>	12,233	16,157	20,169	23,714	26,183	29,406	32,812	37,596
<i>Invalidez</i>	105,556	105,432	103,693	101,036	100,011	98,070	97,562	95,919
<i>Sobrevivencia</i>	75,929	75,981	74,275	71,916	70,625	68,015	67,012	64,443
<i>Invalidez</i>	1,468	1,313	1,160	1,044	907	786	657	561
<i>Sobrevivencia</i>	28,159	28,138	28,258	28,076	28,479	29,269	29,893	30,915

Fuente: SSF, datos proporcionados hasta 2019.

²¹ Modelo estocástico es aquel cuyo comportamiento no es determinista, en la medida en que el subsiguiente estado del sistema se determina tanto por las acciones predecibles del proceso como por elementos aleatorios.

²² Es importante mencionar que este número se refiere a personas que cuentan con el Número Único Previsional, NUP. Observatorio de Políticas Públicas - UFG

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Finalmente, ese tiene que la población total pensionada del SAP ascendía a 95,208 pensionados y del SPP fueron 95,919 pensionados, para un total de 191,127, pensionados, a quienes el sistema les debe proveer mensualmente el monto de pensión que les corresponde (Cuadro 17).

d. Fondos de pensiones

En lo que respecta a los fondos de pensiones, es importante señalar que con la reforma de pensiones de septiembre del 2017, se crearon cuatro fondos de pensiones, de los cuales, a diciembre de 2019, solamente se encuentran operando dos (Conservador y Retiro). Por tanto, se puede determinar que del total de los fondos de los cotizantes administrados por las AFP, que ascendían a \$11,774.40 millones a diciembre de 2019, estaban invertidos en un portafolio diversificado, de acuerdo a lo que señala la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Cuadro 18), de los cuales, \$9,325.60 millones, equivalentes a 79.20 por ciento, estaban colocados en títulos valores emitidos por instituciones del sector público.

e. Resultados de la propuesta

Una de las variables que incide directamente en los fondos de pensiones es la tasa de interés técnica, porque ella determina su rentabilización. Por tanto, para encontrar una tasa conser-

vadora y evaluar su impacto en las inversiones de los fondos de pensiones, se hicieron cálculos de impacto aplicando tasas de rendimiento entre el 2.50 por ciento y el 7.50 por ciento. Por ejemplo, si toma como referencia la tasa promedio de rentabilidad reportada por la SSF, que en promedio, es 5.02 por ciento para el Fondo Conservador y 4.09 por ciento para el Fondo de Retiro, se puede inferir que una tasa de interés de 4.00 o 5.00 por ciento podría ser adecuada para los fondos de pensiones.

Ahora, si se consideran las Letras del Tesoro (LETES) emitidas recientemente por el Ministerio de Hacienda, la tasa de interés ha llegado hasta 9.50 por ciento y dado que el 79.20 por ciento de los recursos de los fondos de pensiones están en manos de instituciones del sector público, se puede ver que tomar una tasa de interés técnico de 5.75 por ciento para los fondos de pensiones sería un valor bastante conservador.

Cuadro 18. Portafolio de inversiones de los fondos de pensiones

EMISORES	FONDOS				Total	%
	Conservador	%	Retiro	%		
Cartera de Inversiones (Millones US\$)	10,794.70		79.70		1,774.40	
<i>Instituciones Publicas</i>	8,410.40	77.91%	915.20	93.42%	9,325.60	79.20%
<i>Dirección General de Tesorería</i>	1,822.20	16.88%	-	-	1,822.20	15.48%
<i>FOP</i>	6,373.40	59.04%	915.20	93.42%	7,288.60	61.90%
<i>FSV</i>	173.70	1.61%	-	0.00%	173.70	1.48%
<i>INPEP</i>	2.10	0.02%	-	0.00%	2.10	0.02%
<i>ISSS</i>	8.00	0.07%	-	0.00%	8.00	0.07%
<i>BCR</i>	23.40	0.22%	-	0.00%	23.40	0.20%
<i>Fideicomiso Reestructuración de Deuda</i>	7.60	0.07%	-	0.00%	7.60	0.06%
<i>Bancos</i>	882.80	8.18%	-	0.00%	882.80	7.50%
<i>Sociedades nacionales</i>	67.60	0.63%	64.50	6.58%	132.10	1.12%
<i>Organismos financieros de desarrollo</i>	-	0.00%	-	-	-	0.00%
<i>Valores extranjeros</i>	470.90	4.36%	-	0.00%	470.90	4.00%
<i>Titularización</i>	595.70	5.52%	-	0.00%	595.70	5.06%
<i>Fondos de Inversión</i>	14.60	0.14%	-	0.00%	14.60	0.12%
<i>Cuenta corriente</i>	352.70	3.27%	-	0.00%	352.70	3.00%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero; y cálculos propios.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Otra fuente a analizar es la tasa de interés promedio ponderado que pagan los bancos. Considerando que las inversiones de los fondos de pensiones, en general, son a largo plazo, y dado el destino que estas puedan tener, se puede decir que, conceptualmente, son similares a un préstamo, por lo que no es correcto tomar como referencia las tasas de interés que se paga por los depósitos, sino la que se aplica a los créditos a más de un año. Con este criterio, hay dos tasas que se pueden considerar: (i) la tasa de interés promedio ponderado que cobran los bancos por préstamos a las empresas a más de un año plazo que, en promedio, ha sido 7.91 por ciento en el trimestre julio-agosto de 2019, 7.82 por ciento en el cuarto trimestre de ese mismo años, 8.00 por ciento en el trimestre enero-marzo 2020, y 8.43 por ciento en el segundo trimestre del mismo año, cuando las tasas han subido como reflejo de ajustes por el Covid-19; y (ii) la tasa de interés promedio ponderado que resulta de los préstamos de vivienda, que en general, son a largo plazo y mucho más estables, que fueron 7.40 por ciento y 7.38 por ciento en los dos últimos trimestres de 2019 y 7.43 por ciento y 7.48 por ciento en los dos primeros trimestres de 2020.

Por tanto, si se desea garantizar una tasa de interés a cobrar por la colocación de los fondos de pensiones a largo y mediano plazo, que sea de mercado y dentro del contexto nacional, la legislación debería considerar como referencia la tasa de los LETES, la tasa de crédito ponderada de los bancos, o una combinación de ambas. Sin embargo, para este estudio se tomó como referencia una tasa de interés técnico de 5.75 por ciento, que es 157 puntos base sobre el 4.18 por ciento que utiliza el Ministerio de Hacienda, la cual permite obtener la rentabilidad mínima que requieren obtener las inversiones y la tasa de descuento de los flujos anuales, para contar con los recursos necesarios para financiar mejores pensiones. Es de aclarar, que la decisión del método o la fórmula o la fuente de referencia para determinar la tasa de interés técnico será una decisión que deberán tomar los parlamentarios e incluirla en las necesarias reformas de ley

Cuadro 19. Resultados Actuariales de los saldos de cada componente del Sistema de Ahorro para Pensiones - Millones de US\$

Tasa de Interés Técnico	Certificado de traspaso	Pensión mínima devoluciones, longevidad y agotamiento de CIAP	Segunda etapa "Optados B"	CGS	Déficit de la CGS	Déficit SPP	Déficit Total
4.00%	-1,449.69	-16,625.72	-5,469.83	6,937.55	-16,607.70	-4,405.25	-21,012.95
4.50%	-1,421.23	-15,013.01	-5,234.59	6,828.36	-14,840.47	-4,250.38	-19,090.85
5.00%	-1,393.77	-13,572.41	-5,014.68	6,745.68	-13,235.19	-4,105.08	-17,340.26
5.75%	-1,354.39	-11,687.44	-4,710.85	6,822.14	-10,930.53	-3,903.33	-14,833.86
6.00%	-1,341.72	-11,123.54	-4,615.96	6,634.65	-10,446.57	-3,840.04	-14,286.61
6.50%	-1,317.05	-10,080.60	-4,435.00	6,597.91	-9,234.74	-3,718.92	-12,953.66

Dada las consideraciones antes expuestas, como resultado de este ejercicio actuarial se tiene que el déficit previsional se reduce de \$17,141.38 millones reportado por el Ministerio de Hacienda en el Presupuesto General de 2020, a US\$14,998.92 millones según el resultado actuarial, lo cual significa una baja del déficit en \$2,142.46 millones (Cuadro 19 y Cuadro 20). De esta manera, se cumple uno de los dos objetivos principales.

La disminución del déficit previsional es el resultado, primero, de un incremento de las aportaciones a la CGS, dado que en los primeros años se utilizó una tasa de cotización menor a la actual (6.50 por ciento constante versus una tasa variable que va de 5.00 por ciento hasta 2.00 por ciento). En segundo lugar, porque la tasa de interés técnico utilizada en esta propuesta es de 5.75 por ciento versus 4.18 por ciento que aplica en la valuación el Ministerio de Hacienda. La menor tasa de interés incide negativamente en los CT, ya que se tiene que reconocer una mayor tasa de rendimiento de estos títulos, mientras que en el resto de componentes incide favorablemente:

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

(i) por una mayor rentabilidad de las inversiones y (ii) porque todos los componentes se descuentan a una tasa mayor.

Otro aspecto importante que debe considerarse en este tipo de análisis es el relativo a los flujos anuales, ya que ellos representan las erogaciones que el Estado debe realizar anualmente para cubrir las obligaciones previsionales (Cuadro 21).

Cuadro 20. Déficit Actuarial (Millones de US\$)

Componentes	Ministerio de Hacienda ^{1/}	Propuesta	Variación
Déficit total	-17,141.38	-14,833.86	2,142.46
Aportes de la CGS	7,947.69	6,822.14	-1,290.61
Certificados de Traspaso	-1,343.99	-1,354.39	-10.40
Pensión mínima, devoluciones, longevidad y agotamiento de CIAP	-11,513.72	-11,687.44	-173.72
Segunda etapa "Optados B"	-6,864.65	-4,710.85	2,153.80
Déficit SPP (neto)	-5,366.71	-3,903.33	1,463.38

^{1/} Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, página 223; y resultados del ejercicio actuarial.

El estudio calculó las obligaciones actuales del Estado basado en las condiciones que señala la Ley del SAP. Al analizar comparativamente los resultados de las obligaciones actuales del Estado con las resultantes de esta propuesta, se debe considerar que, por lo general, los flujos del primer año de toda valuación resultan superiores a los años siguientes, principalmente, porque el modelo matemático considera que todas las personas que ya cumplen con el requisito de edad para pensionarse y no han hecho uso de su derecho, lo harán en el primer año del ejercicio.

De acuerdo a los resultados, en los primeros 10 años de operación el sistema previsional en el contexto de esta propuesta, experimentará una reducción de los flujos promedio en \$22.59 millones, principalmente, porque se está aportando una mayor cantidad en cotizaciones; y porque, en la actualidad, se genera una especie de acumulación al Fondo de Pensiones del orden de 60.0 por ciento de lo recaudado, mientras que el resto se utiliza para pagar prestaciones.

Contrariamente, esta propuesta considera que todo, el 100 por ciento, de lo que ingrese al Fondo se destinará al pago de prestaciones.

Luego en los siguientes 15 años, se experimentará un ahorro de US\$1,694.39 millones; equivalente US\$112,96 millones en promedio anual. Y, del

Cuadro 21. Flujos anuales de las obligaciones del Estado con el sistema previsional

Año	Situación actual estimada obligaciones del Estado	Propuesta: Obligaciones del Estado	Variación
2020	-337.34	-290.98	46.36
2021	-489.74	-499.92	-10.18
2022	-690.39	-692.13	-1.74
2023	-899.99	-845.92	54.07
2024	-922.34	-871.80	50.54
2025	-730.69	-680.75	49.95
2030	-737.45	-850.89	-113.44
2035	-520.63	-533.68	-13.05
2040	-351.79	-487.67	-135.87
2045	-280.49	-318.46	-37.97
2050	-157.50	-176.18	-18.68
2055	-83.08	-90.31	-7.22
2060	-37.72	-39.26	-1.54
2065	-11.85	-12.07	-0.22
2070	-1.44	-1.42	0.02
2075	1.99	1.80	-0.19
2080	2.93	2.40	-0.53
2085	2.55	1.92	-0.63
2090	2.17	1.51	-0.67
2095	1.84	1.17	-0.67
2100	1.42	0.84	-0.59
2105	1.23	0.66	-0.56
2110	1.06	0.53	-0.53
2115	0.91	0.42	-0.50
2119	0.81	0.35	-0.46

Resultados del ejercicio actuarial.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

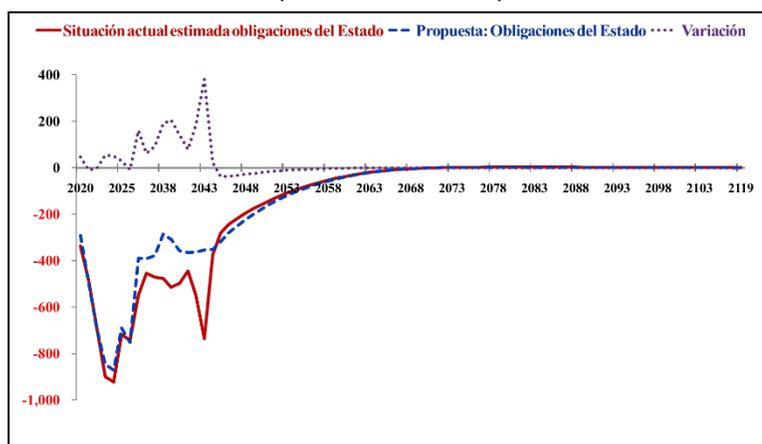
2045 en adelante, se requerirá del Estado un financiamiento promedio anual de US\$3.72 millones anuales, los cuales deberán ser cubiertos con el ahorro generado en los años anteriores.

Para interpretar los resultados (Cuadro 21 y Gráfico 9), debe entenderse que los valores negativos son los recursos que el Estado deberá aportar al sistema para cubrir las obligaciones previsionales, mientras que los valores positivos representan un ahorro para el Estado.

Una de las interrogantes que surgen es la relativa a cómo reducir los flujos anuales y financiar el déficit previsional.

Primero, se debe considerar que en este ejercicio se reduce la comisión de la AFP en 0.50 por ciento del IBC (de 1.90 a 1.40 por ciento), disminución que, al aplicarse a la CIAP o a la CGS, reduce el déficit previsional, debido a que, esta proporción se estaría aplicando a la CGS, que es la que se utiliza para financiar las obligaciones del Estado con los afiliados al SAP (CT, pensión mínima y optados B y Agotamiento de CIAP). Es necesario señalar que los montos de las pensiones de cada afiliado "no" cambian, debido a que el cálculo de las pensiones se realiza basado en un sistema de beneficios definidos.

Gráfico 9. Flujos anuales de las obligaciones del Estado (En millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia del actuario.

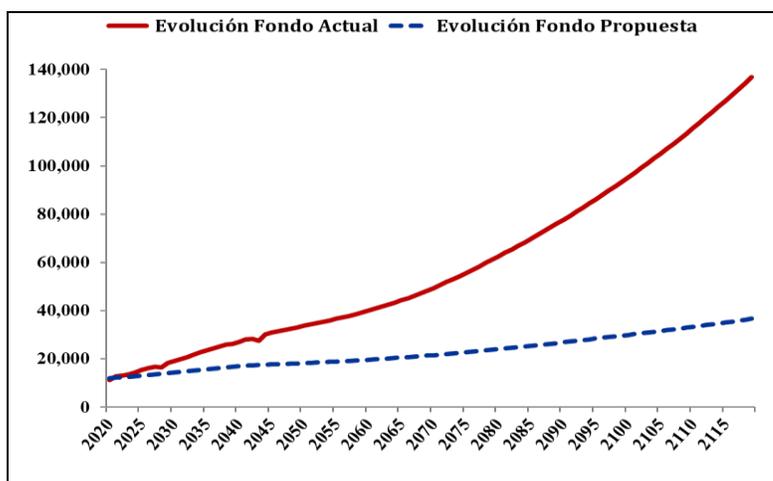
f. Financiamiento

En lo que respecta al financiamiento requerido en los próximos 25 años, al comparar los resultados entre la situación actual y la propuesta, dado que los aportes a la CIAP serán mayores, habría una menor demanda de recursos financieros al Estado (Gráfico 10).

Otro aspecto que está implícito en esta propuesta es que el Fondo de Pensiones no tendrá el crecimiento acelerado como sucede actualmente, porque se destinarán menos recursos a la acumulación del Fondo y una mayor cantidad de recursos para financiar las prestaciones.

Por ejemplo, según las cifras publicadas en el 2019 se recaudaron US\$946.0 millones, de los cuales se pagaron en concepto de prestaciones aproximadamente US\$400.00 millones, quedando un excedente de US\$546.00 millones.

Gráfico 10. Evolución comparada del Fondo de Pensiones (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia del actuario.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Cuadro 22. Aumento de las pensiones (En US\$)

Salario (IBC)	Edad	IBC	Tiempo Cotizado (días)	Saldo CIAP	Cotizantes		SBR	Pensión Calculada (1)	Pensión Ajustada	Pensión Propuesta (2)	Incremento (US\$) (1) - (2)	Incremento (%) (1) / (2)
					Total	% del Total						
304.17-404.17	48	76.53	5,808	9,296.87	146,329	38.9%	431.09	197.70	207.60	216.00	8.40	9.3%
404.17-504.17	46	49.54	6,259	11,682.58	78,028	20.7%	498.09	198.57	207.60	292.81	85.21	47.5%
504.17-604.17	64	25.38	6,806	17,451.94	2,575	0.7%	419.29	220.09	220.09	336.88	116.79	53.1%
604.17-704.17	48	27.97	6,457	16,543.46	41,724	11.1%	674.83	218.68	218.68	282.66	63.98	29.3%
704.17-804.17	54	776.55	6,548	21,961.08	25,612	6.8%	753.01	265.32	265.32	456.91	191.58	72.2%
804.17-904.17	54	845.82	6,455	23,784.09	10,081	2.68%	822.26	293.43	293.43	507.08	213.66	72.8%
904.17-1004.17	50	972.48	6,424	25,432.59	21,578	5.73%	1,010.64	285.89	285.89	559.64	273.75	95.8%
1,004.17-1,104.17	64	1,070.20	6,623	34,954.57	1,390	0.37%	854.11	457.66	457.66	683.01	225.35	49.2%
1,104.17-1,204.17	50	1,160.18	6,507	28,929.08	12,219	3.25%	1,197.89	327.29	327.29	585.77	258.48	79.0%
1,204.17-1,304.17	63	1,252.40	6,622	37,857.25	748	0.20%	999.52	539.28	539.28	806.13	266.85	49.5%
1,304.17-1,404.17	51	1,346.26	6,521	32,691.55	7,834	2.08%	1,382.78	382.20	382.20	689.20	307.01	80.3%
1,404.17-1,504.17	63	1,428.50	6,713	47,220.38	471	0.13%	1,140.06	615.57	615.57	935.38	319.81	52.0%
1,504.17-1,604.17	50	1,523.20	6,513	36,862.46	5,183	1.38%	1,569.50	425.02	425.02	786.58	361.56	85.1%
2,004.17-2,104.17	50	2,061.60	6,546	49,858.99	2,226	0.59%	2,154.54	525.17	525.17	1,066.41	541.25	103.1%
2,104.17-2,204.17	63	2,146.20	6,305	65,737.30	202	0.05%	1,712.84	898.84	898.84	1,449.42	550.58	61.3%
2,204.17-2,304.17	49	2,248.26	6,597	1,152.33	1,819	0.48%	2,374.12	546.72	546.72	1,155.77	609.05	111.4%
2,304.17-2,404.17	60	2,344.15	6,217	60,063.88	210	0.06%	2,010.84	890.04	890.04	1,603.28	713.24	80.1%
2,404.17-2,504.17	52	2,431.00	6,177	54,851.96	1,276	0.34%	2,459.65	664.16	664.16	1,379.59	715.43	107.7%
2,504.17-2,604.17	55	2,565.13	6,598	62,542.53	621	0.16%	2,434.56	824.43	824.43	1,658.25	833.82	101.1%
3,004.17-3,104.17	64	3,055.40	6,311	83,480.73	78	0.02%	2,438.45	1,291.79	1,291.79	2,091.34	799.55	61.9%
3,104.17-3,204.17	49	3,153.51	6,701	71,491.61	674	0.18%	3,262.24	758.48	758.48	1,657.56	899.08	118.5%
3,204.17-3,304.17	56	3,262.42	5,755	77,508.58	100	0.03%	3,019.95	1,102.18	1,102.18	2,197.92	1,095.74	99.4%
3,304.17-3,404.17	49	3,335.18	6,445	72,193.41	555	0.15%	3,493.32	798.15	798.15	1,995.57	1,197.41	150.0%
3,404.17-3,504.17	50	3,476.57	6,575	75,827.81	365	0.10%	3,591.90	838.79	838.79	2,313.79	1,475.00	175.8%
3,504.17-3,604.17	50	3,536.43	6,511	74,916.58	150	0.04%	3,656.08	893.85	893.85	2,321.60	1,427.75	159.7%
4,004.17-4,104.17	50	4,047.00	6,376	84,385.39	313	0.08%	4,203.52	949.49	949.49	2,284.97	1,335.48	140.7%
4,104.17-4,204.17	55	4,175.27	6,715	104,493.16	38	0.01%	3,832.25	1,297.33	1,297.33	2,432.38	1,135.05	87.5%
4,204.17-4,304.17	49	4,238.78	6,284	93,073.62	229	0.06%	4,428.42	1,051.70	1,051.70	2,366.87	1,315.17	125.1%
4,304.17-4,404.17	52	4,367.81	6,637	95,960.73	107	0.03%	4,343.87	1,249.52	1,249.52	2,465.20	1,215.68	97.3%
4,404.17-4,504.17	53	4,452.69	6,519	97,005.28	128	0.03%	4,377.09	1,237.36	1,237.36	2,476.73	1,239.38	100.2%
4,504.17-4,604.17	50	4,571.63	6,449	99,904.63	268	0.07%	4,730.66	1,099.05	1,099.05	2,475.03	1,375.98	125.2%
5,004.17-5,104.17	50	5,055.26	6,318	103,599.58	33	0.01%	5,068.91	1,249.09	1,249.09	2,500.00	1,250.91	100.1%
5,504.17-5,604.17	53	5,542.83	7,511	122,544.34	17	0.00%	5,277.68	1,500.42	1,500.42	2,500.00	999.58	66.6%
5,604.17-5,704.17	53	5,679.70	6,638	137,157.42	840	0.02%	5,529.55	1,506.55	1,506.55	2,500.00	993.45	65.9%

Fuente: Elaboración propia del actuario.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Si se suman a este excedente de aproximadamente US\$446.50 millones que provienen de la rentabilidad percibida durante el año, totalizan un incremento del Fondo de US\$992.5 millones, situación que con la propuesta se revierte, con lo cual se reducen las necesidades de utilizar recursos de la CGS.

Por otra parte, dado que el objetivo principal a cumplir con esta propuesta es “mejorar las pensiones” que otorga el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP y SPP) se hizo un ejercicio comparativo de los montos promedio de pensiones actuales con los que recibirían los futuros pensionados como resultado del estudio actuarial de esta propuesta.

Ahora, si como ejemplo ilustrativo se toma el caso de un trabajador con un salario promedio cotizante entre US\$300.00 y US\$400.00 mensuales (caso similar al 38.9 por ciento de los cotizantes), de 48 años de edad, con 15.9 años cotizados y un saldo promedio en su CIAP de US\$9,296.87, bajo las condiciones actuales el monto de su pensión es de US\$197.70, que equivale al 45.79% del SBR, el cual, por Ley, es ajustado a la pensión mínima (US\$207,60), que equivalen al 48.16% del SBR. Con la propuesta de reforma que se presenta, el trabajador con este rango de ingresos logrará una pensión de US\$216.00, que equivale al 50.10 por ciento del SBR, y 74.2 por ciento del salario mínimo del sector comercio (\$304.17).

(Cuadro 22.) Ahora, si como ejemplo, se toma el caso de un trabajador con un salario promedio cotizante entre US\$600.00 y US\$700.00 mensuales (caso similar al 11.1 por ciento de los cotizantes), de 48 años de edad, con 17.7 años cotizados y un saldo promedio en su CIAP de US\$16,543.46, bajo las condiciones actuales el monto de su pensión es de US\$197.70, que equivale al 45.79% del SBR, el cual, por Ley, es ajustado a la pensión mínima (US\$207,60), que equivalen al 48.16% del SBR. Con la propuesta de reforma que se presenta, el trabajador con este rango de ingresos logrará una pensión de US\$282.66, lo que representa un aumento de \$63.98 (29.3 por ciento) mensuales. Así sucesivamente, se pueden observar los cambios en cada rango salarial que se presenta.

g. Comparación de montos de pensión

Otro aspecto importante que se debe observar es el de las pensiones mínimas, porque alrededor de 51.1 por ciento de las personas recibirán una pensión mínima o una muy cercana ella (entre \$207.60 y \$292.81), por lo que, al menos, se debe buscar una forma cómo mantener su poder adquisitivo. Con esta finalidad, se aplicó al ejercicio de esta propuesta un aumento de 2 por ciento anual, que eleva sistemáticamente el monto de las pensiones mínimas a lo largo de los próximos 50 años (Cuadro 23).

En el otro extremo están los cotizantes que pueden obtener una pensión máxima, la que se elevó a \$2,500.00, incremento que beneficiaría a 2,046 personas que actualmente recibirán como máximo una pensión de \$2,000.00. Es de destacar que, con esta propuesta de reforma, se estaría beneficiando a más de 280 mil personas con un aumento de su pensión.

Finalmente, es preciso señalar que en este estudio no se incluye análisis sobre los intereses y amortización relacionados con los CIP, debido a que esta función corresponde al ministerio de Hacienda, situación que debe que encarar independientemente de la situación de las pensiones. En ese sentido, deberá ser el ministerio de Hacienda quien defina la forma cómo financiar sus obligaciones, aunque esta propuesta de reformas contribuye a una disminución en esas obligaciones.

Cuadro 23. Evolución de la pensión mínima (US\$)

ID	Año	Pensión mínima
1	2020	211.75
6	2025	233.79
11	2030	258.12
16	2035	284.99
21	2040	314.65
26	2045	347.40
31	2050	383.56
36	2055	423.48
41	2060	467.56
46	2065	516.22
50	2069	558.77

Elaboración propia.

h. Otras prestaciones

Dado que esta propuesta responde al hecho que la reforma del Decreto N° 787 de septiembre del 2017 no logró que más de 3,517 pensionados obtuvieran una pensión de al menos 35.0 por ciento del SBR, como un aporte a la estabilidad de estas personas, se consideró un ajuste a las pensiones de estas personas, el cual sería conforme la formula expresada en este estudio aplicable a partir de la vigencia de una eventual aprobación de reforma.

Con base a lo expuesto anteriormente, si se adopta esta medida, el déficit actuarial se incrementaría en US\$282.75 millones, que representan el complemento de equiparar las pensiones de las personas que se pensionaron con la Ley vigente. Con la aplicación de esta medida se estaría cumpliendo el principio de equidad de la Seguridad Social.

9. Conclusiones y recomendaciones

Como se puede observar, el resultado de esta propuesta del OPP-UFG, cumple con todos los objetivos planteados, en el sentido que:

- Mejora las pensiones del SAP, las que en algunos casos tendrían un alza significativa.
- Se reduce el déficit previsional.
- Se mantiene inalterada la tasa de cotización para empleadores y afiliados.
- Se mantienen los requisitos de edad y tiempo cotizado para pensionarse.
- Se restablece el principio de equidad de la seguridad social, al darse igual trato a toda la población afiliada al sistema al plantearse como medida a realizar un ajuste de las pensiones a las personas que se pensionaron a la luz del Decreto N° 787 de septiembre de 2017.
- Se logra aumentar las pensiones y disminuir el déficit de pensiones modificando la forma de cálculo de la pensión.
- Se establece un mecanismo de ajuste para las pensiones mínimas para mantener su poder adquisitivo.
- La propuesta se basa en un modelo de beneficios definidos.
- Las AFP continúan administrando el sistema, lo que no significa que se pueda ampliar la competencia con una AFP pública, pero manteniendo la concepción de administración de cotizaciones (ahorros) en cuentas individuales privadas.
- Se reduce la tasa por la administración de las AFP, así como la correspondiente a la prima de contratación del seguro de vida de invalidez y sobrevivencia de los afiliados.
- Se identifica la tasa de interés técnico mínima que debería tener de rentabilidad las inversiones de los Fondos de Pensiones, quedando abierta la decisión sobre cómo definirla en la reforma de la Ley SAP.
- Además, se recomienda establecer una revisión actuarial anual durante los próximos 10 años, para validar los resultados de las valuaciones actuariales anteriores.
- Finalmente, se considera necesario introducir un programa de educación previsional permanente, para crear una cultura en torno a la importancia de ser parte de un sistema de pensiones y para dar a conocer ampliamente todos los beneficios que tiene cada trabajador, donde: (i) para la difusión de información para aquellos del sector formal se logre con el apoyo de las gremiales y sindicatos; y (ii) para aquellos del sector informal, se consiga el aporte de las instituciones de educación superior. Todo esto, porque una población laboral bien informada toma mejores decisiones.

Con esta propuesta del OPP de la Universidad Francisco Gavia, UFG, queda demostrado y sustentado técnicamente que, con sentido social y económico financiero se pueden lograr los objetivos de aumentar las pensiones, reducir el déficit fiscal previsional del Estado y el monto de las erogaciones que debe hacer, eliminar las inequidades entre optados y obligados, y mantener el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.

• Anexo 1. Establecimiento de la Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda - 1915

Decreto Ejecutivo para el establecimiento de la Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda

“CONSIDERANDO:

Que el ahorro en el haber individual es la base del bienestar de la sociedad; que es principio de la ciencia económica que la riqueza de un pueblo se mide por el orden y previsión de los asociados en el manejo de sus caudales; y que es deber de los Poderes Públicos estimular el desarrollo de ahorro en las clases laborales de mediana y pequeña fortuna:

DECRETA:

Art. 1°. Se establece una sociedad por acciones bajo el nombre de “Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda” con carácter, también, de auxilios mutuos.

Art. 2°. Para llenar los fines de la Institución, la Oficinas pagadoras, descontarán, mensualmente, desde el próximo mes de enero de 1916, a cada uno de los empleados de toda jerarquía, las cantidades siguientes:

- (a) A los empleados que devenguen sueldos menores de *cincuenta pesos* mensuales (\$50.00)00.50cts.
- (b) A los empleados que devenguen sueldos de *cincuenta a cien pesos* mensuales (50.00 a \$100)02.00cts.
- (c) A los empleados que devenguen sueldos de más de cien pesos.... 5%

A los empleados que cobren sus salarios por planillas semanales, las mencionadas Oficinas les harán sus descuentos semanalmente en la proporción correspondiente.

El Empleado que desee ahorrar mayor cantidad, podrá hacerlo en la cantidad que le convenga y en la misma forma y con los mismos derechos.

Art. 3°. Estos fondos serán remitidos mensualmente por los Jefes de las Oficinas pagadoras, al Banco que el Ministerio de Hacienda designe, donde están a la orden del Consejo Administrativo que al efecto se organizará; y bajo ningún pretexto podrá hacer uso de ellos; siendo responsables, los Jefes de Oficinas por los descuentos hechos, con la misma fianza que hayan otorgado para su hémelo, más una multa de *veinticinco pesos* que ingresará al mismo fondo.

Art. 4°. Los Jefes de Oficinas pagadoras de Hacienda, Tesorería General, Aduanas y Administraciones de Rentas, llevarán en un libro que se llamará de “Ahorros de Empleados de Hacienda”, una cuenta especial a cada uno de los empleados y les extenderán constancia de los descuentos hechos.

Art. 5°. Los empleados que por cualquier causa se retiren de sus empleos, tendrán derecho a que se les devuelva, de los fondos de la Sociedad, lo que se les haya descontado; pero el empleado entrante podrá comprarle su depósito o sus acciones si el saliente estuviere de acuerdo. En este caso, el Jefe de la Oficina correspondiente, hará el debido traspaso.

Art. 6°. Teniendo esta Asociación, conjuntamente al ahorro, el fin de auxiliar a sus miembros necesitados; en todo tiempo la Sociedad "Caja de Ahorros de los Empleados de Hacienda", tendrá por miembros únicamente a empleados de Hacienda en actual servicio; pero los empleados retirados que justifiquen cinco años de servicio consecutivo en el Ramo, podrán seguir siendo miembros, y a los que se encuentren en circunstancias difíciles, se les podrá auxiliar, si así le resuelve el Consejo Administrativo, en la misma forma que a los Socios.

Art. 7°. En caso de fallecimiento de algún empleado, sus herederos tendrán derecho a retirar la suma que aquel tenga en su favor.

Art. 8°. Los Jefes de las Oficinas de Hacienda cuidarán que sus subalternos cumplan con sus deberes y concurren a las horas reglamentarias de trabajo...

Art. 9°. Próximamente el Ministerio de Hacienda organizará definitivamente la Caja de Ahorros de la Sociedad, que será siempre dependiente del mismo Ministerio...

Art. 10°. Al organizarse la Caja de Ahorros de la Sociedad, las Constancias de los descuentos que tengan en su poder los empleados, se convertirán en acciones de *veinticinco pesos plata* cada una, teniendo cada uno de ellos derecho a completar con dinero efectivo el valor de otra acción si hubiere fracción. Esas acciones quedan exentas de todo impuesto, ya sea directo o indirecto, a favor del Fisco de cualquiera Corporación.

Art. 11°. Queda terminantemente prohibido el traspaso de acciones; en consecuencia las traspasadas entrarán a formar parte del fondo de Ahorro General, salvo el caso previsto en el inciso 2° del Art. 5° de este Decreto.

Dado en el Palacio Nacional: San Salvador, a catorce de octubre de mil novecientos quince.

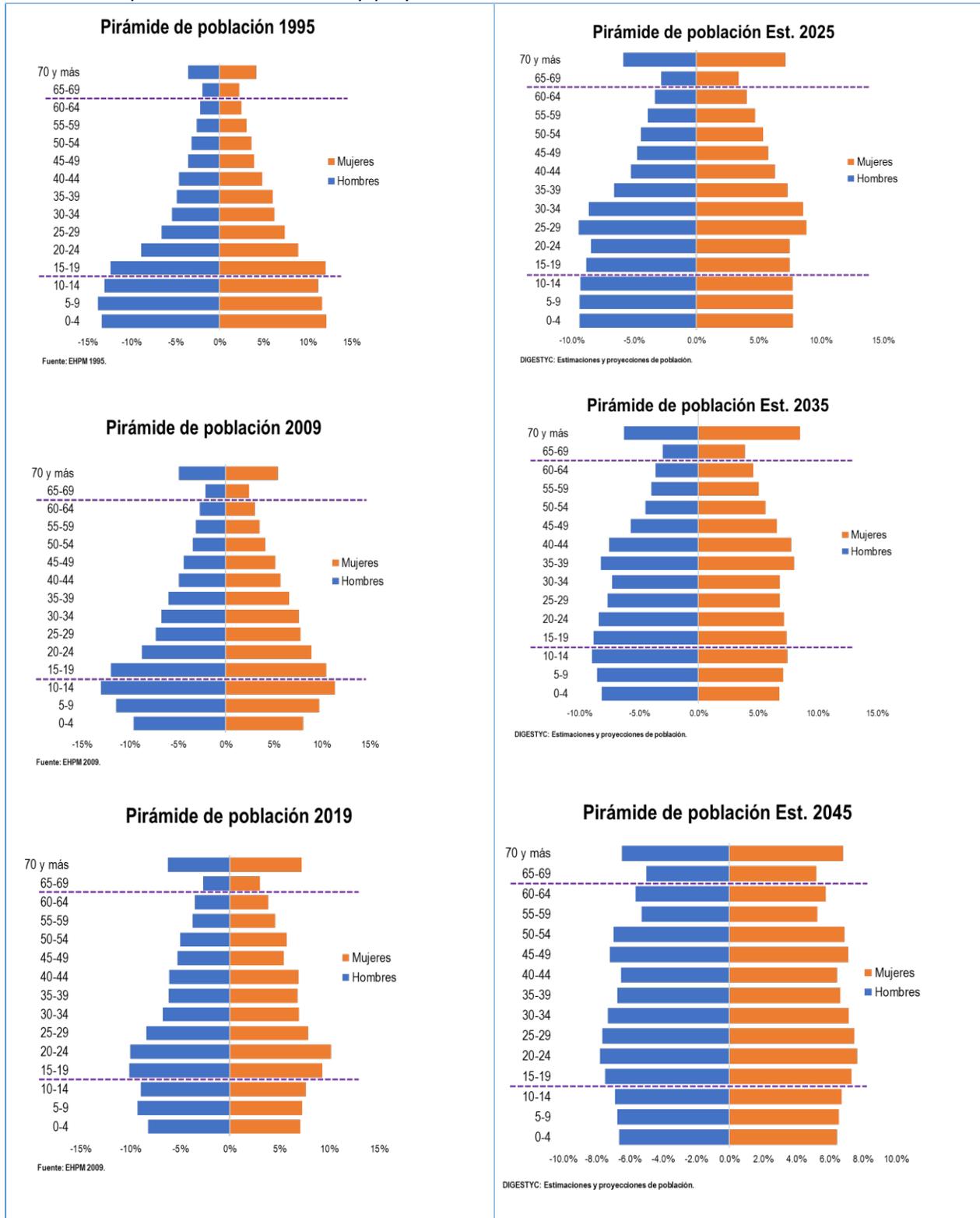
C. Meléndez,

El Subsecretario del Ramo, encargado del Despacho
José E. Suay."

Fuente: Diario Oficial, Tomo 79, N° 241, del 16 de octubre de 1915.

• Anexo 2. Gráficos de Pirámide de Población 1995 – 2019 y proyecciones a 2045

Pirámide de población 1995 – 2019 y proyecciones a 2045



• Bibliografía

Asesorías Parlamentarias, (2020). Modelos de sistemas de pensiones en el mundo Serie Minutas N° 18-20, 30 de enero de 2020. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28292/1/Minuta_Final_Modelos_Pensiones_rev.pdf.

Autores DCOMM (2009). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. Organización Internacional del Trabajo, 1 de diciembre de 2009. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang-es/index.htm.

Barría, C. (2019). Cuál es la edad de jubilación en los diferentes países de América Latina (y por qué en general se está alargando). BBC News Mundo, 18 julio 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49022973>.

Báscolo, E., Cid, C., Houghton, N. y Luque, H. (2019). Unidad de Servicios de Salud y Acceso, Departamento de Sistemas y Servicios de Salud Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud 2019. Disponible en: https://www.paho.org/els/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1844-documento-el-salvador-web&category_slug=publicaciones-destacadas&Itemid=364

Castillo, J. (2014). Deterioro de las pensiones para los futuros pensionados al sistema de ahorro para pensiones de El Salvador, que al 15 de abril de 1998 eran menores de 36 años de edad. Tesis para optar al grado de Maestro: Maestría Gestión Actuarial de la Seguridad Social, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias, 2014.

Constitución de El Salvador de 1886. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-el-salvador-de-1886/html/a55ba5b4-f0db-4b6e-8842-d5b7638464ed_2.html.

Constitución Política de 1886, enmiendas introducidas por la Honorable Asamblea Nacional Constituyente por Decreto N° 251 del 20 de noviembre de 1945. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/1940-1949/1945/11/886ED.PDF>.

Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), parte III. Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

Decreto Legislativo Ley de Accidentes de Trabajo, del 11 de mayo de 1911.

Decreto Legislativo N° 25 del 20 de julio de 1935, Ley de Botiquines.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Decreto de Creación de la Caja de Ahorros de Empleados de Hacienda. Diario Oficial, Tomo 79, N° 241, del 16 de octubre de 1915.

Diario Oficial, N° 35, Tomo N° 144, del 14 de febrero de 1948. Disponible en: <https://imprentanacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/> Diario Oficial N° 226, Tomo N° 161, Decreto Ley N° 1263, del 3 de diciembre de 1953. Disponible en: <https://tramites.gob.sv/media/LEY%20DEL%20SEGURO%20SOCIAL.pdf>

Diario Oficial N°180, Tomo 416, del 28 de septiembre de 2017, Decreto de Ley N° 787 del 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2017/09-septiembre/28-09-2017.pdf>

Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm.html>

Expansión. Datosmacro.com, 2019. El Salvador – Inmigración. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/el-salvador>

Grados, P., (2014). Economista Impresa, Perú, Feb/2014. Principales Modelos de Seguridad Social y Protección Social. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 6. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>

Henríquez, A., (2014). La historia del sistema de pensiones salvadoreño (1911-1998). Disponible en: <https://alexismarcelo.wordpress.com/2014/01/29/la-historia-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1911-1998/>.

Historia del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), (2020). Disponible en: <https://www.inpep.gob.sv/historia/>.

Historia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (2020). Disponible en: http://www.issv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84.

Informe de valuación actuarial, Anexo 2, N° DS-SAPEN-25748 del 26 de diciembre de 2019.

KNOEMA, Atlas Mundial de Datos, 2020. Disponible en: <https://knoema.es/atlas/El-Salvador>

Mamani, A., y Garay, S (2010). Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno. Trabajo de doctorado, Universidad Autónoma de Nuevo León, enero de 2010. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572010000200004.

Mejor educación y empleo para jóvenes son clave para aprovechar el bono demográfico. Notas de la CEPAL, N° 75, marzo 2013. Disponible en: https://www.cepal.org/notas/75/EnFoco_3.html.

Propuesta de Reforma al Sistema de Ahorro para Pensiones

Molina, K., y Hernández, W. (2019) Trabajadores perdieron \$3,567 millones por bajo interés que paga el Estado. El Salvador.com, 25 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/trabajadores-perdieron-3567-millones-por-bajo-interes-que-paga-el-estado/662244/2019/>.

Morán Argueta, R., Juárez, Jorge., Aparicio, C., y Pacheco, R. (2017). Ensayo sobre Políticas Públicas en el Sector Pensiones Caso El Salvador. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, julio 2017.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ACNUDH, 1996-2020, 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Pensiones de seguridad social: Desarrollo y reforma, abril de 2000. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008569/lang-es/index.htm; y Hechos concretos sobre la Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo, Suiza. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la persona Migrante Salvadoreña y su Familia, Gobierno de El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Julio 2017, p. 12. Disponible en: <https://rree.gob.sv/informe/politica-nacional-para-la-proteccion-y-desarrollo-de-la-persona-migrante-salvadoren%C3%83a-y-su-familia/>

Rayo, D. (2016). Quinto Informe Estado de la Región, Programa Estado de la Nación, PEN, Capítulo 2, Panorama demográfico, 2016, p. 46-41. Disponible en: <file:///G:/UFG/Trabajos%20especiales/UFG%20-%20Pensiones/785.%20Panorama%20demogr%C3%A1fico%20de%20Centroam%C3%A9rica%20V%20Informe%20Estado%20de%20la%20Regi%C3%B3n%20Cap%C3%ADtulo.pdf>.

Recent Economic Developments 1991 y 1996, Fondo Monetario Internacional. Biblioteca de Claudio M. de Rosa.

Revista Trabajo N° 67, diciembre 2009. De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos, La OIT en la Historia, Departamento de Comunicación de la OIT, Ginebra, p. 2. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_122248.pdf

Rogers, H., y De Hoyos, R. (2016). Banco Mundial Blogs, 25 de enero de 2016. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/education/los-ninis-de-am-rica-latina-ni-estudian-ni-trabajan-ni-son-comprendidos-por-halsey-rogers>.

Romero, A., (2007). Pensiones en transición, Un panorama internacional de los retos que afrontan los sistemas de pensiones. Instituto Santa Lucía, Santa Lucía Seguros, España 2017, p. 8. Disponible en: <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2017/11/pensiones-en-transicion.pdf>.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Fallo 42-2012AC, del 23 diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2014/12/AB431.PDF>

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Fallo 42-2012/61-2013/62-2013 del 15 de febrero de 2016. http://observatoriojudicial.org.sv/images/especiales/resolucion_seguimiento_pensiones.pdf

Observatorio de Políticas Públicas - UFG

Sánchez-Castañeda, A., (2006). La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 6-9. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>.

Singer, D. (2017). América Latina: ¿cómo aprovechar el bono demográfico? Banco de Desarrollo de América Latina, antes Corporación Andina de Fomento, CAF, febrero de 2017. Disponible en: <https://www.caf.com/es/cocimiento/visiones/2017/02/america-latina-como-aprovechar-el-bono-demografico/>.

Uribe de Hincapié, M., (2019). Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico), Revista Co-herencia Vol. 16, N° 31, julio-diciembre de 2019, p. 413. Disponible en: <https://publicaciones.ea-fit.edu.co/index.php/co-herencia/article/view/5617/4657>

Vásquez, B., (2012) El desperdicio del bono demográfico. Colegio de la Frontera Norte, México, 14 de junio de 2012. Disponible en: <https://www.colef.mx/opinion/el-desperdicio-del-bono-demografico/>

Vaughan, Liam (Bloomberg). El auge y la caída de 'la cifra más importante del mundo, El Financiero – Economía, Mercado Y negocios, en alianza con Bloomberg, 27 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/mercados/los-momentos-clave-de-la-historia-de-libor>

Weidenslaufer, C., y Álvarez, P., (2019). Sistemas previsionales 2019: legislación comparada. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Asesoría Técnica Parlamentaria Junio 2018, pp. 2-3. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27422/2/BCN Comparado Sistemas Previsionales 2019.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27422/2/BCN%20Comparado%20Sistemas%20Previsionales%202019.pdf).

Zurita, J., Martínez, J., y Rodríguez, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. El Cotidiano, N° 157, septiembre-octubre 2009, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.