

Sistema Previsional de El Salvador

Diagnóstico y Evaluación de Escenarios

Equipo Técnico conjunto:

Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero

Conformado por:

Gerber Augusto Ardón, Ministerio de Hacienda

Julieta Fuentes, Banco Central de Reserva

Leily Melany Mendoza, Banco Central de Reserva

José Rodolfo Castillo, Superintendencia del Sistema Financiero

Sergio Javier Tamayo, Superintendencia del Sistema Financiero

Marzo 2014

Este proyecto se realizó a iniciativa de las autoridades de las siguientes instituciones:

Lic. Carlos Enrique Cáceres Chávez. Ministerio de Hacienda

Lic. Marta Evelyn de Rivera. Banco Central de Reserva de El Salvador

Lic. Víctor Antonio Ramírez. Superintendencia del Sistema Financiero

Lic. Omar Martínez. Superintendencia Adjunta de Pensiones del Sistema Financiero

DOCUMENTO DE USO RESTRINGIDO

Contenido

Prólogo	9
Resumen Ejecutivo	10
Introducción	25
I. Antecedentes del Sistema de Pensiones Salvadoreño	27
A. Sistema Antiguo (1969 - 1997)	27
1. Funcionamiento del Sistema	27
a) Fuente de Financiamiento	27
b) Requisitos y Forma de Cálculo de los Beneficios	29
2. Causas que Motivaron la Reforma	30
a) Fallas en el Diseño del Sistema	30
b) Fallas en la Aplicación del Régimen de Financiamiento de Prima Escalonada	30
c) Tendencia Demográfica	32
d) Tendencia en la Situación Financiera	34
e) Valuación Actuarial del Sistema Antiguo	37
B. Reforma del Sistema de Pensiones	38
1. Diseño Original del Nuevo Sistema	39
a) Sistema de Pensiones Público (SPP)	41
(1) Tasa de Cotización	42
(2) Requisitos para Pensionarse	43
(3) Beneficios	43
b) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)	45
(1) Tasa de Cotización	45
(2) Requisitos para Pensionarse	47
(3) Beneficios	48
(4) Régimen de Inversión del Fondo de Pensiones	49
2. Modificaciones al Diseño Original del Sistema	51
a) Decreto Legislativo No. 664	51
b) Decreto Legislativo No. 1217	51
c) Decreto Legislativo No. 347	52
d) Decreto Legislativo No. 100	53
e) Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales	53
f) Decreto Legislativo No. 1036	54
g) Suspensión del Re-cálculo	54
3. Impacto de las Reformas al Nuevo Sistema	56
a) Segmentación y Forma de Cálculo de Beneficios de la Población Afiliada	56
b) Nuevo Mecanismo de Financiamiento	57
II. Diagnóstico del Sistema de Pensiones a 2011	60
A. Evolución del Sistema de Pensiones (1998 -2011)	60
1. Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)	60
a) Población Activa	61
b) Población Pasiva	63
c) Evolución Financiera de Ingresos y Egresos	65
d) Fondo de Pensiones	67
2. Sistema de Pensiones Público (SPP)	70
a) Población Activa y Pasiva	70

b)	Evolución Financiera de Ingresos y Egresos	72
B.	Valuación Actuarial 2011	74
1.	Definición y Alcances	74
a)	Valuaciones Actuariales	74
b)	Modelo Actuarial Utilizado para el Sistema de Pensiones Salvadoreño	74
2.	Escenario Base	75
a)	Características de la Población a Valuar	75
b)	Parámetros y Supuestos Considerados en el Escenario Base (EB)	79
c)	Resultados Obtenidos	83
(1)	Valor Presente del Déficit Actuarial	84
(2)	Déficit Per-Cápita	86
(3)	Proyecciones Demográficas	87
(4)	Proyecciones Financieras	88
(5)	Componentes del Déficit Actuarial	90
(6)	Financiamiento del Déficit Actuarial	91
(a)	Recaudación Anual versus Emisión de CIP A	93
(b)	Saldo CIP A con respecto al Valor del Fondo de Pensiones	95
(c)	Saldo CIP A y B con respecto al Valor del Fondo de Pensiones	96
(7)	Gasto Previsional dentro del Presupuesto General del Estado	96
(8)	Impacto del Sistema Previsional en la Deuda Pública	97
(a)	Emisiones versus PIB	97
(b)	Saldo CIP A y B versus PIB	98
3.	Tasa de Reemplazo	99
C.	Principales Problemas Identificados en el Sistema de Pensiones	102
1.	Cobertura del Sistema Previsional	102
a)	Cobertura de los Adultos Mayores	103
b)	Cobertura de la Población Económicamente Activa	104
c)	Factores determinantes de la Tasa de Cobertura	107
2.	Tasa de Reemplazo para los Afiliados Obligados al SAP	109
a)	Falta de Equidad en las Tasas de Reemplazo	109
b)	Subsidio Otorgado por Parte del Estado a los Afiliados al SAP	110
c)	Baja Tasa de Reemplazo de la Población Obligada al SAP	112
(1)	Rentabilidad del Fondo de Pensiones	115
(2)	Edad de Jubilación	116
(3)	Densidad de Cotización	120
(4)	Tasa de Cotización	124
3.	Tiempo Requerido de Cotización	126
a)	Construcción del Historial Laboral	127
b)	Devolución de Saldos	131
4.	Evasión y Mora	134
5.	Bases Técnicas Aplicables en el SAP	136
6.	Transición Demográfica	140
a)	Reducción de las Tasas de Mortalidad y Fecundidad	140
b)	Incremento de la Esperanza de Vida	141
c)	Reducción de la Tasa de Dependencia (Bono Demográfico)	142
d)	Impacto en la Estructura de Edades del Sistema de Pensiones	143
7.	Sostenibilidad Financiera	144
a)	Necesidades de Financiamiento	145
(1)	Costo de Transición "Original"	146
(a)	Sistema de Pensiones Público	146
(b)	El Certificado de Traspaso	146
(2)	Incremento del Costo de Transición	148

(a)	El Certificado de Traspaso Complementario	148
(b)	Beneficios Establecidos en el D.L. No. 100	149
(3)	Pensiones Mínimas del SAP	150
(4)	Impacto de las medidas implementadas en el SAP en las obligaciones del Estado	151
b)	Fuentes de Financiamiento	152
(1)	Cotizaciones del SPP	153
(2)	Otros Ingresos del SPP	154
(3)	Reservas Técnicas	155
(4)	Transferencias del Ministerio de Hacienda	155
(a)	Fondo de Amortización	156
(b)	Títulos Valores en el Mercado Nacional	157
(c)	Títulos Valores en el Mercado Internacional (Eurobonos)	157
(d)	Certificados de Inversión Previsional (CIP)	158
c)	Impacto en las Finanzas Públicas	160
(1)	Gasto Presupuestario en Pensiones	160
(2)	Balance Fiscal	162
(3)	Endeudamiento Público Previsional	163

III. Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones 165

A. Pruebas de Sensibilidad de los Parámetros Relevantes 165

1.	Pruebas de Sensibilidad Individual	165
a)	Re-cálculo	165
b)	Forma de Cálculo de los Beneficios a la Población Activa Optada al SAP y Activa del SPP	168
c)	Tasa de Interés Técnico (TIT)	172
d)	Tiempo Mínimo de Cotización	175
e)	Edad Legal de Jubilación	177
f)	Tasa de Cotización	180
g)	Rentabilidad CIAP	182
h)	Resumen	184
2.	Pruebas de Sensibilidad Conjunta (Escenarios Alternativos)	186
a)	Descripción de los Parámetros Modificados	186
(1)	Tasa de Cotización	187
(2)	Edad de jubilación	188
(3)	Beneficios	188
(4)	Tasa de Interés Técnico	189
(5)	Traslado al SPP de Pensionados del SAP	189
b)	Resultados Obtenidos	189
(1)	Valor Presente del Déficit Actuarial	189
(2)	Proyecciones Financieras	192
(3)	Financiamiento del Déficit Actuarial	193
(a)	Recaudación Anual versus Emisión de CIP A	194
(b)	Saldo CIP A con respecto al Valor del Fondo de Pensiones	195
(c)	Saldo CIP A y B con respecto al Valor del Fondo de Pensiones	196
(4)	Gasto Previsional dentro del Presupuesto General del Estado	197
(a)	Gasto Presupuestario en Pensiones Mínimas	198
(b)	Gasto Presupuestario en Amortización de la Deuda Previsional	200
(c)	Gasto Presupuestario por Pago de Intereses	201
(d)	Gasto Previsional como Proporción del Presupuesto General del Estado	202
(5)	Impacto del Sistema Previsional en la Deuda Pública	203
(6)	Tasas de Reemplazo	204

B. Propuesta Técnica 205

1.	Parámetros de la Propuesta Técnica	206
----	------------------------------------	-----

2.	Justificación de los Parámetros _____	207
	a) Tasa de Cotización _____	207
	b) Edad Legal de Jubilación _____	208
	c) Tasa de Interés Técnico _____	209
	d) Forma de Cálculo de los Beneficios _____	209
3.	Resultados de la Valuación Actuarial de la Propuesta Técnica _____	210
	a) Comportamiento de los Flujos del Déficit y su Financiamiento _____	211
	b) Tasas de Reemplazo _____	214
	c) Alcances de la Reforma Paramétrica _____	214
4.	Medidas Complementarias _____	215
	a) Concientización sobre la Situación Actual _____	215
	b) Propuestas en Cobertura _____	215
	c) Propuestas en Beneficios _____	221
	(1) Implementación del Esquema de Pensiones Reducidas _____	221
	(2) Establecimiento de un Límite Máximo a los Montos de Pensiones _____	222
	(3) Mejoras en la Emisión del Historial Laboral _____	225
	(4) Modificación de la Forma de Retiro de Fondos Previsionales por Extranjeros _____	225
	(5) Eliminación de la Declaración Jurada _____	226
	(6) Actualización de las Bases Técnicas Actuariales en el SAP _____	227
	d) Propuestas en el Régimen de Inversión _____	228
	(1) Esquemas de Multifondos _____	229
	(2) Límites a las Inversiones en Títulos Públicos _____	230
	(3) Límites a las Inversiones en Títulos Extranjeros _____	232
	e) Propuesta en Recaudación: Habilitación del Cruce de Base de Datos entre ISSS y AFP _____	234
	f) Propuestas en la Industria Previsional _____	235
	(1) Fortalecimiento e Integración de las Entidades Previsionales Públicas _____	235
	(a) Situación Actual de los Institutos Previsionales: INPEP y UPISSS _____	235
	(b) Integración y Fortalecimiento de la UPISSS y el INPEP _____	237
	(2) Revisión de las Comisiones Pagadas a las AFP _____	239
	g) Alternativas de Financiamiento para el Déficit Actuarial Remanente _____	242
	(1) Aumento de los Ingresos Fiscales _____	243
	(2) Reducción del Gasto Público _____	244
	(3) Incremento de los Niveles de Endeudamiento Público _____	246
C.	Reformas Estructurales _____	247
1.	Regreso al Sistema Basado en el Reparto _____	249
	a) Experiencia Internacional: Argentina y Bolivia _____	249
	b) Ventajas y Desventajas de Revertir la Reforma en El Salvador _____	250
2.	Implementación de un Sistema Multipilar _____	252
	a) Experiencia Internacional: Chile _____	253
	b) Experiencia Internacional: Uruguay _____	253
	c) Ventajas y Desventajas de la implementación de un sistema Multipilar en El Salvador _____	256
IV.	Conclusiones _____	258
V.	Referencias _____	261
VI.	ANEXOS _____	265

SIGLAS

AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS:	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ASAFONDOS:	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BANDESAL:	Banco de Desarrollo de El Salvador (Anteriormente BMI)
BCR:	Banco Central de Reserva de El Salvador
BMI:	Banco Multisectorial de Inversiones (Actualmente BANDESAL)
CCI:	Comisión Calificadora de Invalidez
CCR:	Corte de Cuentas de la República
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAP:	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIEDESS:	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CIP:	Certificados de Inversión Previsionales
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
CT:	Certificado de Traspaso
CTC:	Certificado de Traspaso Complementario
DGT:	Dirección General de Tesorería, Ministerio de Hacienda
DIGESTYC:	Dirección General de Estadística y Censos
FGR:	Fiscalía General de la República
FOP:	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FSV:	Fondo Social para la Vivienda
HL:	Historial Laboral
IBC:	Ingreso Base de Cotización
INPEP:	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPC:	Índice de Precios al Consumidor
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA:	Impuesto al Valor Agregado

IVM:	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
LETES:	Letras del Tesoro
LIBOR:	London Interbank Offered Rate
MTPS:	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OECD:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
PEA:	Población Económicamente Activa
PNC:	Policía Nacional Civil
SAP:	Sistema de Ahorro de Pensiones
SBM:	Salario Base Mensual
SBR:	Salario Básico Regulador
SPP:	Sistema de Pensiones Público
SSF:	Superintendencia del Sistema Financiero
TIBP:	Tasa de Interés Básica Pasiva
UPISSS	Unidad de Pensiones del ISSS
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Prólogo

DOCUMENTO DE USO RESTRINGIDO

Resumen Ejecutivo

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES

Sistema Previsional Antiguo

Desde el año 1969 hasta 1998, el sistema de pensiones de El Salvador funcionó como un sistema basado en el reparto; es decir, las cotizaciones de los trabajadores financiaban los beneficios de los pensionados. Dicho sistema era administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP); conforme a sus respectivas leyes, cada instituto estableció sus propios requisitos y beneficios para aplicar el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) a sus afiliados.

La cobertura del ISSS se orientó a los trabajadores y patronos del sector privado (industria, comercio y servicios) en el sector formal, así como a algunas instituciones oficiales autónomas; por su parte, la cobertura del INPEP estaba orientada a los empleados civiles del sector público que desempeñaban un trabajo remunerado en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y Municipalidades.

Las tasas de cotización en el ISSS eran más bajas que en el INPEP y como reflejo de la heterogeneidad de las cotizaciones entre ambos institutos previsionales, las pensiones otorgadas en el ISSS también eran menores que las del INPEP.

Los diagnósticos y estudios realizados sobre el antiguo sistema evidenciaron algunos problemas producto de fallas en el diseño del modelo basado en el reparto y en la forma de aplicación del régimen de financiamiento de prima escalonada, así como de los cambios ocurridos en las tendencias demográficas. Algunos estudios de valuación actuarial realizados al principio de la década de los 90 coincidieron en señalar que, bajo las condiciones de las leyes vigentes a ese momento, el sistema previsional enfrentaría problemas de sostenibilidad financiera en el corto plazo, y por lo tanto, era necesario ajustarlo.

Reforma del Sistema de Pensiones

En 1996 se conformó la Comisión para la Reforma al Sistema de Pensiones con el propósito de diseñar una reforma previsional basada en tres objetivos: restaurar la sostenibilidad financiera del sistema, asegurar un retiro digno a los trabajadores y generar ahorro para financiar la inversión de largo plazo.

Con la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP) en diciembre de 1996, inició una reforma trascendental en materia de previsión social en El Salvador. La reforma sustituyó al antiguo sistema basado en el reparto por un sistema de capitalización o de ahorro individual; adicionalmente, impulsó algunos cambios paramétricos, introduciendo principalmente una mayor tasa de cotización y ampliación del tiempo exigido de cotización, así como una modificación a la forma de cálculo de los beneficios.

La reforma estableció la conformación de dos sistemas. El primero, el nuevo sistema de capitalización individual o Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), diseñado para crecer y desarrollarse a lo largo del tiempo. El segundo, el Sistema de Pensiones Público (SPP) administrado por el ISSS y el INPEP, considerado como un régimen transitorio que no permite nuevas afiliaciones y con una duración limitada hasta el último pago efectuado a sus afiliados y beneficiarios. Las cotizaciones se uniformaron a un 14.0% en el SPP y 13.0% en el SAP, implementando en ambos casos un período de gradualidad para la aplicación de dichas cotizaciones.

En lo que respecta al SPP, los requisitos para pensionarse se homogenizaron entre ambos institutos; adicionalmente, se racionalizaron los beneficios de todos los afiliados, manteniendo siempre la característica de ser un esquema de beneficios definidos. Para el financiamiento de este sistema, la Ley del SAP estableció que se utilizarían los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados al SPP, las reservas técnicas del ISSS y del INPEP, así como un Fondo de Amortización -a ser constituido como un porcentaje del Presupuesto General del Estado- y las transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

En cuanto al SAP, éste fue diseñado como un esquema en donde cada trabajador es propietario de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), la cual está conformada por las cotizaciones (obligatorias y voluntarias) del trabajador y del empleador, los rendimientos derivados de la CIAP, así como cualquier otro aporte adicional; en este sentido, cada trabajador acumula recursos durante su etapa activa, los cuales se utilizan para pagar las pensiones durante su etapa pasiva. La Ley estableció que aquellos trabajadores que se trasladaran a este sistema habiendo cotizado previamente en el antiguo sistema de reparto, recibirían un Certificado de Traspaso (CT) como reconocimiento por el tiempo de servicio que hubieren cotizado a la fecha de su traslado.

La reforma distribuyó a la población afiliada entre el SAP y el SPP de la siguiente manera: en el SPP se mantendrían obligatoriamente aquellas personas que se encontraban pensionadas, así como los cotizantes hombres mayores de 55 años y mujeres de 50 años. Por su parte, en el SAP se debían afiliar obligatoriamente los cotizantes menores de 36 años, así como aquellos que ingresaran por primera vez al sistema previsional después de la reforma. En cuanto a los afiliados hombres que tenían entre 36 y 55 años de edad, y mujeres entre 36 y 50 años de edad, se les dio la opción de elegir entre el SAP y el SPP.

Modificaciones al Diseño Original e Impacto de las Nuevas Reformas

Desde la aprobación de la Ley del SAP en 1996, se han realizado diferentes modificaciones al diseño original del sistema de pensiones, entre las cuales destacan las siguientes:

- a. Los Decretos Legislativos (D.L.) No. 1217 y No. 100, aplicables a los afiliados que optaron por el SAP, introdujeron una desvinculación entre los aportes registrados y los beneficios otorgados, generando un impacto negativo en la sostenibilidad del sistema y en las finanzas públicas. El D.L. No. 1217 aprobado en el año 2003, consistió en el otorgamiento de un Certificado de Traspaso Complementario (CTC),

con el objetivo de brindar una primera pensión equiparable a la que hubiese recibido el afiliado en el SPP; el monto de las pensiones posteriores deben ajustarse de acuerdo al esquema de renta programada. Posteriormente, el D.L. No. 100 aprobado en el 2006, sustituyó la emisión del CT y CTC por el otorgamiento de un beneficio definido concedido permanentemente, similar al obtenido por aquellos que optaron por el SPP.

- b. Ante la creciente necesidad de recursos por parte del Estado para financiar el sistema de pensiones, en el 2006 se aprobó la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), la cual introdujo un nuevo esquema de financiamiento similar a un esquema de reparto, en el cual las pensiones en curso son pagadas a partir de las cotizaciones de los afiliados activos del SAP. Las AFP tienen por ley la obligación de adquirir los Certificados de Inversión Previsional (CIP) correspondientes al programa anual de emisiones del FOP, los cuales pagan una tasa de interés que se encuentra vinculada a la tasa interbancaria de Londres (LIBOR) de 180 días.
- c. A partir de 2008 se suspendió el re-cálculo anual que debería aplicarse a los beneficios calculados con la modalidad de renta programada en el SAP, debido a que la crisis financiera internacional de dicho año afectó de manera negativa el rendimiento obtenido por el Fondo de Pensiones, y por ende, el monto de los beneficios otorgados en dicho sistema.

A raíz de la segmentación de la población que se definió inicialmente en la Ley del SAP así como la introducción de los D.L. No. 1217 y No. 100, actualmente la población del sistema de pensiones puede clasificarse de la siguiente manera:

- a. **Obligados al SPP:** afiliados que debían mantenerse en dicho sistema, a quienes se les calcula su pensión como beneficio definido.
- b. **Optados:** afiliados a quienes se le dio la opción de elegir entre el SAP y el SPP. Actualmente, este grupo puede dividirse en tres subgrupos:
 - i. **Optados del SPP:** personas que escogieron este sistema, las cuales reciben una pensión calculada como beneficio definido.
 - ii. **Optados del SAP:**
 - **Optados A:** afiliados que optaron por el SAP y se les aplica el D.L. No. 1217. Su pensión se calcula como renta programada y en el caso que la primera pensión sea inferior a la que hubiesen recibido en el SPP, el Estado les equipara dicha pensión otorgándoles el CTC. Cuando el saldo CIAP se agota, estos afiliados reciben la garantía de pensión mínima.
 - **Optados B:** aquellos que optaron por el SAP y se les aplica el D.L. No. 100. Su pensión se calcula de la misma forma que para aquellos que optaron por el SPP (beneficio definido); el monto de su pensión permanece constante durante toda la vida del pensionado.
- c. **Obligados al SAP:** personas que debían mantenerse en dicho sistema, a quienes su pensión se les calcula con la modalidad de renta programada. En este segmento se clasifican los que tienen derecho a CT (denominados **Obligados A**), así como

aquellos que no tienen derecho a dicho certificado por no haber cotizado nunca en el sistema antiguo (*Obligados B*).

DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES A 2011

A diciembre 2011, el SAP contaba con dos AFP que administraban un Fondo de Pensiones de US\$ 6,092.7 millones, 42,988 pensionados y un total de 2.2 millones de afiliados, de los cuales 601.7 mil constituyen cotizantes efectivos. A dicho año, las inversiones del Fondo de Pensiones estaban concentradas principalmente en títulos emitidos por instituciones públicas (83.5%), representando los CIP el 50.9% del Fondo. En lo que se refiere a la rentabilidad, factores como la Ley de Integración Monetaria y las crisis financieras de 2001 y 2008 han afectado negativamente los rendimientos obtenidos por dicho Fondo, llegando a registrar una rentabilidad nominal promedio de 6.9% y real de 3.6% durante el período 1999-2011.

En lo que respecta al SPP, a diciembre de 2011 se registraban 14,942 cotizantes y 101,036 pensionados. El gasto anual de las prestaciones previsionales del SPP ha cobrado un mayor protagonismo en las finanzas públicas, ya que dicho sistema no cuenta con los recursos financieros para hacer frente a las obligaciones previsionales. Como consecuencia del traslado de los cotizantes del SPP al nuevo sistema, los ingresos por cotizaciones se han venido reduciendo, por lo que para hacer frente a los compromisos previsionales se han utilizado los recursos provenientes de los rendimientos de las inversiones y de las reservas técnicas; éstas últimas se agotaron en el 2001, momento en el cual el Estado comenzó a transferir los recursos necesarios para el pago de las obligaciones previsionales.

Valuación Actuarial 2011

Con el propósito de conocer las condiciones financieras y demográficas que enfrentará el sistema de pensiones salvadoreño en el futuro, se realizó una valuación actuarial. Al resultado de esta valuación se le denominó “Escenario Base” (EB), el cual considera a todas aquellas personas que a diciembre 2011 se encontraban pensionadas, así como a todos los afiliados que a esa fecha presentaban al menos una cotización en el SAP o en el SPP. En ese sentido, se identificaron 1.5 millones de personas, de los cuales 92.3% corresponden al SAP (81.6% corresponden a los Obligados a dicho sistema) y 7.7% al SPP.

En cuanto a los parámetros de valuación se consideró lo establecido por la normativa vigente, así como algunos supuestos económicos y financieros. Un aspecto importante a destacar es la tasa de descuento utilizada (3.0%) para determinar el valor actual de las obligaciones futuras, la cual coincide con la tasa de rendimiento real supuesta para el Fondo de Pensiones.

Con base en la información señalada anteriormente, los principales resultados obtenidos en la valuación actuarial son los siguientes:

- a. **Valor Presente del Déficit Actuarial:** La valuación dio como resultado un déficit actuarial de US\$ 21,688.1 millones, monto que corresponde al valor presente de los

recursos que deberá aportar el Estado durante los próximos 120 años para pagar sus compromisos previsionales y que representa el 93.7% del PIB de 2011.

El déficit actuarial está constituido en un 63.5% por los compromisos previsionales que tiene el Estado con el SAP, incluyendo el pago de beneficios para los Optados B (29.9%), pago de CT y CTC (9.2%) y el pago de pensiones mínimas (24.4%). Por su parte, los compromisos del Estado con el SPP alcanzan el 36.5% del déficit, principalmente por el pago de las pensiones.

Partiendo del déficit total, el sistema previsional tiene un costo per-cápita de US\$ 14,309.3; sin embargo, existen diferencias significativas en los costos por tipo de afiliado, siendo los afiliados del SPP los que presentan el mayor déficit per-cápita con US\$ 68,254.0. En el caso del SAP, el costo per-cápita más relevante lo presentan los Optados B con un monto de US\$ 53,340.7.

- b. **Flujos Anuales de los Compromisos del Estado:** En los próximos diez años, los compromisos anuales del Estado derivados del sistema previsional son significativos. El déficit actuarial proyectado para el período 2014 a 2019 es de US\$ 4,288.0 millones, mientras que para el período 2020 a 2024 es de US\$ 4,639.6 millones; totalizando US\$ 8,927.6 millones para los próximos 10 años. Es importante mencionar que durante el período 2009 a 2013 el Estado pagó la cantidad de US\$ 2,399.3 millones, cifra considerablemente menor a las que se proyectan para los siguientes quinquenios.
- c. **Financiamiento de los Compromisos del Estado:** Los pagos previsionales del Estado están siendo financiados principalmente con endeudamiento por medio de emisiones de CIP, los cuales son adquiridos obligatoriamente por el Fondo de Pensiones; y en segundo lugar, con el Presupuesto General del Estado para el pago de las pensiones mínimas del SAP.

Actualmente, la recaudación anual del Fondo de Pensiones no es suficiente para comprar las emisiones de CIP A y pagar las pensiones que deben ser cubiertas con los recursos de las CIAP, por lo que la diferencia es cubierta con otros ingresos del Fondo, tales como intereses y amortizaciones de las inversiones. Esta situación se agravará año con año, previendo que en un determinado momento el Fondo de Pensiones no dispondrá de los recursos líquidos suficientes para comprar CIP, por lo que se vería forzado a redimir otros títulos aún cuando generen mejores rendimientos.

- d. **Deuda Previsional:** En el 2006 el saldo de CIP A y CIP B representó el 5.3% del PIB. Debido a que el Estado ha recurrido principalmente al endeudamiento para cumplir con sus compromisos previsionales, al cierre de 2012 dicho saldo representó el 14.9% del PIB. Se estima que el saldo de la deuda CIP A y CIP B seguirá creciendo, alcanzando un porcentaje máximo de 38.2% del PIB en el año 2028, lo cual implicaría un incremento de 23.3 puntos de porcentaje respecto al 2012.

El crecimiento de los compromisos previsionales conducirá a que en el año 2016 el saldo de CIP A supere el límite máximo de inversión en CIP fijado por Ley de 45.0%,

alcanzando un 69.3% del Fondo de Pensiones en el año 2029. Se estima que el saldo de CIP A y B llegue a representar el 85.2% del valor del Fondo en el año 2027.

- e. **Gasto Presupuestario:** El gasto presupuestario del Estado proveniente del sistema previsional lo constituyen el servicio de la deuda de los CIP A y CIP B más el pago de la garantía estatal por pensión mínima en el SAP.

Al cierre de 2012 se utilizaron recursos presupuestarios en este concepto por US\$ 90.1 millones, lo que representó el 2.1% del Presupuesto General del Estado de ese año. Las proyecciones muestran que el gasto presupuestario en pensiones presentará una tendencia al alza, produciendo consecuentemente un creciente deterioro en las finanzas públicas. Durante el período 2014-2019, este gasto oscilará entre 3.5% y 6.2% del total del Presupuesto; mientras que durante 2020-2024 fluctuará entre 6.9% y 9.6%.

Sin embargo, se debe reconocer que si no existiera la figura del FOP, en lugar de haber utilizado solamente US\$ 90.1 millones del Presupuesto en 2012 el Estado hubiera necesitado US\$ 510.3 millones para pagar sus compromisos con el SAP y el SPP; es decir, se hubiera utilizado el 12.1% del Presupuesto de dicho año.

- f. **Situación de los Afiliados:** Un aspecto importante considerado es la tasa de reemplazo, la cual se ha definido como el porcentaje que representa la pensión por vejez en relación al último salario percibido antes de la jubilación.

Al excluir del análisis a los afiliados que obtienen una garantía de pensión mínima, el principal hallazgo encontrado es la falta de equidad en las tasas de reemplazo entre Optados y Obligados al SAP, ya que los Optados obtienen tasas de reemplazo que son casi el doble de las tasas de los Obligados, debido al subsidio que se está otorgando a los primeros. Por otra parte, las mujeres obtienen tasas de reemplazo menores que los hombres, debido principalmente al menor tiempo cotizado, menores salarios y mayor expectativa de vida del género femenino.

Principales Problemas Identificados

Los resultados de la valuación actuarial muestran que el sistema previsional salvadoreño adolece de dos problemas principales. El primero, el sistema de pensiones enfrenta un desequilibrio actuarial considerable causado por el Costo de Transición Original, así como por los costos adicionados por los D.L. No. 1217 y No. 100. Los compromisos previsionales asumidos por el Estado han venido afectando a las finanzas públicas y de acuerdo a las proyecciones realizadas, se espera que en los próximos años generen una mayor presión fiscal. El Estado ha recurrido al endeudamiento público para cubrir sus obligaciones previsionales; sin embargo, el mecanismo de financiamiento utilizado a la fecha (FOP) tendrá dificultades para satisfacer las necesidades de recursos en el futuro.

El segundo problema es que los Obligados al SAP obtendrán bajas tasas de reemplazo. Con excepción de aquellos que obtendrán la garantía de pensión mínima, los afiliados Obligados al SAP no alcanzarán la cuantía mínima de prestación por vejez recomendada por la OIT de

un 45.0% del salario de referencia. Los principales elementos que inciden en sus tasas de reemplazo son: la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones, la edad legal de jubilación, la densidad de cotización y la tasa de cotización.

Además de los hallazgos anteriores el sistema previsional presenta diferentes problemas, entre los que destacan los siguientes:

Bajo Nivel de Cobertura. Si bien el número de afiliados al sistema de pensiones constituye un alto porcentaje de la PEA, es importante reconocer que no todos los afiliados cotizan regularmente. A diciembre 2011, el SAP registraba 2.2 millones de afiliados, de los cuales 600 mil (27.3%) se identifican como cotizantes efectivos. Las condiciones del mercado laboral salvadoreño (bajos niveles de empleo e informalidad) y los pocos incentivos que tienen los trabajadores independientes para cotizar al sistema, son los principales factores que inciden en la baja cobertura previsional de El Salvador.

Alto Porcentaje de Devoluciones de Saldos CIAP. Durante el período 2001-2011 se devolvió el saldo CIAP a más de 24 mil afiliados del SAP que cumplieron la edad de jubilación, ya que no alcanzaron los 25 años de cotización que exige la Ley para pensionarse. Si se comparan estos datos con los 17 mil pensionados por vejez registrados a 2011 en el SAP, se tiene que del total de personas que cumplió la edad legal para pensionarse, la mayoría recibió la devolución de su CIAP. Se prevé que esta situación se mantenga en el futuro, impidiendo que el sistema previsional logre uno de sus principales objetivos: proveer un ingreso al trabajador que sea sustitutivo del salario cuando se encuentra en su etapa de retiro.

Transición Demográfica. El Salvador, al igual que el resto de países de América Latina y de otras regiones del mundo, atraviesa un período de transición en su dinámica demográfica, caracterizado por una reducción en la base de la pirámide poblacional y un proceso paulatino de envejecimiento de la población. Esta situación provocará un incremento importante de los costos asociados a la seguridad social, por lo que se vuelve un elemento relevante para evaluar la sostenibilidad del sistema previsional.

Crecimiento de la Mora Previsional. La mora previsional representa un hecho grave para el sistema, ya que estos recursos son propiedad de los trabajadores provenientes de la retención mensual de su salario y que deberían ser entregados a la institución previsional a la cual se encuentra afiliado. La mora real, definida como cotizaciones declaradas y no pagadas, muestra una tendencia al alza desde que inició operaciones el SAP, a pesar de las acciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones (ahora sucedida por la Superintendencia del Sistema Financiero) para combatirla.

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

El diagnóstico del sistema de pensiones plantea la necesidad de realizar un ajuste a las condiciones actuales, con el objeto de fomentar la sostenibilidad financiera del sistema y promover un sistema de pensiones más equitativo.

Pruebas de Sensibilidad

El primer paso para proponer una reforma es conocer qué tan sensibles son el déficit actuarial y las tasas de reemplazo ante el cambio de uno o varios de los parámetros vigentes, para lo cual se realizaron diferentes pruebas de sensibilidad. El análisis se realizó en un primer momento de manera individual, modificando uno a uno los parámetros; posteriormente, se realizaron escenarios que introducen variaciones simultáneas en dos o más parámetros, permitiendo evaluar la sensibilidad conjunta del sistema a dichos cambios.

Los parámetros que se consideraron como relevantes para una posible propuesta de reforma en El Salvador son los siguientes: forma de cálculo de beneficios, tasa de interés técnico, aplicación o no del re-cálculo, tiempo mínimo de cotización, edad legal de jubilación, tasa de cotización y rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones.

El análisis de sensibilidad individual indica que los parámetros que generan una mayor reducción en el déficit actuarial son los siguientes: cambio en la forma de cálculo de los beneficios, aumento en la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones y aumento en el tiempo mínimo de cotización.

En cuanto a las tasas de reemplazo, los parámetros que más las impactan dependen del tipo de afiliado que se analice. Para los Obligados, las modificaciones que afectan de manera positiva y significativa las tasas de reemplazo son: aumento de la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones, incremento en la edad de jubilación y aumento de la tasa de cotización. En el caso de los Optados, la tasa de reemplazo sólo es afectada al alza por la edad; por el contrario, si a éste segmento de población se le calculan los beneficios como renta programada (de acuerdo a lo previsto originalmente en la reforma de 1996), su tasa de reemplazo experimentaría una reducción significativa, ubicándose en niveles semejantes a los que recibirá la población Obligada.

Por otra parte, las pruebas de sensibilidad conjunta incluyeron la valuación de alrededor de 100 escenarios diferentes, los cuales generan un amplio abanico de impactos en el sistema previsional. Para ilustrar el rango de resultados obtenidos, se presentan únicamente cuatro escenarios que contienen reformas paramétricas: tres de ellos muestran los resultados de retomar el diseño original de la reforma de 1996, de tal manera que las pensiones de los Optados al SAP se calculan con el esquema de renta programada, similar al caso de los Obligados; el cuarto escenario mantiene el esquema actual de beneficios para cada grupo de afiliados (renta programada para los Obligados al SAP y beneficios definidos tanto para los Optados al SAP como para la población del SPP).

Los resultados obtenidos en las pruebas de sensibilidad conjunta indican que una reforma paramétrica puede mejorar la situación actual ya que reduce el déficit actuarial. Sin embargo, a pesar que los escenarios planteados introducen ajustes que representan sacrificios para la población afiliada, éstos no logran solventar el problema de sostenibilidad. Es importante reconocer que en ningún caso sería posible eliminar el déficit actuarial en su totalidad, debido que existe una significativa cantidad de afiliados que hacen uso de la garantía mínima estatal y adicionalmente, bajo el esquema actual el Estado debe hacerse cargo del Costo de Transición derivado de la reforma realizada en 1996.

En cuanto a las tasas de reemplazo, los resultados obtenidos indican que las reformas paramétricas consideradas conducen a mejorar las tasas de reemplazo de los Obligados al SAP; sin embargo, la reinstauración del esquema de renta programada para los Optados las deteriora.

Propuesta Técnica

A partir de los resultados obtenidos en las pruebas de sensibilidad, de la revisión regional de los principales parámetros previsionales, así como de una serie de valoraciones relacionadas a las condiciones demográficas y de los mercados financiero y laboral salvadoreños, se escogió el escenario de sensibilidad conjunta que se consideró más adecuado para el logro de los objetivos propuestos.

De esta manera, la Propuesta Técnica (PT) constituye un esfuerzo por fomentar la sostenibilidad del sistema y de promover una mayor equidad; no obstante, es importante reconocer que dicha propuesta únicamente consigue una mejora parcial en la situación previsional, por lo que debe ser considerada como una primera etapa de corrección y refinamiento del sistema.

La PT consiste en el ajuste de cuatro de los principales parámetros del régimen de capitalización individual y en la implementación de una serie de medidas complementarias que contribuyen a atender algunos de los problemas identificados en el sistema. Los parámetros a ajustar son:

- a. **Tasa de cotización.** Se sugiere homogenizar dicha tasa entre ambos sistemas e incrementarla a 15.0%, aplicando un incremento gradual en un período de dos años, de tal manera que se aumenten 0.5 puntos porcentuales cada semestre repartidos en partes iguales entre el empleado y el empleador. Esta modificación reconoce que la tasa de cotización actual (13.0%) es alta en comparación con los países de la región centroamericana y que aumentarla significativamente podría incentivar la evasión, disminuir la liquidez proveniente de los ingresos salariales de los afiliados e inclusive afectar negativamente la competitividad del país.
- b. **Edad legal jubilación.** Se sugiere incrementar este requisito en 3 años para ambos géneros: a 63 años para el hombre y 58 años para la mujer. No obstante, se plantea un esquema gradual de incremento, aplicando un régimen transitorio a los hombres de 55 años o más y a las mujeres de 50 años o más.

Para definir la magnitud del ajuste propuesto en este parámetro se han considerado los siguientes aspectos: i) en la práctica, los hombres se están pensionando en promedio a los 62.4 años de edad y las mujeres a los 57.6 años; ii) la población salvadoreña ha experimentado en los últimos años un aumento importante en la expectativa de vida, mientras que las edades de jubilación han permanecido inalteradas desde 1969; iii) en promedio, la edad de jubilación para los países latinoamericanos es de 61.8 años para los hombres y de 59.7 años para las mujeres.

- c. **Tasa de Interés Técnico.** Se sugiere ajustar esta tasa a la baja en un punto porcentual, pasando de 6.0% a 5.0%. Esta propuesta obedece principalmente a los cambios ocurridos en las condiciones del mercado financiero en la última década, ya que la Tasa de Interés Técnico debe corresponder a la tasa de rendimiento real promedio de las inversiones del Fondo de Pensiones, por lo que en principio debería ser inferior a la propuesta. Sin embargo, la alta sensibilidad de las tasas de reemplazo a este parámetro condujo a optar por un ajuste moderado del mismo, con el objeto de no afectar drásticamente los montos de pensiones del SAP.
- d. **Forma en que se calculan los beneficios previsionales.** Para el SAP, se propone la restitución del diseño original de la reforma previsional de 1996, eliminando las distorsiones que le fueron añadidas posteriormente; es decir, se sugiere calcular los beneficios de toda la población del SAP (Obligados y Optados) sobre la base de la modalidad de renta programada. En el caso del SPP, se replantea una recomposición de los porcentajes utilizados para el cálculo de la pensión y el establecimiento de un límite a las pensiones que se otorgan. Es importante mencionar que los beneficios de los pensionados en curso de ambos sistemas se mantendrían invariables.

El ajuste aplicado a la población activa del SPP y la Optada al SAP constituye un esfuerzo por devolverle la equidad al sistema y por reducir su desequilibrio, estableciendo una relación más estrecha entre las contribuciones y los montos de pensiones que recibirán estos afiliados, reduciendo así el subsidio del Estado.

Los resultados obtenidos con la valuación actuarial de la PT, son los siguientes:

- a. **Valor Presente del Déficit Actuarial:** El valor actual del déficit actuarial asciende a US\$ 15,576.9 millones, lo que representa una disminución de 28.2% respecto a la situación actual. La reducción proviene principalmente del ajuste realizado a los beneficios de los Optados del SAP. En el caso del SPP, debido a que la mayoría de la población se encuentra ya pensionada, el impacto de la PT en la contracción del déficit es menor.
- b. **Flujos Anuales de los Compromisos del Estado:** El envejecimiento poblacional dificulta que las medidas paramétricas consideradas generen un efecto significativo en el corto plazo. Sin embargo, en el mediano y largo plazo los flujos de la PT son significativamente menores a los de la situación actual.
- c. **Financiamiento de los Compromisos del Estado:** la PT supone que el FOP continúa siendo la principal fuente de financiamiento de los compromisos del Estado. Similar a la situación actual, las necesidades de financiamiento del déficit en la PT también presentan una tendencia creciente para los próximos años; sin embargo, con la PT los ingresos por cotizaciones siempre serían suficientes para la adquisición de CIP A.
- d. **Deuda Previsional:** Aún bajo los supuestos de la PT, las ratios proyectadas muestran un fuerte crecimiento en el endeudamiento del sector público derivado de sus compromisos con el sistema previsional; se estima que el saldo CIP A y B alcanzará el 31.3% del PIB en el año 2026.

No obstante, a diferencia de la situación actual, en la PT el saldo de CIP A no rebasa en ningún momento el límite de endeudamiento que establece la Ley del SAP (45.0% del Fondo de Pensiones), permitiendo un mayor espacio para invertir en activos que proporcionen una mejor rentabilidad. Al considerar conjuntamente los saldos de CIP A y CIP B, el máximo porcentaje alcanzado es 56.6% del Fondo de Pensiones en el año 2020.

- e. **Gasto Presupuestario:** Dado que el gasto presupuestario en pensiones presenta en todos los escenarios planteados un comportamiento al alza para los próximos años, estos flujos se comportan de manera semejante en el EB y la PT hasta el 2023, año a partir del cual serán menores en la PT. En consecuencia, la presión que este gasto ejercerá en el Presupuesto General del Estado será creciente y adquirirá magnitudes considerables. El punto crítico en el EB se alcanza en el año 2043, donde el gasto en pensiones representa el 17.9% del Presupuesto; en la PT el año crítico se adelanta al 2031, con una razón de 14.5%.
- f. **Situación de los Afiliados:** Al homogeneizar la forma de cálculo de los beneficios para los afiliados al SAP, la PT introduce una mayor equidad en el sistema previsional. Los parámetros modificados permiten una mayor acumulación en las cuentas individuales, lo cual mejora las tasas de reemplazo de la población Obligada al SAP; por el contrario, la aplicación del esquema de renta programada para los Optados reduce sus tasas de reemplazo. En el caso del SPP, la PT presenta una reducción en las tasas de reemplazo. Tanto para los Optados al SAP como para los afiliados al SPP, la disminución en sus tasas de reemplazo es una consecuencia de la reducción del subsidio estatal que se otorga actualmente a esta población.

Medidas Complementarias

Además de la reforma paramétrica planteada, se proponen las siguientes medidas complementarias para mejorar el sistema previsional salvadoreño:

- a. **Concientización sobre la Situación Actual.** Los resultados del presente estudio sugieren la necesidad de impulsar una serie de reformas al sistema previsional para encausar su sostenibilidad. Por tratarse de reformas trascendentales y que implican algún grado de sacrificio para los afiliados, se considera necesario realizar un extenso y bien diseñado programa de concientización a la sociedad, en el cual se expliquen los motivos de la reforma en cuestión, así como de los problemas a enfrentar en el caso de mantener invariables las condiciones actuales.
- b. **Propuestas en Cobertura.** Ante la limitada cobertura del sistema previsional salvadoreño, es importante implementar algunas medidas que fomenten la participación activa de una mayor cantidad de personas, principalmente de aquellos sectores que tradicionalmente se han encontrado al margen del sistema tales como el sector doméstico, sector agrícola y trabajadores independientes. Ante las particularidades mostradas por estos trabajadores, se hace necesario crear un régimen legal especial que considere su afiliación, cotización, beneficios y administración.

Asimismo, se deben realizar los estudios de factibilidad pertinentes, de tal manera que la incorporación de estos sectores sea financieramente viable y se realice en forma apegada a los preceptos legales que rigen a El Salvador.

- c. **Implementación del Esquema de Pensiones Reducidas.** Bajo las condiciones actuales, un número significativo de afiliados recibirá la devolución de su saldo CIAP, ya que no alcanzan a cumplir con los 25 años de cotización exigidos por la Ley del SAP para pensionarse por vejez. Con el objetivo de disminuir la cantidad de devoluciones, se sugiere otorgar una “pensión reducida” a aquellos afiliados a quienes les debería corresponder la devolución de una CIAP cuyo saldo fuera suficiente para financiar -al menos- una pensión de referencia previamente definida, como por ejemplo, una proporción de la pensión mínima vigente. No obstante, para evitar que el déficit previsional se incremente, se sugiere que el Estado mantenga los requisitos que se exigen actualmente para que un afiliado tenga derecho a la garantía de pensión mínima.
- d. **Establecimiento de un Límite Máximo a los Montos de Pensiones.** Al no existir límites máximos a las pensiones, una significativa cantidad de recursos estatales se dirigen a un pequeño grupo de afiliados que reciben pensiones cuyos montos son significativos, volviendo regresivo el subsidio otorgado por el Estado. Por lo anterior, se sugiere el establecimiento de un límite máximo a las pensiones que se otorgan a aquellos colectivos que se financian con recursos del Estado, con el objetivo de disminuir la regresividad del subsidio, fomentar la equidad entre los diferentes grupos de afiliados y reducir el gasto que representa para el Estado el pago de las pensiones.
- e. **Mejoras en la Emisión del Historial Laboral.** A pesar de los esfuerzos realizados para completar y registrar el Historial Laboral (HL) de los afiliados, aún existen algunos retos pendientes de resolver, ya que parte de esta información aún no se ha sistematizado. Por otro lado, el trámite para obtener el HL es significativamente prolongado, debido a la alta demanda de este tipo de gestiones y que los recursos destinados a este proceso no son suficientes.

Se sugiere implementar algunas medidas como la agilización de los procedimientos al interior de la oficina administradora del HL, el desarrollo de un proyecto para que se agrupe la información del tiempo laborado en una sola base de datos computarizada, así como la ejecución de campañas de información y concientización a los afiliados para que se preocupen por mantener la información actualizada en su HL.

- f. **Modificación de la Forma de Retiro de Fondos Previsionales por Extranjeros.** La Ley del SAP permite que todo extranjero que ha cotizado al sistema de pensiones, al abandonar el país pueda retirar sus cotizaciones en concepto de devolución, aún cuando no haya cumplido con la edad legal de retiro. En la práctica, un 18.0% de los extranjeros que han reclamado su devolución casi de inmediato han solicitado su reinscripción al sistema, utilizando la CIAP como una especie de “cuenta corriente o depósito a la vista” con derecho a rentabilidad. Ante esta situación, se sugiere eliminar esta opción de devolución, de tal manera que los extranjeros tengan que esperar a cumplir con la edad de jubilación para disponer de su CIAP o

alternativamente, permitir la devolución anticipada una sola vez, otorgando una segunda y última devolución hasta cumplir con el requisito de edad de jubilación vigente a la fecha.

- g. **Eliminación de la Declaración Jurada.** Lo declarado bajo juramento debe poder ser comprobado en cuanto a su veracidad, pero actualmente es difícil verificar que lo expresado refleje la realidad, por lo que algunas personas la están utilizando para incrementar su tiempo cotizado y no para justificar el tiempo que no les aparece registrado. Para evitar que se haga mal uso de este instrumento “legal”, se recomienda eliminar la declaración jurada como una opción para justificar el tiempo cotizado.
- h. **Actualización de las Bases Técnicas Actuariales en el SAP.** Las bases técnicas actuariales que se utilizan para calcular los beneficios con la modalidad de renta programada, se encuentran desactualizadas. Se recomienda que la Superintendencia Adjunta de Pensiones dé seguimiento a las condiciones reales de mortalidad de la población afiliada durante un período determinado, con el propósito de revisar la experiencia de mortalidad en el SAP y de esa manera, construir unas tablas más actualizadas y acordes a la realidad. Adicionalmente, se debe realizar un esfuerzo por crear tablas de incidencia de invalidez aplicables al SAP.
- i. **Propuestas en el Régimen de Inversión.** La rentabilidad y diversificación de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones se encuentra limitada por su alta concentración en CIP, lo cual es consecuencia de la obligatoriedad legal que tienen las AFP de invertir los recursos del Fondo en ellos y de la forma en que se define la tasa de interés de estos títulos. Los CIP devengan una tasa de interés asociada a la LIBOR, la cual desde la crisis financiera de 2008 se encuentra en niveles significativamente bajos. Ante este escenario, el primer problema a resolver es encontrar una alternativa que permita incrementar la rentabilidad de los CIP y liberar al menos una proporción de este tipo de inversiones para destinarlo a otros instrumentos que señala la Ley del SAP.

Un segundo paso es implementar medidas que, según la experiencia de otros países, han logrado una mejor diversificación de la cartera de inversiones y una mayor rentabilidad. Por ejemplo, la experiencia internacional muestra que los esquemas de Multifondos ofrecen una mayor gama de opciones de inversión para los afiliados y favorecen una mejor rentabilidad en el largo plazo. Similarmente, la inversión en algunos instrumentos como fondos de inversión o títulos extranjeros permiten una mayor diversificación y rentabilidad de las inversiones. Por el contrario, los límites para la inversión en títulos públicos deben ser crítica y razonablemente valorados, de tal manera de evitar que una inadecuada utilización de los ahorros previsionales actúe en perjuicio de los afiliados.

- j. **Habilitación del Cruce de Base de Datos entre el ISSS y las AFP.** Es usual observar que las cotizaciones al Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales administrado por el ISSS son pagadas por los empleadores en el monto y plazo definidos por ley con una puntualidad mayor que la observada en el pago de las cotizaciones previsionales. Con el propósito de reducir la evasión previsional, se

recomienda el establecimiento de acuerdos interinstitucionales entre las AFP y el ISSS-Salud, que permitan intercambiar información y comparar el número de personas que son reportadas al régimen de salud con el declarado en las planillas previsionales, determinando expeditamente cualquier diferencia que refleje personas excluidas del sistema de pensiones.

- k. **Fortalecimiento e Integración de las Entidades Previsionales Públicas.** La Unidad de Pensiones del ISSS (UPISSS) y el INPEP se rigen por la Ley del SAP y realizan las mismas gestiones previsionales, generando una dualidad de funciones y egresos para el Estado, situación contraria a la política de modernización y austeridad en el gasto público.

Independientemente de las reformas que se apliquen al sistema previsional del país, la integración de la UPISSS con el INPEP resultaría conveniente para garantizar el uso eficiente de los recursos y fortalecer los servicios previsionales que se brindan a los cotizantes y pensionados del SPP. Se considera que la gestión de una sola entidad previsional puede operar más eficazmente que dos de forma separada, facilitándose también el fortalecimiento de la institución previsional unificada.

- l. **Revisión de las Comisiones Pagadas a las AFP.** Información de AIOS (2010) muestra que la utilidad sobre el patrimonio (ROE) de las AFP salvadoreñas se encuentra arriba del promedio de obtenido por las administradoras de pensiones de los países latinoamericanos que poseen sistemas previsionales mixtos o de capitalización individual. Adicionalmente, al analizar las tasas de retorno obtenidas por las principales instituciones financieras de El Salvador, se encuentra que el mayor ROE en 2012 correspondió a las AFP (42.3%), seguido por las aseguradoras (16.9%) y en el tercer lugar los bancos (12.4%).

Tomando en consideración el significativo interés público relacionado con la gestión de los recursos previsionales y que actualmente existen únicamente dos administradoras previsionales en El Salvador (lo cual puede generar problemas de competencia en el sector), se sugiere revisar nuevamente el esquema de comisiones vigentes, a fin de destinar más recursos a la CIAP de los afiliados al SAP.

- m. **Alternativas de Financiamiento para el Déficit Actuarial Remanente.** Los diferentes escenarios actuariales muestran que las reformas paramétricas planteadas no logran recuperar la sostenibilidad financiera del sistema, sino que únicamente reducen el déficit actuarial. Todas las valuaciones realizadas presentan una creciente demanda de recursos para el Presupuesto General del Estado, por lo que es probable que el sistema de pensiones salvadoreño atraviese en el futuro algunos períodos de crisis, en los cuales el Estado tenga dificultades para pagar el servicio de la deuda previsional y/o las prestaciones en curso de los afiliados.

Ante esta situación, El Salvador deberá asumir algunos sacrificios para enfrentar los crecientes compromisos previsionales, ya sea mediante el incremento de la carga tributaria, la reorientación del gasto público o la emisión de mayor deuda. En vista de la magnitud del problema y para viabilizar cualquier medida que se desee adoptar, es

fundamental debatir las posibles soluciones con todas las fuerzas sociales que se encuentran involucradas; se sugiere realizar acciones que promuevan la discusión y consenso de una agenda nacional, un proyecto de nación que asuma el tema previsional como una política de Estado de prioridad.

Reformas Estructurales

Las reformas estructurales se refieren a cambios más radicales en el diseño de los sistemas previsionales como por ejemplo, la transformación de un sistema de beneficio definido a otro de contribución definida, de un sistema basado en el reparto a otro de capitalización individual, o de un sistema administrado públicamente a otro de administración privada.

Queda pendiente para otros estudios analizar la posibilidad de implementar algún tipo de reforma estructural, cuantificando el efecto que se podría generar en el bienestar de los afiliados, en el déficit actuarial del sistema, en los flujos de los compromisos del Estado y en la deuda pública. Actualmente la SSF no cuenta con los recursos técnicos (modelos de valuación actuarial) que permitan estimar los resultados de aplicar reformas estructurales al sistema previsional actual.

En todo caso, cualquier opción debe ser estudiada a profundidad, técnica y responsablemente, sin vicios ideológicos que puedan inclinar los resultados hacia una u otra posición, evaluando las ventajas y desventajas de aplicar cualquier reforma.

Introducción

En las últimas tres décadas, trece países de América Latina realizaron reformas estructurales introduciendo sistemas previsionales basados en la capitalización individual, cotización definida y una administración privada del Fondo de Pensiones. El Salvador no fue la excepción, ya que con la reforma de 1996 abandonó el principio tradicional de contrato inter-generacional con fondos comunes innominados, implementando un nuevo sistema en el cual los montos de pensiones dependen de la capacidad que tiene cada afiliado para generar ahorros.

La reforma, que trasladó al Estado la carga financiera del antiguo sistema de pensiones, pretendía incorporar un nuevo modelo previsional, en el cual el Fondo de Pensiones contribuyera a restaurar la sostenibilidad financiera del sistema, impulsar el ahorro e inversión nacional y asegurar un retiro digno a los trabajadores.

El nuevo sistema previsional ha traído consigo ventajas y desventajas. Por un lado, permitió avanzar hacia el establecimiento de un sistema mejor preparado ante los cambios demográficos que atraviesa El Salvador, impulsando un esquema más transparente en los usos y fuentes de los recursos y garantizando la propiedad de los afiliados sobre sus ahorros previsionales.

No obstante, el Estado ha enfrentado serias dificultades para asumir el costo de la transición al nuevo sistema, situación que se ha agravado con la introducción de algunas reformas posteriores; en consecuencia, el Estado ha recurrido al endeudamiento para cubrir sus obligaciones previsionales, generando una fuerte presión sobre las finanzas públicas y los niveles de deuda. El método de financiamiento del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales que se ha utilizado desde el año 2006, ha provocado que en la práctica se replique la operatividad de un esquema basado en el reparto, en el cual las pensiones en curso son pagadas a partir de las cotizaciones de los afiliados activos. Por otra parte, la obligatoriedad del Fondo de Pensiones de financiar los compromisos previsionales del Estado y la baja tasa de interés vinculada con dicha deuda, han limitado la rentabilidad obtenida por dicho Fondo y en consecuencia, perjudicarán los montos de pensiones que recibirán en el futuro la mayor parte de los afiliados del nuevo sistema.

Transcurridos quince años desde la reforma implementada en 1996, el sistema de pensiones se encuentra en una complicada situación financiera. Derivado de ello, a finales del 2012 se conformó un equipo técnico con la participación del Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y de la Superintendencia del Sistema Financiero, con el propósito de elaborar un estudio que incluyera un diagnóstico del sistema de pensiones salvadoreño y presentara una o varias propuestas de solución ante los problemas encontrados.

El presente estudio centra su análisis en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y el Sistema de Pensiones Público (SPP); excluyendo a otros sistemas previsionales existentes en el país.

El documento se ha estructurado en tres grandes capítulos. El primero, contiene los Antecedentes del Sistema de Pensiones Salvadoreño, el cual describe el funcionamiento del sistema previsional existente desde 1969 hasta antes de la reforma de 1996. Además, se incluyen las causas que motivaron la reforma estructural en la década de los 90, una descripción del diseño original del sistema implementado, las diferentes reformas legislativas que lo han modificado y el impactado que éstas han generado.

En el segundo capítulo se presenta el Diagnóstico del Sistema de Pensiones a 2011, el cual contiene la evolución demográfica y financiera del sistema durante el período 1998-2011; asimismo, se presentan los resultados de la valuación actuarial realizada, la cual refleja el valor presente del costo financiero que deberá enfrentar el Estado, los flujos proyectados de los compromisos previsionales estatales, la evolución de la deuda pública previsional y una estimación de las tasas de reemplazo que obtendrán los diferentes tipos de afiliados. Adicionalmente, se describen los principales problemas que enfrenta actualmente el sistema previsional, destacando la falta de sostenibilidad financiera y de equidad entre los afiliados.

En el tercer capítulo se presenta una propuesta de reforma paramétrica al Sistema de Pensiones, iniciando con un análisis de diferentes escenarios para conocer qué tan sensibles son el déficit actuarial y las tasas de reemplazo ante el cambio de uno o varios parámetros, tales como la forma de cálculo de los beneficios, la edad de jubilación y la tasa de cotización. A partir de este análisis, se diseñó una propuesta de reforma paramétrica en beneficios y requisitos previsionales, con el objetivo de buscar una solución a los dos principales problemas identificados; además, se propone una serie de medidas complementarias que conducirían a mejorar el sistema previsional salvadoreño. Este capítulo también incluye un análisis cualitativo de dos posibles alternativas de reformas estructurales: regresar al sistema basado en el reparto o la implementación de un sistema multipilar; este análisis puede ser un punto de partida para una investigación más profunda.

Finalmente, en un cuarto capítulo se incluyen las conclusiones derivadas del presente estudio.

I. Antecedentes del Sistema de Pensiones Salvadoreño

A. Sistema Antiguo (1969 - 1997)

1. Funcionamiento del Sistema

Desde 1969 hasta 1998, el sistema de pensiones de El Salvador funcionó como un sistema basado en el reparto, de administración pública. Las cotizaciones de los afiliados al sistema previsional constituían la principal fuente de recursos financieros para hacer frente a las obligaciones derivadas del pago de prestaciones y de los gastos administrativos.

En el sistema previsional antiguo, las cotizaciones de los trabajadores activos financiaban las pensiones de los beneficiarios (contrato intergeneracional).

El sistema se encontraba administrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), el primero creado en 1969 y el segundo en 1975. Cada instituto, conforme a su respectiva ley, estableció los requisitos y beneficios para aplicar el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) a sus afiliados.

El ISSS y el INPEP afiliaban a los trabajadores salvadoreños dependiendo del sector económico en el que se encontraban. El ISSS se orientó a los trabajadores cotizantes que prestaban sus servicios a un patrono del sector privado formal (industria, comercio y servicios), así como a algunas instituciones oficiales autónomas. En el caso del INPEP, la cobertura se dirigió a los empleados civiles del sector público que desempeñaban un trabajo remunerado en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y Municipalidades.

a) Fuente de Financiamiento

El régimen de IVM del ISSS se financió principalmente con las contribuciones del trabajador, del empleador y del Estado. La evolución experimentada por la tasa de cotización permite estimar el costo directo para los distintos partícipes del sistema previsional. Las tasas de cotización del empleado y empleador permanecieron invariables de 1969 a 1997 en 1% y 2%, respectivamente. La tasa total fue modificada en una ocasión (1978), disminuyéndola de 4.0% a 3.5%; la reducción se aplicó únicamente a los aportes del Estado, manteniendo la misma carga financiera para el empleado y el empleador (Cuadro No. 1).

La estructura de la tasa de cotización ilustra claramente que la mayor carga recayó en los empleadores, lo cual repercutía en los niveles de oferta de trabajo, mora y evasión de los compromisos previsionales. Adicionalmente, este régimen se financió con las utilidades e intereses generados por las inversiones de las reservas técnicas acumuladas, así como por las transferencias corrientes que recibió del Ministerio de Hacienda.

Cuadro No. 1
Tasas de Cotización al Instituto Salvadoreño del Seguro Social
Régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia

IVM, Ley ISSS	Período		Estado	Afiliado	Empleador	TOTAL	Variación (Puntos)
	Desde	Hasta					
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	1969	1977	1.0%	1.0%	2.0%	4.0%	
	1978	1996 ⁽¹⁾	0.5%	1.0%	2.0%	3.5%	- 0.50

⁽¹⁾ A partir de 1997, conforme a lo estipulado en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, el Estado dejó de aportar el 0.5% al régimen de IVM del ISSS. Por otro lado, las tasas señaladas en el Art. 194 de dicha Ley se aplicaron hasta 1998, cuando el nuevo sistema inició operaciones.

Fuente: Elaboración propia con base a las Leyes ISSS y del INPEP.

En cuanto al INPEP, su régimen de IVM también se financió principalmente con la tasa de cotización de empleadores y trabajadores, quienes contribuían en la misma proporción (Cuadro No. 2). Adicionalmente, el régimen se financió con las utilidades e intereses generados por las inversiones de las reservas técnicas acumuladas, así como por los rendimientos generados por un programa de préstamos personales e hipotecarios que administraba dicho instituto.

Cuadro No. 2
Tasas de Cotización al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos

ESCALON	Período		Afiliado	Empleador	TOTAL	Variación (Puntos)
	Desde	Hasta				
Régimen: Administrativo, Ley INPEP						
Primer Escalón ⁽¹⁾	1976	1981	2.5%	2.5%	5.0%	
Segundo Escalón	1982	1985	3.5%	3.5%	7.0%	2.0
Tercer Escalón	1986	1997	4.5%	4.5%	9.0%	2.0
Régimen: Docente, Ley INPEP						
Primer Escalón ⁽²⁾	1978	1982	4.0%	4.0%	8.0%	
Segundo Escalón	1983	1987	5.0%	5.0%	10.0%	2.0
Tercer Escalón	1988	1997	6.0%	6.0%	12.0%	2.0

⁽¹⁾ Para el primer escalón, el Estado aportó como empleador un 5.0% adicional durante el primer ejercicio, el cual se destinó al pago de las jubilaciones y pensiones de los servidores administrativos.

⁽²⁾ Para el primer escalón, el Estado aportó como empleador 8.0% adicional durante el primer ejercicio, el cual se destinó al pago de las jubilaciones y pensiones de los docentes.

Fuente: Elaboración propia con base a las Leyes ISSS y del INPEP.

Durante el período evaluado la tasa total de cotización de ambos regímenes del INPEP creció 4 puntos porcentuales; en el caso del administrativo alcanzó el 9.0%, mientras que el docente llegó hasta el 12.0%. En ambos casos, este crecimiento significó un aumento de 2 puntos porcentuales tanto para el trabajador como para el empleador.

Según lo establecido por ley, el sistema financiero actuarial que sustentaba las prestaciones del ISSS y del INPEP se calculaba sobre el concepto denominado “primas escalonadas”, estructurado sobre la base de 5 años cada una¹.

Comparando ambos institutos previsionales, se puede observar que las tasas de contribución del ISSS eran más bajas que las del INPEP; es decir, los trabajadores del sector privado cotizaban menos que los empleados civiles del sector público.

b) Requisitos y Forma de Cálculo de los Beneficios

En los sistemas basados en el reparto, las pensiones se definen en función de un salario base y del tiempo cotizado, éste último se traduce en un beneficio calculado con un piso porcentual determinado más un porcentaje adicional por cada año cotizado. En el caso del sistema antiguo salvadoreño, estos porcentajes se aplicaban al promedio de los últimos 3 o 5 años del Ingreso Base de Cotización (IBC); de acuerdo a las leyes de los institutos, este promedio es conocido como Salario Base Mensual (SBM) en el ISSS y Salario Básico Regulador (SBR) en el INPEP. Las prestaciones estaban dirigidas a restituir la pérdida de ingresos de un afiliado o su grupo familiar, por causas de vejez, invalidez o fallecimiento del afiliado.

Hasta 1998, las pensiones por vejez e invalidez otorgadas en el ISSS y en el INPEP eran heterogéneas². Las diferencias en la forma de cálculo de este tipo de beneficios se ilustran de manera simplificada en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3
Cálculo de Pensiones por Vejez e Invalidez otorgadas en el ISSS y en el INPEP

CONCEPTO	ISSS	INPEP
Pensiones por Vejez e Invalidez	Primeras 150 semanas cotizadas: 40.0% del Salario Base Mensual (SBM)	Invalidez: 30.0% del SBR por los primeros 5 años de servicio o 3 de cotización al INPEP Vejez: 30.0% del SBR por los primeros 5 años de servicio
	En exceso de las primeras 150 semanas cotizadas: 1.25% del SBM por c/50 semanas	En cualquier caso, por cada año adicional de servicio o cotización se incrementa: En 2.0% del SBR durante los siguientes 15 años, en 2.5% del SBR durante los siguientes 10 años y en 3.0% del SBR durante los siguientes 5 años.

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes del ISSS y del INPEP

¹ Los regímenes de prima escalonada dividen el tiempo futuro en varios períodos de duración preestablecida como 5, 10 o 15 años. Para cada intervalo de tiempo se define una prima constante o cotización, que comúnmente es superior a la prima del período precedente, con el objetivo de mantener el equilibrio financiero actuarial del sistema de pensiones.

² Para un mayor detalle de las prestaciones del ISSS y del INPEP en cuanto a su naturaleza, requisitos y bases de cálculo, ver ANEXO A.

El monto máximo de la pensión en el ISSS era 90.0% del SBM, mientras que en el INPEP era 100% del SBR. La población del ISSS recibía un menor nivel de prestaciones, debido principalmente a la menor tasa de cotización cobrada por ese instituto. Por ejemplo, para el caso de las pensiones por vejez, para obtener el máximo del 90.0% del SBM en el ISSS se requería que sus afiliados cotizaran por un período de 43 años. Con 30 años cotizados, las pensiones por vejez eran aproximadamente el 73.8% del SBM. En cuanto a la población afiliada al INPEP, éstos podían alcanzar el 100.0% del SBR con 33 años de servicio, mientras que con 30 años obtenían el 91.0% del SBR.

En cuanto a los incrementos aplicados a las pensiones, la regulación de ambos institutos previsionales estipulaba que éstas debían ser revalorizadas según lo determinado por la valuación actuarial correspondiente.

2. Causas que Motivaron la Reforma

Los diagnósticos y estudios realizados sobre el antiguo sistema evidenciaron algunos problemas producto de fallas en el diseño del modelo y en la forma de aplicación del régimen de financiamiento de prima escalonada, así como de los cambios ocurridos en las tendencias demográficas. Entre los principales problemas que enfrentó el antiguo sistema de pensiones de El Salvador, se destacan los siguientes:

a) Fallas en el Diseño del Sistema

El sistema antiguo no fue concebido de manera integral. Las instituciones que se fueron creando incorporaron al sistema previsional segmentos poblacionales distintos otorgándoles tratamientos diferenciados, lo cual condujo a una significativa heterogeneidad en las tasas de cotización y los beneficios recibidos por los afiliados, tal como se mencionó anteriormente.

Por otro lado, la fórmula de cálculo de los beneficios era generosa, existiendo una desvinculación de los ingresos con los egresos de todo el sistema; además, fomentaba incentivos perversos al considerar únicamente los promedios salariales de los últimos tres o cinco años de la vida laboral del afiliado.

b) Fallas en la Aplicación del Régimen de Financiamiento de Prima Escalonada

Como se mencionó anteriormente, el mecanismo de financiamiento utilizado por el sistema previsional era el de “primas escalonadas”. De acuerdo con lo establecido en las leyes del ISSS y del INPEP, al menos cada cinco años debían realizarse valuaciones actuariales con el objeto de establecer las proyecciones futuras de financiamiento y los años en los cuales se debían aumentar las cotizaciones (Art. 33 de la Ley del INPEP y Art. 35 Ley del ISSS). Con este esquema, se buscaba mantener para un período determinado el principio básico de equivalencia, que establece que el valor financiero actuarial de las prestaciones debe ser equivalente al valor financiero actuarial de las cotizaciones.

De acuerdo a Durán (2009), los regímenes de pensiones en Centroamérica se diseñaron bajo “prima escalonada”, pero han operado cerca del reparto, sin realizar los aumentos de primas correspondientes.

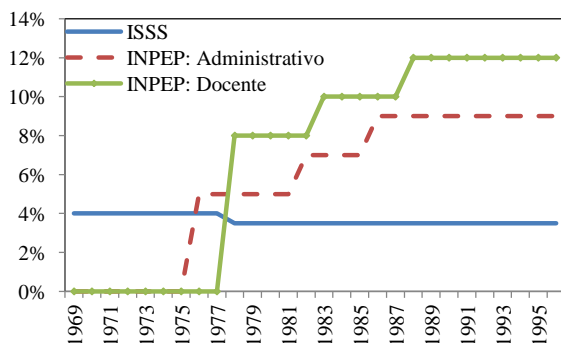
La tasa de cotización al ISSS permaneció constante por un largo período de tiempo (1969 – 1977) e inclusive, en 1978 el Estado redujo su contribución en 0.5 puntos porcentuales, manteniendo la misma tasa global de contribución a partir de ese momento (Gráfico No.1). De acuerdo a Mesa-Lagos et al. (1994), la tasa de cotización que se estableció al inicio del programa debía ser revisada en 1981, año hasta el cual se proyectó originalmente que se preservaría el equilibrio financiero.

Existe además una discrepancia sobre los aportes realizados por el Estado al régimen previsional del ISSS. Varios autores señalan que en la práctica la tasa de cotización global fue de 3.0% dado que el Estado no realizó los pagos que le correspondían, mientras que otros aducen que pagó con activos físicos. De acuerdo a Crespín (1992), a diciembre de 1991 la mora estatal en concepto de pensiones ascendía a US\$ 13.7 millones.

En el caso del INPEP, desde que se creó el sistema previsional se dieron tres aumentos en la tasa de cotización, según los escalones definidos por la Ley. El último incremento fue de 2.0 puntos porcentuales, realizado en 1986 en el régimen administrativo y en 1988 en el régimen docente (Gráfico No.1). En el caso del régimen administrativo, después del tercer escalón y con el fin de mantener el equilibrio financiero actuarial de su sistema previsional, sólo se debían aumentar los aportes del Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y las Municipalidades (Art. 26 de la Ley del INPEP).

La falta de ajustes posteriores a la tasa de cotización del INPEP afectó negativamente la sostenibilidad financiera del instituto previsional. Chavarría (1994) señala que la recomendación del Estudio Actuarial de 1992 de incrementar la tasa de cotización no fue atendida por las autoridades correspondientes.

Gráfico No. 1
Evolución de las Tasas de Cotización en el Antiguo Sistema



Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos del ISSS y del INPEP

c) Tendencia Demográfica

El cambio en los patrones demográficos que experimenta El Salvador -al igual que muchos países del mundo- empezó a constituirse en factor de riesgo para la sostenibilidad financiera del sistema. De acuerdo a la evolución observada, en un determinado momento los ingresos en concepto de cotizaciones no serían capaces de cubrir los gastos derivados del pago de beneficios, debido a que cada vez existían menos cotizantes activos financiando las pensiones de los afiliados pasivos.

Durante el período 1988-1997, se observa un comportamiento creciente en el número de cotizantes de los institutos previsionales (Cuadro No. 4). La tasa de crecimiento promedio para el período analizado fue de 5.3%, de tal forma que a 1997 la cobertura de cotizantes con respecto a la Población Económicamente Activa era de 23.8%. En promedio, el 70.0% de los cotizantes se encontraban afiliados al ISSS y el 30.0% al INPEP.

Cuadro No. 4
Población Cotizante y Pensionada del ISSS y del INPEP
Período: 1988 – 1997

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

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSS y del INPEP (varios años).

La evolución registrada en los institutos fue desigual; el ISSS se fortaleció durante el primer quinquenio de los noventa, período en el cual el número de cotizantes creció a una tasa promedio de 10.6%, superando el retroceso que había experimentado a finales de los años 80 y luego continuó creciendo a una tasa más moderada. Por el contrario, a raíz de la redefinición del papel del Estado impulsada en 1989 con el Programa de Ajuste Estructural (PAE), el número de cotizantes del INPEP se contrajo en 1990 y 1991 y a partir de ese punto, exceptuando el considerable aumento alcanzado en 1994 (9.2%), presentó un relativo estancamiento, siendo el promedio anual de crecimiento de cotizantes para el período 1992-1997 de 3.7%.

Por otra parte, el número de pensionados también presentó un comportamiento creciente en ambos institutos previsionales. La tasa de crecimiento promedio para el período 1988-1997 fue de 9.6%. El 44.6% de los pensionados pertenecía al ISSS y el 55.4% al INPEP; esta estructura es contraria a la observada para los cotizantes, indicando que en el INPEP la población de pensionados era relativamente más grande que en el caso del ISSS.

Pese a que el INPEP fue creado después que el ISSS, se alteró la evolución típica de la población en el primero debido a que nació con una población de pensionados que trasladó el Gobierno Central a la nueva institución, aunado a la prerrogativa existente en el INPEP de reconocer los años de servicios prestados al sector público para establecer el derecho a prestaciones (Art 41, Ley del INPEP), inclusive antes de su creación.

El comportamiento del número de pensionados para el período 1988- 1997 es semejante en ambos institutos; sin embargo, en el caso del INPEP las estadísticas muestran algunos escalones, ocasionados por los decretos de retiro anticipado para los empleados públicos, aprobados a finales de 1991 (D.L. No. 667 y D.L. No. 111).

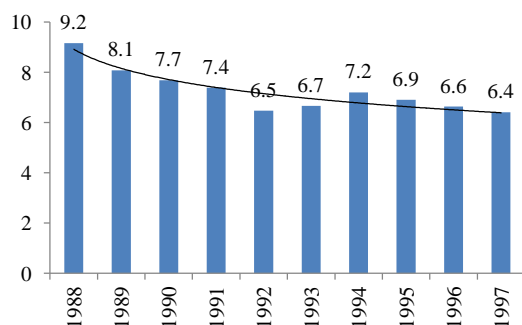
En relación al tipo de pensión, para 1997 el 65.5% de los pensionados estaban concentrados en pensiones por vejez, 2.3% por invalidez y 32.3% por sobrevivencia (17.0% por viudez, 14.3% por orfandad y 1.0% por ascendencia).

Comparando el crecimiento de activos y pensionados, para 1997 la población de afiliados al ISSS y al INPEP ascendió a 535,485 personas, lo que significó un crecimiento conjunto del 57.6% con respecto a la cantidad de afiliados en 1988. Por otro lado, el número de pensionados al cierre de 1997 ascendió a 83,560 personas, lo que representa un crecimiento de 125.3% respecto al número de pensionados de 1988 (37,084 personas).

De acuerdo a las estadísticas de los institutos previsionales y de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), la relación entre el número de cotizantes y pensionados (denominada tasa de sostenimiento) presentaba una tendencia decreciente, al menos desde 1980. En dicho año existían alrededor de 30 cotizantes por cada pensionado, mientras que para 1985 dicha relación había disminuido a 13; para 1990 se redujo a 8 y continuó descendiendo hasta antes de la reforma (1997) cuando existían cerca de 6 cotizantes por cada persona pensionada (Gráfico No. 2). Algunas estimaciones indicaban que en el año 2005 esta relación se reduciría a 4 (Comisión para la Reforma al Sistema de Pensiones, 1996).

Las estadísticas de cada uno de los institutos previsionales presentan diferencias significativas. Para el caso del ISSS, se estima que en 1988 había 13 cotizantes por cada pensionado, cifra que se redujo a 10 en 1997; mientras que para el INPEP, la tasa de sostenimiento en 1988 era de únicamente 6 cotizantes por cada pensionado y en 1997 había descendido a 3. La evolución favorable del crecimiento de la población cotizante en el ISSS explica esta diferencia.

Gráfico No. 2
Tasa de Sostenimiento
Período: 1988 – 1997



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la SSF.

Según lo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP), el aumento en la expectativa de vida de los salvadoreños, que en sí mismo constituye un cambio positivo para la población, influyó negativamente en el sistema de pensiones al ampliar los años de financiamiento necesarios para los afiliados pasivos. Este fenómeno podría haber llegado a presionar su estructura financiera, puesto que cada vez había menos trabajadores activos para financiar las pensiones de la población pasiva.

“El efecto de los cambios demográficos repercute directamente en el financiamiento de los sistemas de reparto, puesto que al tener más pensionados se necesita de más personas cotizantes...”
Exposición de Motivos, Ley del SAP

d) **Tendencia en la Situación Financiera**

El cambio demográfico que afectaba la composición poblacional del ISSS y del INPEP estaba provocando a su vez una modificación en la situación financiera de los mismos. Hasta 1997, los ingresos percibidos por dichos institutos eran mayores que sus egresos y las reservas técnicas presentaban una tasa de crecimiento positiva, pese a ello, se observa un mayor crecimiento de los egresos en relación a los ingresos y en consecuencia, una moderación en la pauta de crecimiento de las reservas técnicas.

Durante el período analizado los ingresos presentaron un comportamiento creciente (Cuadro No. 5). Para 1997 los ingresos generados por el ISSS y el INPEP fueron de US\$ 162.4 millones, es decir, 260.1% más que los ingresos generados durante 1988. Del total de ingresos a 1997, los cotizantes de ambos institutos generaron aportaciones por US\$ 108.7 millones, las reservas técnicas obtuvieron rendimientos por US\$ 45.1 millones, las transferencias del Ministerio de Hacienda ascendieron a US\$ 1.9 millones y los otros ingresos fueron de US\$ 6.6 millones.

Cuadro No. 5
Ingresos del ISSS y del INPEP
Período: 1988 – 1997. Miles de US\$

Año	Cotizaciones	Rendimientos por Inversión de Reservas Técnicas	Transferencias Corrientes del MH	Otros Ingresos	Total de Ingresos
1988	26,472.0	18,323.1	0.0	311.3	45,106.4
1989	29,282.4	19,226.0	0.0	259.8	48,768.2
1990	34,537.8	23,989.6	1,142.9	293.6	59,963.8
1991	41,951.3	27,491.9	0.0	496.6	69,939.8
1992	44,746.3	26,455.4	0.0	349.6	71,551.3
1993	56,557.2	32,901.1	0.0	1,197.1	90,655.4
1994	71,036.8	36,963.5	656.7	259.2	108,916.2
1995	83,817.0	39,978.4	1,469.0	2,822.2	128,086.7
1996	97,034.1	47,539.0	641.0	5,221.8	150,435.8
1997	108,718.7	45,101.7	1,949.5	6,640.9	162,410.9

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSS y del INPEP (varios años).

Por su parte, los egresos también presentaban un comportamiento creciente. En 1997, los egresos totales de ambos institutos previsionales ascendieron a US\$ 146.0 millones (Cuadro No. 6), lo que representó el 1.3% del PIB de dicho año³ y un crecimiento de 616.6% en relación a los egresos de 1988.

Cuadro No. 6
Egresos del ISSS y del INPEP
Período: 1988 – 1997. Miles de US\$

Año	Prestaciones	Gastos Operativos	Otros Gastos	Total Egresos
1988	17,076.4	2,998.3	299.3	20,374.0
1989	22,610.2	3,506.0	186.9	26,303.1
1990	27,104.7	4,490.9	43.6	31,639.2
1991	43,120.1	6,242.4	377.1	49,739.6
1992	52,454.9	6,756.3	884.0	60,095.1
1993	61,644.4	8,308.7	0.2	69,953.3
1994	71,788.7	8,623.6	0.0	80,412.3
1995	69,217.1	10,293.6	1,331.6	80,842.4
1996	92,714.1	7,124.5	1,420.5	101,259.1
1997	114,763.9	12,199.2	19,038.3	146,001.4

Fuente: Anuario Estadístico del ISSS y del INPEP (varios Años).

Del total de egresos al cierre de 1997, los pagos por prestaciones previsionales ascendieron a US\$ 114.8 millones, de los cuales el 72.5% correspondieron al pago de pensiones por

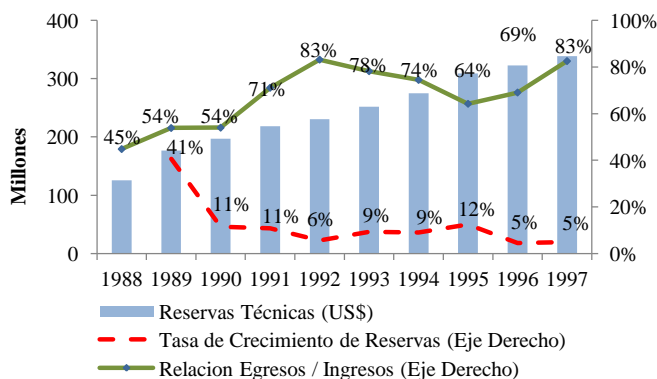
³ PIB nominal de 1997 = US\$ 11,134.7 millones.

vejez, 2.8% por invalidez, 17.6% por sobrevivencia y 7.1% a otras prestaciones como auxilios de sepelio, asignaciones y aguinaldo. Los egresos por gastos administrativos ascendieron a US\$ 12.2 millones mientras que los otros egresos fueron de US\$ 19.0 millones. Cabe destacar que considerando el período evaluado, 1997 fue un año atípico en cuanto a la magnitud de la cuenta “otros gastos”, la cual se incrementó de manera considerable en relación al año anterior⁴.

Comparativamente, los egresos por prestaciones previsionales y gastos administrativos de 1988 constituyeron el 44.8% de los ingresos, considerando dentro de éstos últimos únicamente a las cotizaciones y rendimientos de las reservas. Como consecuencia del mayor crecimiento de los egresos en comparación al aumento de los ingresos, para 1996 y 1997 dicha ratio ascendió a 69.1% y 82.5%, respectivamente; advirtiendo así el deterioro de la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

Es importante mencionar que el Art. 37 de la Ley del INPEP, establecía que los rendimientos de las inversiones deberían incrementar el monto de las reservas técnicas; no obstante, en algunos años éstas fueron utilizadas como ingresos del período para el pago de prestaciones previsionales. Al cierre de 1997, los institutos previsionales tenían acumulada una reserva técnica por US\$ 338.7 millones, de la cual el 30.6% le pertenecían al ISSS y el 69.4% al INPEP. Durante el período evaluado, los ingresos totales siempre fueron mayores a los egresos totales, por lo que las reservas técnicas presentaban un comportamiento ascendente; sin embargo, su tasa de crecimiento iba perdiendo dinamismo, reflejando 11% en 1990 y 5% en 1997 (Gráfico No.3).

Gráfico No. 3
Saldo de Reservas Técnicas y Relación Egresos versus Ingresos
Período: 1988 – 1997. Millones de US\$ y Porcentaje



Fuente: Anuario Estadístico del ISSS y del INPEP (varios años).

⁴ La cuenta de “otros gastos” incluye los costos de ventas y cargos calculados así como los gastos de actualizaciones y ajustes; hasta 1997 esta cuenta también incluyó la responsabilidad financiera del Ministerio de Hacienda sobre los gastos previsionales de las pensiones coordinadas entre ambos institutos previsionales.

A pesar del crecimiento presentado por las reservas técnicas, algunos autores señalan su deterioro significativo en términos reales, debido a una limitante en las alternativas de inversión y al crecimiento de la inflación. Mesa-Lago et al. (1994) mencionan que las reservas reales del ISSS se habían reducido un 65.0% durante el período 1984-1993, mientras que las del INPEP habían caído 22.0% durante 1984-1992.

e) **Valuación Actuarial del Sistema Antiguo**

Durante el período 1993–1998, la sostenibilidad financiera del sistema antiguo fue analizada por diversos actores. Mesa-Lago et al. (1994) y Mesa-Lago y Durán (1998), resumen los resultados de algunas de las investigaciones realizadas en ese período, las cuales se retoman a continuación⁵:

- a. El Departamento Actuarial del ISSS (1994) realizó dos proyecciones del equilibrio de IVM para el período 1994-1998, una conservadora y otra optimista. Ambas partían del supuesto que la tasa de cotización permanecería igual y que el Estado no pagaría el aporte que le correspondía como tal, sino únicamente el que le correspondía como patrono.

Las principales diferencias en los supuestos de ambas proyecciones son las siguientes: por el lado de los ingresos, la proyección optimista consideraba un mayor crecimiento para variables como producción interna, empleo, afiliados, recaudaciones y reservas técnicas; y por el lado de los egresos, la proyección optimista también asumía datos más altos de pensionados, montos de pensiones y egresos totales. No obstante, el incremento de los ingresos en la proyección optimista era superior al de los egresos.

Bajo estos supuestos, el resultado obtenido con la proyección optimista es que los ingresos superarían a los egresos durante el período evaluado, probablemente hasta el año 2000; mientras que con la proyección conservadora, el equilibrio se mantendría hasta 1995 y a partir de ese momento, los egresos superarían a los ingresos por lo que habría sido necesario utilizar las reservas técnicas o aumentar la tasa de cotización de 3.5% al 5.0%.

- b. Para el caso del INPEP, el estudio realizado por Servicios Actuariales S.A. de C.V. (1992) proyectó que el régimen docente entraría en desequilibrio en 1993 por lo que tendría que haberse incrementado la tasa de cotización de 12.0% a 20.0% en ese año y de 20.0% a 26.0% en 1998, con el objetivo de mantener el equilibrio financiero hasta 2002. En el caso del régimen administrativo, se proyectó un desequilibrio financiero para 1997 por lo que se había recomendado un aumento en la tasa de cotización para 1998 de 9.0% a 10.0%, lo que restablecería el equilibrio hasta 2002. De acuerdo al estudio, las condiciones excesivamente generosas de ambos regímenes (especialmente el docente) forzarían a realizar incrementos posteriores de la tasa de cotización, las cuales a 2023 podrían alcanzar el 22.0% en el régimen administrativo y 27.0% en el docente.

⁵ En algunos casos, los documentos originales no se encontraron disponibles.

- c. Myers (1992) proyectaba incrementos de tasas de cotización para el INPEP a 40.0% en el régimen administrativo y 55.0% en el docente.
- d. Crespín (1994) indicaba que el régimen administrativo del INPEP debía aumentar su cotización a 11.0% en 1996, mientras que el docente debía incrementarla a 18.0% en 1993.
- e. La Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS (1996), realizó una estimación del costo fiscal acumulado en el caso que se hubiera mantenido el modelo previsional antiguo, sin realizar ninguna reforma. De acuerdo a CIEDESS, dicho costo ascendía a ¢322,969 millones de colones, es decir, aproximadamente US\$ 36,911 millones para un período de 60 años. No obstante, de acuerdo a Mesa-Lago y Durán (1998) las principales bases para las proyecciones realizadas por el CIEDESS adolecían de “graves errores”, por lo que mencionan que los resultados obtenidos en dicho estudio son incorrectos.

Los resultados de los estudios de valuación actuarial indicados anteriormente coinciden en señalar que, bajo las condiciones de las leyes vigentes a ese momento, el sistema previsional enfrentaría problemas de sostenibilidad financiera en el corto plazo, y por tanto, era necesario ajustarlo.

A partir de los problemas analizados anteriormente, se inició una discusión sobre las alternativas disponibles para restaurar la sostenibilidad financiera del sistema, así como mejorar su eficiencia y cobertura. Esta discusión culminó con la decisión de las autoridades de cambiar el antiguo sistema basado en el reparto a un sistema de capitalización individual.

B. Reforma del Sistema de Pensiones

De acuerdo a la Comisión para la Reforma al Sistema de Pensiones (1996) la reforma se fundamentó en los *principios de libertad, eficiencia, subsidiariedad y universalidad*; entendiéndose a partir de ellos que la responsabilidad del futuro le corresponde a cada individuo o trabajador, quien elige *libremente* a la institución encargada de administrar sus recursos de manera *eficiente*, al operar bajo un mecanismo de mercado. Así mismo, el diseño propuesto pretendía ampliar la cobertura poblacional procurando así la *universalidad* y mantener la *subsidiariedad* a los trabajadores de menores ingresos por medio de la garantía estatal de pensión mínima.

Los objetivos que se plantearon en la reforma pueden resumirse en tres:

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

Con la aprobación de la Ley del SAP en 1996⁶ se marcó el inicio de una reforma trascendental en materia de previsión social en El Salvador. Después de realizar una serie de medidas preparatorias de índole institucional, administrativo y regulatorio, el 15 de abril de 1998 inició operaciones el nuevo sistema de pensiones de El Salvador.

1. Diseño Original del Nuevo Sistema

La reforma sustituyó al antiguo sistema basado en el reparto, administrado de forma pública por el ISSS y el INPEP, por un sistema de capitalización o de ahorro individual gestionado de manera privada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La reforma también impulsó cambios paramétricos, principalmente en cuanto a tasa de cotización, tiempo mínimo de cotización y forma de cálculo de los beneficios.

El sistema de pensiones creado con la Ley del SAP está conformado por dos regímenes. El primero es el nuevo sistema de capitalización individual o Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), administrado por las AFP y diseñado para crecer y desarrollarse a lo largo del tiempo. El segundo es el Sistema de Pensiones Público (SPP) administrado por el ISSS⁷ y el INPEP; este último se considera un régimen transitorio, dado que es un sistema cerrado que no permite nuevas afiliaciones (salvo por lo dictaminado por algunas reformas a la Ley del SAP) y su duración se limitará hasta el último pago efectuado a los afiliados (o sus beneficiarios) que se encuentran cubiertos actualmente.

Bajo el nuevo esquema, la fiscalización y regulación del ISSS, INPEP y AFP está a cargo del Estado. Adicionalmente, el Estado adquirió un rol subsidiario al garantizar y pagar las pensiones mínimas tanto del SAP como del SPP.

En un inicio la fiscalización y regulación del sistema previsional se encontraba a cargo de un ente especializado denominado Superintendencia de Pensiones. En 2011 dicha Superintendencia se integró con la Superintendencia del Sistema Financiero y la Superintendencia de Valores. A partir de ese año, la fiscalización del sistema previsional se encuentra bajo la responsabilidad de la Superintendencia del Sistema Financiero y la regulación se encuentra a cargo del Comité de Normas del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).

La reforma distribuyó la población afiliada entre el SAP y el SPP. De acuerdo al diseño, toda la población pasiva se mantuvo en el SPP; mientras que la población activa fue dividida en tres colectivos de acuerdo a la edad del afiliado a la fecha de inicio de operaciones del sistema. De esta manera, la población quedó agrupada de acuerdo a los siguientes criterios (Arts. 183 – 188, Ley del SAP):

⁶ D.L. No. 927, de fecha 20 de diciembre de 1996.

⁷ Con la vigencia de la Ley del SAP, el ISSS realizó la separación financiera y administrativa entre el régimen de IVM y el régimen de salud (Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales), creando la Unidad de Pensiones del ISSS (UPISSS).

a. *Población Pasiva*. Los individuos con pensiones en curso en el sistema antiguo debían permanecer en el régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia administrado por el ISSS y el INPEP (Art. 187).

b. *Población Activa*:

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

La Ley del SAP estableció que aquellos trabajadores que habiendo cotizado previamente en el antiguo sistema de reparto se trasladaran al SAP, tanto de forma voluntaria como obligatoria, recibirían de las instituciones que administraban el antiguo sistema un reconocimiento por el tiempo de servicio que hubieren cotizado en ellas a la fecha de su traslado. Este reconocimiento se expresaría en un título valor denominado Certificado de Traspaso (CT)⁸, emitido por el ISSS o el INPEP, dependiendo de la institución donde se haya efectuado la última cotización en el sistema antiguo.

Los CT devengan una tasa de interés ajustable anualmente a partir de la fecha en que el afiliado se traslada al SAP hasta el momento de su pago, es decir, cuando es aprobado el trámite de pensión del afiliado. Esta tasa es equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) registrado el año anterior. La fórmula definida para el cálculo del CT es la siguiente:

—

Donde:

- : Es el promedio de los últimos doce salarios cotizados hasta el 31 de diciembre de 1996
- T: Es el tiempo cotizado al momento de ser trasladado al nuevo sistema, expresado en años;
- FAct: Es el factor actuarial correspondiente a 10.25 en el caso del hombre y 10.77 en el caso de la mujer; y
- Faño: Es el factor de incremento asociado a los años cotizados que puede tomar el valor desde 1.0 (hasta 15 años cotizados) hasta 1.2 (de 32 años cotizados en adelante).

El CT junto con los compromisos de pagos previsionales y los gastos administrativos del SPP, constituyen el denominado “Costo de Transición” del sistema de reparto al sistema de

⁸ Los Certificados de Traspaso constituyen un bono de reconocimiento por el tiempo de servicio cotizado en el antiguo sistema. Para mayor detalle de los Certificados de Traspaso, ver Capítulo IX, Título III de la Ley del SAP.

capitalización individual. Este costo se produce debido a que la transición de reparto a capitalización obliga al Estado a hacer explícita y a pagar parte o el total de la deuda previsional, sin recibir el ingreso de las cotizaciones de los que se cambian al nuevo sistema (Bravo y Uthoff, 1998).

a) Sistema de Pensiones Público (SPP)

Como se señaló anteriormente, a partir de la reforma la UPISSS y el INPEP administran el SPP. Este sistema no permite nuevas afiliaciones, por lo que el número de cotizantes experimenta una disminución cada año, por aquellos que pasan a ser pensionados. La cobertura se mantuvo para los empleados civiles del sector privado y público, optados u obligados al SPP, que desempeñaban un trabajo remunerado en empresas privadas, Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semiautónomas y Municipalidades.

Con respecto al financiamiento del SPP, ambos institutos cuentan con las cotizaciones pagadas por la población activa de dicho sistema. Adicionalmente, la Ley del SAP estableció que para el pago de pensiones y de los gastos administrativos de la UPISSS y el INPEP, se utilizarían los siguientes recursos:

- a. Reservas técnicas del ISSS y del INPEP, las cuales ascendían a US\$ 338.7 millones al cierre de 1997. Después de su agotamiento⁹ el Estado a través del Ministerio de Hacienda debía financiar el déficit actuarial explícito del SPP, de conformidad con lo establecido en el Art. 193 de la Ley del SAP, utilizando los mecanismos mencionados en los literales b. y c.
- b. Fondo de Amortización, a ser constituido desde 1998 por el Ministerio de Hacienda como un porcentaje del Presupuesto General del Estado (0.5% por ciento del Presupuesto durante el período 1998-2000, 1.0% durante el período 2001-2010 y 1.5% a partir del año 2011).
- c. Transferencias directas del Ministerio de Hacienda

Vale destacar que los ingresos por cotizaciones han sido de menor relevancia en comparación con los recursos mencionados en los literales anteriores.

La nueva ley introdujo modificaciones paramétricas al régimen de IVM del ISSS y del INPEP, con el propósito de racionalizar y homogenizar las condiciones del SPP.

La reforma buscó racionalizar y homogenizar las condiciones del SPP respecto al sistema anterior.

Los cambios con mayor sensibilidad generados en el SPP a partir de la reforma son elevación de la tasa de cotización, aumento en los años mínimos de servicio cotizado y modificación del cálculo de la pensión (porcentaje de beneficios y SBR).

⁹ Las reservas técnicas monetarias del régimen de IVM del ISSS se agotaron en octubre 2000 y las del INPEP en agosto 2002.

A continuación se presentan las principales características del SPP creado con la reforma previsional.

(1) Tasa de Cotización

En el ISSS la tasa total de contribución se incrementó 10.5 puntos porcentuales, pasando de 3.5% (incluyendo el aporte del Gobierno Central) a 14.0%. En el caso INPEP, el sector administrativo pasó de 9.0% a 14.0% (+5 puntos porcentuales); mientras que el sector docente incrementó dos puntos porcentuales, de 12.0% a 14.0% (Cuadro No. 7). Actualmente la tasa de cotización del SPP es de 7.0% tanto para el empleado como para el empleador (14.0% en total).

Cuadro No. 7
SPP: Evolución de las Tasas de Cotización Previsional

Tipo de Empleado	Año	Cotizaciones en Porcentajes al SPP			
		Empleador	Empleado	Estado	Total
Antes de la Reforma⁽¹⁾:					
ISSS		2.0%	1.0%	0.5%	3.5%
INPEP:					
Administrativo		4.5%	4.5%	0.0%	9.0%
Docente		6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
Después de la Reforma:					
Empleado Público Administrativo (cotiza al INPEP)	1998	4.5%	4.5%	0.0%	9.0%
	1999	5.0%	5.0%	0.0%	10.0%
	2000	5.5%	5.5%	0.0%	11.0%
	2001	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	2002-2011	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%
Empleado Público Docente (cotiza al INPEP)	1998	7.0%	7.0%	0.0%	14.0%
	1999	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	2000-2011	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%
Empleado Empresa Privada (cotiza al ISSS)	1998	5.0%	4.5%	0.0%	9.5%
	1999	5.5%	5.5%	0.0%	11.0%
	2000	6.0%	6.0%	0.0%	12.0%
	2001	6.5%	6.5%	0.0%	13.0%
	2002-2011	7.0%	7.0%	0.0%	14.0%

⁽¹⁾ Las tasas señaladas en el Art. 194 de la Ley del SAP se aplicaron hasta 1998, cuando el nuevo sistema inició operaciones.

Fuente: Superintendencia Adjunta de Pensiones, Superintendencia del Sistema Financiero.

(2) Requisitos para Pensionarse

Con la reforma del sistema, se homogenizaron los requisitos para pensionarse para todos los trabajadores afiliados al SPP, entre los cuales se encuentran los siguientes¹⁰:

- a. *Pensiones por Vejez*: El requisito de edad no se alteró (60 años de edad para los hombres y 55 años para las mujeres), mientras que el tiempo mínimo de cotización se incrementó de 15 a 25 años. Adicionalmente, se otorgaron pensiones anticipadas por vejez con 30 años cotizados independientemente de la edad¹¹.
- b. *Pensión por Invalidez*: El afiliado debe ser declarado inválido por la Comisión Calificadora de Invalidez de la Superintendencia del Sistema Financiero, cumplir con los tiempos cotizados establecidos en la Ley del SAP y ser menor de las edades legales para tener derecho a pensión por vejez. El origen de la invalidez debe ser por causas comunes y no profesionales.
- c. *Pensión por Sobrevivencia*: Tienen derecho a este tipo de pensión el o la cónyuge o conviviente del causante; los hijos hasta los 18 años si no estudian, hasta los 24 años de edad si son estudiantes, o de cualquier edad si son declarados inválidos por la Comisión mencionada anteriormente. Asimismo, tienen derecho a una pensión por sobrevivencia los padres del afiliado fallecido que sean mayores de 60 años y las madres mayores de 55 años, siempre y cuando no existieran más beneficiarios con derecho a pensión.

(3) Beneficios

Con la reforma del sistema, se racionalizaron y homogenizaron los beneficios de todos los trabajadores afiliados al SPP, manteniendo siempre la característica de ser un esquema de beneficios definidos¹².

De acuerdo a lo establecido por la Ley del SAP, el cálculo de la pensión por vejez se realiza de la siguiente manera:

- a. Para los afiliados que optaron por el SPP, la pensión se calcula como el 30.0% del SBR para los primeros tres años cotizados y por cada año adicional se le agrega 1.50%. El SBR se estima como el promedio mensual de ingreso base de cotización de los últimos 10 años cotizados y corregidos por la variación del IPC.
- b. Para los afiliados obligados a mantenerse en el SPP, la pensión por vejez se calcula como el 30.0% del SBR para los primeros tres años cotizados y por cada año adicional se le agrega 1.75%. El SBR se calcula sobre la base de lo que estipula la

¹⁰ Los requisitos para pensionarse del SPP se detallan en el ANEXO B.

¹¹ Esta medida fue derogada por el D.L. No. 347, en junio de 2004.

¹² Los beneficios otorgados en materia de pensiones (IVM) por el SPP se detallan en el ANEXO B.

regulación del ISSS o INPEP¹³, o alternativamente, como el promedio mensual de ingreso base de cotización de los últimos 10 años cotizados y corregidos por la variación del IPC¹⁴, lo que resulte más favorable para el afiliado (Art. 198, Ley del SAP). Esta disposición buscaba no distorsionar las condiciones para el retiro de los afiliados que se encontraban próximos a pensionarse al momento de la reforma.

La reforma modificó la forma de cálculo del SBR¹⁵, mejorando la correspondencia entre los aportes realizados durante la vida laboral y los beneficios recibidos en la etapa de jubilación.

Bajo las condiciones establecidas con la reforma, en el caso del segmento poblacional que optó por el SPP, para obtener el 100.0% del SBR debe registrar 50 años de cotizaciones. Si se retiran con 30 años de servicio, se les otorga el 70.5% del SBR. Lo anterior implica que, en comparación con las pensiones que se otorgaban antes de la reforma, si el afiliado registra 30 años de cotización la pensión que recibe actualmente es menor en 3.3 puntos porcentuales del SBR de la que hubiera recibido en el ISSS (73.8% del SBM). En comparación con las pensiones que se otorgaban en el INPEP, con 30 años de servicio se obtiene una pensión menor en 20.5 puntos porcentuales del SBR (91.0%).

Para los afiliados al INPEP que optaron por el SPP, las pensiones se redujeron significativamente en comparación con las que hubiesen recibido en el sistema antiguo.

Para el caso de los obligados a permanecer en el SPP, la pensión se calcula de forma más ventajosa que para los optados, por lo que es menor el impacto en el cálculo de su pensión. De hecho, la reforma favoreció a la población del ISSS, ya que con 30 años cotizados el nuevo cálculo de la pensión implica un aumento de 3.5 puntos porcentuales del SBR (para la población obligada, con 30 años de servicio se obtiene el 77.3% del SBR). Por el contrario, para la población que debía pensionarse en el INPEP, la pensión que recibirá en el SPP es menor en 13.8 puntos porcentuales del SBR, considerando 30 años de cotizaciones.

En el caso de las pensiones por invalidez total, éstas se calculan de la misma manera que las pensiones por vejez de los optados al SPP. Por su parte, las pensiones por sobrevivencia se calculan tomando como referencia la pensión que recibía el afiliado fallecido, o la que le hubiese correspondido por vejez si no estaba pensionado al momento de su fallecimiento, de la manera siguiente:

- a. Cónyuge o compañero(a) de vida: 50.0% de la pensión.
- b. Hijos con derecho a pensión: 25.0% cada uno. La pensión por orfandad puede incrementarse al 40.0% en el caso que la orfandad sea de padre y madre.

¹³ Regulado en los Arts. 66 y 69 del Reglamento de Beneficios y otras Prestaciones del SPP.

¹⁴ Regulado en los Arts. 70 y 71 del Reglamento de Beneficios y otras Prestaciones del SPP.

¹⁵ Para mayor detalle ver ANEXO C.

- c. Padres: 30.0% para cada uno de ellos. En caso que sólo exista uno, el porcentaje se eleva al 40.0%.

La suma de las pensiones por sobrevivencia de un mismo causante no puede exceder el 100.0% de la pensión que percibía el afiliado a la fecha de su fallecimiento o de la pensión que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez.

b) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

El SAP fue diseñado como un esquema de capitalización individual. Sobre la base de este concepto, cada trabajador es propietario de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), la cual está conformada por las cotizaciones (obligatorias y voluntarias) del trabajador y del empleador, rendimientos derivados de la CIAP y cualquier otro aporte establecido como los CT. Es decir, cada trabajador acumula recursos durante su etapa activa, los cuales se utilizarán para pagar las pensiones durante su etapa pasiva.

Adicionalmente, para el caso del pago de las pensiones por invalidez y sobrevivencia existe un componente denominado Capital Complementario, que consiste en un aporte que realizan las Sociedades de Seguros con las cuales se ha contratado el seguro de invalidez y sobrevivencia para los afiliados, ya que en muchos casos la CIAP puede ser insuficiente para financiar la pensión que corresponde.

Pueden afiliarse al SAP dos categorías de trabajadores: dependientes e independientes; los primeros, son los que se encuentran en una relación de subordinación laboral y los segundos son los que, sin estar en subordinación laboral, cotizan voluntariamente al régimen de pensiones.

A continuación se presentan las principales características del sistema creado con la reforma previsional.

(1) Tasa de Cotización

La principal fuente de financiamiento del SAP lo constituyen las cotizaciones de los afiliados y del empleador, así como los rendimientos que estas contribuciones generan por su inversión.

Desde la reforma de 1998, en concordancia con el régimen transitorio definido en la Ley del SAP (Art. 194), la tasa de cotización se ha incrementado en 4 ocasiones pasando de un máximo de 9.5% del IBC en 1998 a 13.0% en 2002, año a partir del cual se ha mantenido constante.

En 2006 y 2012 se realizaron modificaciones en la forma en que los aportes se distribuyen. A partir de 2006, la comisión pagada a las AFP y al seguro de invalidez y sobrevivencia es tomada del aporte del empleador en lugar de la del empleado, hasta un máximo de 2.7%;

mientras que la última reforma a la Ley¹⁶ realizada en marzo de 2012, cambió la distribución de los aportes de la siguiente manera:

- a. El 10.8% del IBC es destinado a la cuenta de ahorro individual, del cual 6.25% es aportado por el trabajador y 4.55% por el empleador.
- b. El 2.2% del IBC se destina al pago del contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y el pago a la AFP por la administración de las cuentas; este porcentaje se encuentra a cargo del empleador quien en total aporta 6.75%.

Esta última redistribución de los aportes implicó un aumento de 0.5 puntos porcentuales destinados a la cuenta de ahorro individual y equivalentemente, una reducción de igual cuantía en la comisión pagada a las AFP y al seguro de invalidez y sobrevivencia, manteniendo sin cambio la tasa de cotización total (Cuadro No. 8).

Cuadro No. 8
Tasas de Cotización del SAP
Período: 1998 – 2012

Año	Empleador		Empleado		Total	Total	
	Cotización a cuenta	Comisión máxima	Cotización a cuenta	Comisión máxima		Cotización a cuenta	Comisión máxima
1998	5.00%		1.00%	3.50%	9.50%	6.00%	3.50%
1999	5.50%		2.00%	3.25%	10.75%	7.50%	3.25%
2000	6.00%		2.50%	3.25%	11.75%	8.50%	3.25%
2001	6.50%		3.00%	3.00%	12.50%	9.50%	3.00%
2002	6.75%		3.25%	3.00%	13.00%	10.00%	3.00%
2003	6.75%		3.25%	3.00%	13.00%	10.00%	3.00%
2004	6.75%		3.25%	3.00%	13.00%	10.00%	3.00%
2005	6.75%		3.25%	3.00%	13.00%	10.00%	3.00%
2006	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2007	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2008	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2009	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2010	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2011	4.05%	2.70%	6.25%	0.00%	13.00%	10.30%	2.70%
2012	4.55%	2.20%	6.25%	0.00%	13.00%	10.80%	2.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Adjunta de Pensiones.

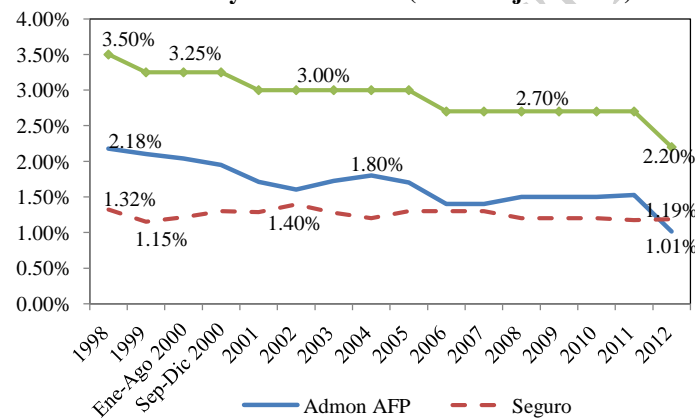
En cuanto a la comisión máxima que se permite destinar al pago de la AFP por la administración de las CIAP y al pago del seguro por invalidez y sobrevivencia, el Art. 228 de la Ley del SAP estableció un tratamiento transitorio reduciéndola de 3.50% del IBC en 1998 a 3.00% en el año 2001. Posteriormente, algunas modificaciones realizadas a la Ley

¹⁶ D.L. No. 1036, D.O. Número 63, Tomo No. 394.

del SAP disminuyeron en 0.80 puntos porcentuales dicha comisión, reduciéndola de 3.00% del IBC en 2001 a 2.20% en 2012. La Ley del SAP no especifica la proporción que debe destinarse para el pago de la AFP y la contratación del seguro, por lo que la distribución de dicha comisión depende de la licitación que efectúen las AFP con las Sociedades de Seguros que resulten adjudicadas para la prestación del servicio.

La reducción en la comisión máxima ha provocado principalmente una disminución en la comisión por administración que reciben las AFP, la cual en 1998 inició con 2.18% del IBC mientras que el 1.32% restante se destinó al pago de la prima de seguro. En 2012 la comisión para la AFP fue de 1.01% del IBC y 1.19% para el pago de las Sociedades de Seguros, lo que implica una reducción de 1.17 puntos porcentuales para la AFP y de 0.13 para la prima del seguro (Gráfico No. 4).

Gráfico No. 4
Evolución de la Comisión por Administración y del Pago del Seguro
Por Invalidez y Supervivencia (Porcentaje del IBC)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Adjunta de Pensiones.

(2) Requisitos para Pensionarse

Según lo establecido en el Capítulo IX, del Título I de la Ley del SAP, este sistema reconoce beneficios por vejez, invalidez y supervivencia cuando se cumplen los siguientes requisitos¹⁷:

- a. *Pensión por Vejez*: La edad para obtener una pensión por vejez es de 60 años los hombres y 55 años las mujeres. Además, se debe contar con al menos 25 años de cotización, para lo cual se toma en cuenta el tiempo cotizado en el sistema anterior.

¹⁷ Para un mayor detalle de los requisitos para pensionarse ver ANEXO B.

- b. *Pensión por Invalidez*: El afiliado debe someterse al proceso de calificación por parte de la Comisión Calificadora de Invalidez y ser calificado con un grado de invalidez igual o superior al 50.0%. El origen de la invalidez debe ser a consecuencia de enfermedad, accidente por riesgo común, debilitamiento de las fuerzas físicas o intelectuales, no por riesgos profesionales. Asimismo, el afiliado debe ser menor de las edades legales para tener derecho a una pensión por vejez.
- c. *Pensión por Sobrevivencia*: Tienen derecho a pensión de sobrevivencia los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca por enfermedad o accidente común. Se considera con derecho a esta pensión el o la cónyuge o conviviente del causante; los hijos hasta los 18 años si no estudian, hasta los 24 años de edad si demuestran ser estudiantes de un ente autorizado, o de cualquier edad si son declarados inválidos por la Comisión citada anteriormente. Asimismo, tienen derecho a pensión de sobrevivencia los padres del afiliado fallecido, en el caso que demuestren que dependían económicamente del mismo.

(3) Beneficios

Con base en lo establecido por la Ley del SAP aprobada en 1996, las pensiones debían calcularse de la siguiente manera¹⁸:

- a. *Pensión por vejez*. El cálculo de la pensión se realizaría considerando cualquiera de las tres modalidades siguientes:
- i. *Renta Programada* (Art. 131 Ley del SAP): Al momento de cumplir los requisitos para pensionarse, el afiliado mantiene en la AFP el saldo de su cuenta individual. Cada año la pensión se calcula como el resultado de dividir el saldo de la CIAP entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y a sus beneficiarios (a estos últimos en el caso que el afiliado fallezca).
 - ii. *Renta Vitalicia* (Art. 134 Ley del SAP): El afiliado traslada el saldo de su cuenta individual a la Sociedad de Seguros de Personas de su preferencia. La aseguradora se compromete por medio de un contrato a pagarle al afiliado una pensión mensual mientras viva, y a su fallecimiento, a los familiares sobrevivientes que señala la Ley del SAP.
 - iii. *Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida* (Art. 135 Ley del SAP): El afiliado recibe durante el tiempo que él estime conveniente una pensión por renta programada, y posteriormente, recibe la renta vitalicia según lo estipulado en el párrafo anterior.

Actualmente, las rentas vitalicias aún no se han comercializado en el sistema de pensiones salvadoreño, no obstante que éstas se encuentran consignadas en la Ley del SAP y que existen Sociedades de Seguros de Personas preparadas para brindar este servicio.

¹⁸ Una diversidad de reformas posteriores a la Ley del SAP han modificado los métodos de cálculo, principalmente para el caso de la pensión de vejez de la población que optó por afiliarse al SAP.

- b. *Pensiones por invalidez.* Estas pensiones se calculan en forma de renta programada o de renta vitalicia.
- c. *Pensiones por sobrevivencia.* Estas pensiones se calculan tomando como referencia la pensión que recibía el afiliado fallecido, o la que le hubiese correspondido por vejez si no estaba pensionado al momento de su fallecimiento. Para ambos casos, las pensiones de sobrevivencia se otorgan de la manera siguiente:
- i. Cónyuge o compañera(o) de vida: 50.0% si existen hijos con derecho a pensión, o 60.0% si no hubieran.
 - ii. Hijos con derecho a pensión: 25.0% cada uno. En caso de no existir cónyuge o compañera de vida, ese porcentaje es distribuido entre los hijos con derecho a pensión.
 - iii. Padres: 20.0% para cada uno de ellos. En caso que sólo exista uno, el porcentaje se eleva al 30.0%. Si no existe cónyuge, compañera(o) de vida o hijos, los padres reciben el 40.0% cada uno; y si sólo existe uno de ellos recibe el 80.0%.

En ningún caso las pensiones de sobrevivencia pueden exceder el 100.0% de lo que le hubiese correspondido al afiliado fallecido.

Otros beneficios reconocidos por Ley son los que se refieren a la devolución del saldo de la cuenta individual y haber sucesoral (herencia). El primero opera cuando el afiliado cumple la edad legal de vejez, es declarado inválido o fallece, pero no cumple los requisitos de cotización que señala la Ley para obtener o generar una pensión, por lo que procede la devolución del saldo de su cuenta. El haber sucesoral opera cuando no se registran sobrevivientes con derecho a pensión, cuando deja de ser beneficiario el último con derecho a pensión por sobrevivencia o cuando el afiliado fallece por causas profesionales.

(4) Régimen de Inversión del Fondo de Pensiones

El régimen de inversión del Fondo de Pensiones está contemplado en el Título I, Capítulo VIII de la Ley del SAP. De acuerdo a lo establecido en el Art. 88 de dicha Ley, el objeto de las inversiones del Fondo de Pensiones es *“la obtención de adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo. Cualquier otro objetivo es contrario a los intereses de los Fondos de Pensiones”*.

“El objeto de las inversiones de los Fondos de Pensiones es la obtención de adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo”
Art. 88, Ley del SAP.

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

El Art. 91 de la Ley del SAP estableció los límites máximos de inversión del Fondo de Pensiones por tipo de instrumento financiero, de acuerdo a lo siguiente¹⁹:

- a. Valores emitidos por la Dirección General de Tesorería, entre el 20.0% y el 30.0%.
- b. Valores emitidos por el Banco Central de Reserva de El Salvador, entre el 20.0% y el 30.0%.
- c. Valores emitidos o garantizados por empresas estatales e instituciones oficiales autónomas, exceptuando los del Banco Multisectorial de Inversiones y el Fondo Social para la Vivienda (FSV), entre el 5.0% y el 10.0%.
- d. Valores emitidos por el Banco Multisectorial de Inversiones, entre el 20.0% y el 30.0%.
- e. Obligaciones negociables de más de un año plazo emitidas por sociedades nacionales, entre el 30.0% y el 40.0%.
- f. Acciones y bonos convertibles en acciones de sociedades nacionales, entre el 0.0% y el 20.0%.
- g. Certificados de Participación de Fondos de Inversión nacionales, entre el 0.0% y el 20.0%.
- h. Certificados de Depósito y valores emitidos o garantizados por Bancos y Financieras salvadoreños, exceptuando los valores con garantía hipotecaria destinados al financiamiento de vivienda, entre el 30.0% y el 40.0%.
- i. Valores emitidos con garantía hipotecaria o prendaria sobre cartera hipotecaria, destinados al financiamiento habitacional, incluyendo los emitidos por el Fondo Social para la Vivienda, entre el 30.0% y 40.0%. En todo caso, los valores emitidos por el Fondo Social para la Vivienda, no podían exceder del 25.0%.
- j. Otros instrumentos de oferta pública, entre el 0.0% y el 10.0%.

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

¹⁹ Tomado del texto original de la Ley del SAP, aprobada en diciembre de 1996.

2. Modificaciones al Diseño Original del Sistema

Desde la aprobación de la Ley del SAP en 1996 se han realizado diferentes reformas que modificaron el diseño original del sistema. Entre ellas, se destacan los Decretos Legislativos No. 1217 y No. 100 aplicables a los afiliados que optaron por el SAP, los cuales introdujeron una desvinculación entre los aportes registrados y los beneficios otorgados a ese colectivo, generando un impacto negativo en la sostenibilidad del sistema y en las finanzas públicas.

Algunas reformas al SAP han revertido parte de los esfuerzos realizados para viabilizar financieramente el sistema previsional.

La Ley del SAP ha experimentado doce reformas legales, la mayoría de ellas orientadas a corregir algunos aspectos considerados como fallas del sistema y otras encaminadas a realizar cambios fundamentales en el otorgamiento de beneficios. Por otro lado, la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) introdujo un nuevo esquema de financiamiento para los compromisos previsionales del Estado, vinculando los aportes de la población activa con el pago de beneficios de la población pasiva, similar a un esquema de reparto.

Las principales modificaciones al diseño original de 1996, son las siguientes²⁰:

a) Decreto Legislativo No. 664

La forma de pago del CT se modificó en diciembre 2001 mediante el D.L. No. 664, debido a que ya no existían reservas técnicas en el ISSS. El CT pasó de ser remunerado en un solo pago, de acuerdo a la ley original, a ser pagadero en quince cuotas anuales vencidas e iguales (capital e intereses), a partir de la fecha en la que el afiliado cumple los requisitos para acceder a los beneficios. Bajo esta nueva modalidad de pago, los CT devengan un interés equivalente a la Tasa de Interés Básica Pasiva (TIBP) del sistema financiero salvadoreño, otorgado a partir de la fecha en que el afiliado cumple los requisitos para acceder a las prestaciones previsionales.

b) Decreto Legislativo No. 1217

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

²⁰ El detalle de las reformas realizadas entre 1998 y 2012 se presenta en el ANEXO D.

El 11 de abril del 2003 se aprobó el D.L. No. 1217, mediante el cual se otorgó a la población que optó por afiliarse al SAP, una pensión equiparable a la que hubiese recibido en el ISSS o en el INPEP, utilizando una figura nueva denominada Certificado de Traspaso Complementario (CTC). Este Decreto Legislativo, aunque no constituyó una reforma aplicada a la Ley del SAP, modificó las condiciones para el cálculo de la pensión por vejez para los afiliados optados. Específicamente, el Art. 7 del reglamento para su aplicación²¹ señala que el valor del CTC debe ser igual al valor actual de la diferencia entre la pensión del SAP y la pensión a que hubiera tenido derecho el afiliado en el SPP, calculado al momento de pensionarse.

En cuanto a su forma de pago y la tasa de interés a devengar, de acuerdo al Art. 2 del D.L. No. 1217, el CTC establece las mismas características del CT que se especifican en el Art. 230 de la Ley del SAP.

El D.L. No. 1217 abarcaba únicamente a los afiliados optados al SAP, tanto pensionados como no pensionados; en el primer caso, sería aplicable a partir de la fecha de vigencia del mismo y en el segundo, al momento de cumplir los requisitos para pensionarse.

Si bien esta medida favoreció a los afiliados que optaron por el SAP, al momento de su implementación el costo adicional para el Estado (medido como incremento del déficit actuarial del sistema previsional) se estimó en US\$ 1,124 millones (Nathal Actuarios, 2005a).

c) **Decreto Legislativo No. 347**

Originalmente, la Ley del SAP permitía que los afiliados obtuvieran una pensión por vejez cuando hubieren cotizado durante al menos 30 años, continuos o discontinuos, independientemente de la edad que tuvieran. El D.L. No. 347 del 15 de junio de 2004 derogó esta posibilidad, por lo que según lo establecido actualmente en el Art. 104 de la Ley del SAP, los afiliados tienen derecho a una pensión por vejez únicamente cuando cumplen cualquiera de las siguientes condiciones:

- a. Cuando el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones es suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60.0% del SBR y que al mismo tiempo sea igual o superior a 160.0% de la pensión mínima.
- b. Cuando cumplen 60 años de edad los hombres, o 55 años de edad las mujeres, siempre que registren como mínimo veinticinco años de cotizaciones, continuas o discontinuas.

²¹ Reglamento para la Equiparación de Pensiones para Afiliados Comprendidos en el Artículo 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (D.L. No. 67, publicado en el D.O. No. 171, Tomo 360 de 17 de septiembre de 2003).

d) Decreto Legislativo No. 100

El D.L. No. 100, aprobado el 13 de septiembre del 2006, con vigencia a partir del 23 de septiembre de ese mismo año, estableció un nuevo esquema de beneficios para el segmento de población que optó por trasladarse al SAP. Este Decreto derogó el D.L. No. 1217, manteniendo el beneficio del CT y del CTC únicamente para los afiliados que antes de la fecha de vigencia del nuevo Decreto hubieran cumplido con los requisitos de jubilación correspondientes²². De esta manera, los beneficiarios del D.L. No. 100 son aquellas personas que habiendo optado por trasladarse al SAP, a la fecha de vigencia de ese Decreto aún no habían cumplido los requisitos de jubilación exigidos por la Ley del SAP.

Mediante el D.L. No. 100 se sustituyó la emisión de CT y CTC por el pago de pensiones de conformidad a lo establecido en el Art. 201 de la Ley del SAP; es decir, la pensión mensual se calcula como el 30.0% del SBR por los tres primeros años cotizados más 1.5% por cada año adicional (beneficio igual al obtenido por aquellos que optaron por el SPP). El monto de la pensión se mantiene constante durante toda la vida del pensionado y de sus beneficiarios, por lo que uno de los efectos colaterales del D.L. No. 100 es que desincentivó el desarrollo y comercialización de las rentas vitalicias en el corto plazo.

Los recursos para financiar el pago de las pensiones provienen, en una primera etapa, del saldo de la cuenta individual de dichos afiliados y cuando éste se ha agotado, el Estado traslada los recursos necesarios al Fondo de Pensiones por medio del instituto previsional respectivo (ISSS o INPEP), dando inicio a la segunda etapa del proceso de pago de pensiones para este grupo de afiliados.

Se desconoce si previo a la implementación del D.L. No. 100 se realizaron estimaciones sobre su impacto en el déficit actuarial del sistema. Sin embargo, comparando la valuación actuarial de 2008 con la valuación actuarial del 2005, el déficit se incrementó en más de US\$ 2,000 millones.

e) Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales

El Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, creado el 7 de septiembre del 2006 por medio del D.L. No. 98, constituye una opción para resolver los problemas de flujos de caja del Estado, al establecer un mecanismo de financiamiento para el pago de las pensiones a su cargo.

A través del FOP, se emiten Certificados de Inversión Previsional (CIP) en dos categorías: CIP A y CIP B. Los primeros se emiten para financiar las pensiones del SPP, así como la segunda etapa de las pensiones de los Optados al SAP que se encuentran bajo el D.L. No. 100. Por su parte, los CIP B se emiten para financiar el pago de CT y CTC.

²² Adicionalmente, el CT se continúa emitiendo para los afiliados que cotizaron en el sistema antiguo y fueron obligados a afiliarse al SAP.

Según lo establecido en el Art. 17 de la Ley del FOP, el Fondo de Pensiones debe invertirse obligatoriamente en los CIP hasta el límite legalmente establecido. Esta operación vincula al Fondo de Pensiones (es decir, recursos provenientes de las cuentas individuales del SAP) con la emisión de CIP (utilizados para financiar el pago de los compromisos previsionales estatales), creando así un vínculo entre los afiliados al SAP y los pensionados. De esta manera, la tasa de rendimiento pagada por los CIP incide en la evolución de los ahorros individuales, y por ende, en el monto de las pensiones que recibirán los afiliados al SAP.

f) Decreto Legislativo No. 1036

Con la aprobación del D.L. No. 100 y de la Ley del FOP, se estableció que el Fondo de Pensiones debía invertir hasta un 30.0% en CIP, emitidos por el FOP. Al 31 de diciembre del 2011, la deuda del Estado en concepto de CIP A, que es el que institucionalmente se utiliza para la aplicación de dicho límite, alcanzó un monto de US\$ 1,796.9 millones, representando el 29.5% del Fondo de Pensiones. A la misma fecha, la deuda del Estado en concepto de CIP A y B alcanzó un monto de US\$ 3,101.6 millones, representando el 50.9% del Fondo de Pensiones.

De acuerdo al flujo estimado de emisiones en ese momento, en el corto plazo el porcentaje de CIP A excedería el límite que la Ley del SAP establecía para invertir en CIP, por lo que en el año 2012 se promovió una reforma a la referida Ley ampliando el límite de inversión en este tipo de instrumentos al 45.0% del Fondo de Pensiones (D.L. No. 1036. D.O. No.63, Tomo 394 del 30 de marzo del 2012).

El D.L. No. 1036, contemplaba tres objetivos:

- a. Incrementar el límite máximo de inversión del Fondo de Pensiones en CIP, pasando de 30.0% al 45.0%.
- b. Disminuir la comisión máxima cobrada por las AFP de 2.7% a 2.2%, aumentando el porcentaje de ahorro de los afiliados de 10.3% a 10.8%.
- c. Establecer por Ley que las AFP, con los recursos del Fondo de Pensiones que administran, deben adquirir títulos valores emitidos por el Fondo Social para la Vivienda, con el objeto que tales recursos sean destinados al otorgamiento de créditos para vivienda de carácter social.

g) Suspensión del Re-cálculo

Conforme al Art. 131 de la Ley del SAP, la pensión mensual por renta programada es igual al resultado de dividir el saldo de la cuenta individual entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y a sus beneficiarios. Este procedimiento se debe repetir cada año a los Obligados al SAP y Optados que se encuentran bajo el D.L. No. 1217, por lo que se conoce como “re-cálculo” de la pensión. El “Instructivo para la Determinación de los Capitales Técnicos Necesarios y Generación de Tablas de Mortalidad” (Instructivo SAP-29/98) establece las bases técnicas para el cálculo del capital técnico necesario para el afiliado y su grupo familiar.

La necesidad de hacer el re-cálculo surge como consecuencia de que cuando el afiliado vive un año más, cambia la relación entre los fondos disponibles y lo que se espera pagar de pensiones en el futuro, debido principalmente a las siguientes razones:

- a. Se modifica la esperanza de vida²³ del afiliado y de su grupo familiar cubierto.
- b. El saldo de la CIAP se afecta positivamente por los ingresos generados por la rentabilidad del Fondo de Pensiones y negativamente por los desembolsos efectuados durante el año para el pago de beneficios.

La reciente crisis financiera internacional (2008) afectó de manera negativa el rendimiento de los activos financieros. Por ello, con el propósito de evitar disminuciones “anormales” en las pensiones ocasionadas por la baja rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones, a partir de 2008 la estimación del re-cálculo anual de las pensiones se modificó y difirió a través de las resoluciones A-AF-DO-237-2008, A-AF-DO-248-2008, A-AF-DO-55-2009 y A-AF-DO-219-2009. Estas resoluciones establecieron condiciones de ajustes alternativos a los de la normativa vigente, cuyos plazos de aplicación se extendieron de manera sucesiva hasta enero de 2010.

La resolución A-AF-DO-219-2009 establece un límite de 2.0% a la reducción que puede operar a la hora de efectuar el re-cálculo:

Donde:

P_0 , es el monto de la pensión actual

P_1 , es el monto de la pensión recalculada

La información disponible a diciembre de 2011 indica que a la fecha no se está aplicando el re-cálculo propuesto en la última resolución disponible correspondiente a diciembre de 2009. La suspensión del re-cálculo en las pensiones genera efectos positivos y negativos para los afiliados y para el Estado; ya que si bien la medida cumple con el propósito de evitar en el corto plazo un ajuste a la baja en las pensiones, al mismo tiempo acelera el agotamiento del saldo de la CIAP, lo que implica acercar más rápidamente al afiliado a la obtención de una pensión mínima, cuyo financiamiento está a cargo del Estado. Por lo tanto, se afecta negativamente el monto de la pensión que recibirá el afiliado en el mediano plazo, ejerciendo además una mayor presión sobre las finanzas públicas.

²³ La esperanza de vida es el número de años probables que en promedio -y a una edad específica- vivirá una persona.

3. Impacto de las Reformas al Nuevo Sistema

a) Segmentación y Forma de Cálculo de Beneficios de la Población Afiliada

Originalmente, la población del SAP podía clasificarse de la siguiente manera:

- a. Optados (con derecho a CT por haber cotizado al sistema antiguo).
- b. Obligados con derecho a CT (denominados en adelante *Obligados A*). Para estas personas su pensión se calcula en función del saldo de la CIAP, incluyendo el CT²⁴.
- c. Obligados que nunca cotizaron en el sistema antiguo, y por tanto, sin derecho a CT (denominados en adelante *Obligados B*), a quienes su pensión se calcula en función del saldo de la CIAP.

Posteriormente, la introducción de los D.L. No. 1217 y No. 100 tornó más compleja la segmentación de los optados al SAP, dándoles un tratamiento diferenciado de la siguiente manera:

Como consecuencia de algunas reformas realizadas al SAP, se ha creado una desigualdad en el otorgamiento de beneficios.

- a. Afiliados optados bajo la vigencia del D.L. No. 1217 (llamados en adelante *Optados A*). A estas personas se les calcula la pensión como renta programada; en el caso de que la primera pensión sea inferior a la que hubiesen recibido en el SPP, el Estado (por medio del último instituto previsional al que cotizaron) les equipara dicha pensión otorgándoles el CTC, debiéndoseles aplicar el re-cálculo a partir del segundo año de otorgamiento de la pensión. Cuando el saldo CIAP se agota, estos afiliados reciben la garantía de pensión mínima del Estado.
- b. Afiliados optados bajo la vigencia del D.L. No. 100 (llamados en adelante *Optados B*). A estas personas su pensión se les calcula de la misma forma que para aquellos que optaron por el SPP (beneficio definido), es decir, 30.0% del SBR por los primeros tres años cotizados más 1.5% del SBR por cada año adicional cotizado. No se les emite CT, ni CTC; sin embargo, el monto de su pensión permanece constante durante toda la vida del pensionado.

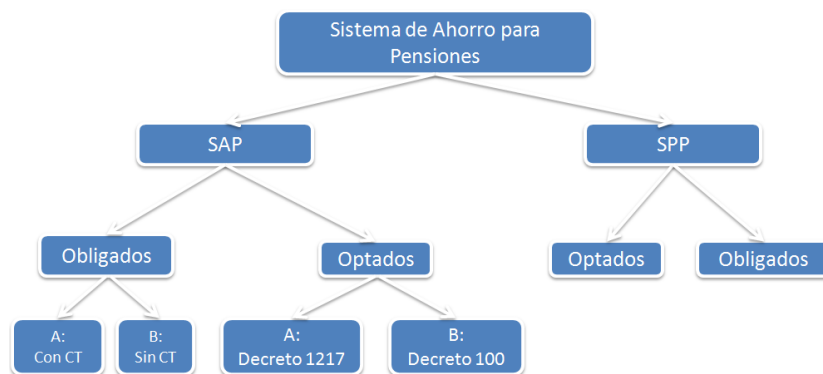
Por su parte, la población del SPP no ha experimentado modificaciones, por lo que cuenta con dos tipos de afiliados: Optados y Obligados.

La segmentación actual de la población afiliada al sistema de pensiones puede apreciarse esquemáticamente en la Figura No.1²⁵.

²⁴ Se estima que hasta el año 2017 se pensionará por vejez el primer obligado al SAP.

²⁵ Los conceptos Obligados A y B, Optados A y B, han sido adoptados en este documento para diferenciar los tipos de afiliados. Además de estos segmentos, existe un pequeño grupo de pensionados optados al SAP a quienes no se les emite CTC, ya que se pensionaron con el literal a) del Art. 104 de la Ley del SAP.

Figura No. 1
Estructura del Sistema Previsional



Fuente: Elaboración Propia

b) Nuevo Mecanismo de Financiamiento

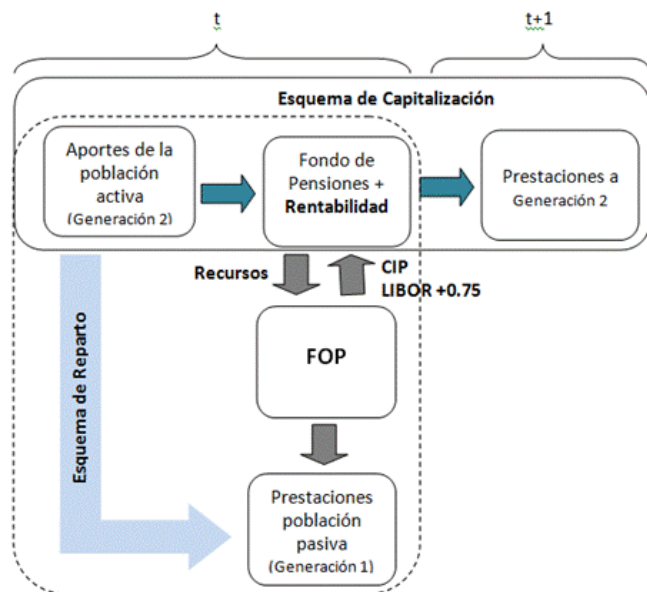
Ante la necesidad creciente de recursos del Estado para financiar el sistema previsional (beneficios del SPP, pago de CT y CTC y beneficios para los pensionados bajo el D.L. No. 100), se llevaron a cabo reformas con el objetivo de moderar la urgencia de recursos en el corto plazo y facilitar mecanismos de financiamiento para el Estado. En el 2001, el D.L. No. 664 modificó la forma de pago del CT, de un solo pago a 15 cuotas vencidas anuales e iguales (capital e intereses). En el 2006, la Ley del FOP introdujo un mecanismo alternativo de financiamiento previsional, a través de la obligatoriedad impuesta a las AFP para adquirir con los recursos del Fondo de Pensiones los CIP correspondientes al programa anual de emisiones del FOP.

La Figura No. 2 representa de manera simple los esquemas de financiamiento que se han desarrollado en El Salvador.

En el esquema de reparto, en un momento determinado (t) las cotizaciones de la población activa (Generación 2) se utilizan para pagar las prestaciones de la población pasiva (Generación 1), de tal forma que existe un vínculo intergeneracional.

En el esquema de capitalización individual cada trabajador se financia su propia pensión: en el período de su vida activa (t) alimenta su cuenta personal con sus aportes y la rentabilidad que éstas generan, mientras que en el período de jubilación (t+1) el capital acumulado es convertido en un flujo de ingresos, es decir, en pensiones (Véase Generación 2, Esquema de Capitalización).

Figura No. 2
Comparación del Financiamiento de Sistemas de Pensiones



Fuente: Elaboración propia

A raíz de la Ley del FOP el manejo de los recursos dentro del sistema previsional actual replica la operación de un esquema basado en el reparto, debido a que las pensiones en curso son pagadas a partir del flujo de cotizaciones generado por los afiliados activos del SAP.

Actualmente, las cotizaciones de los afiliados al SAP financian las pensiones en curso (similar a un esquema basado en el reparto), afectando a través del mecanismo de financiamiento (FOP) la rentabilidad de los fondos previsionales, y en consecuencia, las pensiones futuras de los obligados al SAP.

La mecánica de operación actual es la siguiente: cada año los institutos previsionales proyectan las necesidades de recursos para pagar las obligaciones a cargo del Estado. Con base en estas estimaciones, el FOP emite CIP A y B que son adquiridos obligatoriamente con los fondos recaudados por las AFP de sus afiliados (Generación 2), a cambio del pago de una tasa de interés y una amortización anual. Posteriormente, el Estado distribuye los recursos obtenidos de la venta de CIP a las

instituciones encargadas de pagar las pensiones a la Generación 1. De esta manera, la Ley del FOP ha creado un vínculo entre la Generación 1 y 2, similar al del esquema basado en el reparto.

Respecto a las tasas de interés pagadas por la compra de estos títulos estatales, el Art. 12 de la Ley del FOP establece que los CIP A devengan una tasa de interés ajustable semestralmente, equivalente a la London Interbank Offered Rate (LIBOR) de 180 días más una sobretasa del 0.75%. Adicionalmente, el Art. 14 de la misma Ley señala que en el caso de los CIP B, la tasa a devengar en los primeros tres años de emisión es equivalente al promedio ponderado que pagan los CT y CTC más una sobretasa calculada de la manera siguiente: 0% el primer año, 1% el segundo año y 2% el tercer año. Durante estos tres años, la tasa de interés aplicada a los CIP B no puede ser superior a la LIBOR de 180 días más una sobretasa de 0.75%. Del cuarto año en adelante, los CIP B devengan una tasa de interés equivalente a la tasa de los CIP A.

Estas disposiciones han logrado solventar la necesidad de recursos del Estado para hacer frente al pago de pensiones en el corto plazo. Sin embargo, han continuado postergando el pago de las obligaciones previsionales del sistema antiguo (Costo de Transición Original) y los costos derivados de las reformas.

II. Diagnóstico del Sistema de Pensiones a 2011

A. Evolución del Sistema de Pensiones (1998 -2011)

1. Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

El SAP inició operaciones el 15 de abril de 1998 con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones. Al 31 de diciembre de 1998 se habían afiliado cerca de 570 mil personas, distribuidas entre las AFP que operaban a ese momento como se muestra en el Cuadro No. 9.

Cuadro No. 9
Distribución entre las AFP de los Afiliados al SAP a 1998

AFP	Cantidad	Porcentaje
Confía	201,200	35.3%
Previsión	81,506	23.6%
Porvenir	131,664	23.1%
Máxima	134,513	14.3%
Profuturo	21,089	3.7%
Total	569,972	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Superintendencia Adjunta de Pensiones

En septiembre del año 2000 se anunció la fusión de tres de las instituciones administradoras: Máxima, Porvenir y Previsión, que pasaron a constituir AFP Crecer. Como resultado de lo anterior, quedaron en el mercado tres AFP: Crecer, Confía y Profuturo. En ese mismo año, se comenzaron a observar deficiencias en las operaciones de AFP Profuturo, por lo que la Superintendencia de Pensiones le estableció en primer término, un plazo para regularizar tal situación y posteriormente, ante la falta de cumplimiento del mismo, procedió a su liquidación. En consecuencia, los afiliados de AFP Profuturo a esa fecha (15,457 personas) y sus correspondientes CIAP, fueron trasladados a AFP Crecer (10,701 personas) y AFP Confía (4,746 personas).

A diciembre 2011, las AFP administraban en conjunto un Fondo de Pensiones de más de US\$ 6,000 millones, con 2.2 millones de afiliados (600 mil cotizantes efectivos) y 43 mil pensionados.

A raíz de lo anterior, a partir del 2003 solamente se encuentran operando 2 administradoras²⁶: Confía y Crecer, las cuales al 31 de diciembre del 2011 administraban en conjunto un Fondo de Pensiones de más de US\$ 6,000 millones, 43 mil pensionados y 2.2 millones de afiliados.

²⁶ Número mínimo de AFP para que opere el sistema de pensiones, según lo establecido por el Art. 233 de la Ley del SAP.

a) **Población Activa**

Durante el período 1998-2011 el sistema ha experimentado un crecimiento sostenido en el número de afiliaciones; en los dos primeros años de funcionamiento alcanzó una variación promedio de 22.2%, moderándose considerablemente en los años subsiguientes en que aumentó a una tasa promedio de 8.1%, con la excepción de los fuertes incrementos registrados en 2006 y 2008, de 12.3% y 15.1% respectivamente (Cuadro No. 10).

Cuadro No. 10
Cantidad de Afiliados y Cotizantes Efectivos SAP, por Género
Acumulados al Mes de Diciembre

Año	Afiliados			Cotizantes Efectivos			Cotizantes Efectivos/ Afiliados
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	
1998	229,258	340,714	569,972	n.d.	n.d.	397,438	69.7%
1999	294,113	442,115	736,228	n.d.	n.d.	469,350	63.8%
2000	342,391	505,414	847,805	n.d.	n.d.	481,238	56.8%
2001	383,415	536,390	919,805	225,144	264,300	489,444	53.2%
2002	417,296	575,528	992,824	217,394	254,703	472,097	47.6%
2003	453,707	620,786	1,074,493	225,877	264,831	490,708	45.7%
2004	497,149	669,453	1,166,602	216,945	260,168	477,113	40.9%
2005	548,177	731,537	1,279,714	227,228	277,743	504,971	39.5%
2006	622,147	815,327	1,437,474	240,155	296,997	537,152	37.4%
2007	694,153	885,257	1,579,410	255,893	313,103	568,996	36.0%
2008	815,531	1,001,666	1,817,197	253,584	312,605	566,189	31.2%
2009	877,326	1,062,110	1,939,436	246,618	304,902	551,520	28.4%
2010	927,035	1,109,896	2,036,931	253,243	317,311	570,554	28.0%
2011	1,011,362	1,192,806	2,204,168	264,819	336,943	601,762	27.3%

Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales, SSF (Sept. 2011) y Boletín Estadístico del Sistema Financiero, SSF (Oct.-Dic. 2012)

El comportamiento de los afiliados al sistema en los primeros años, se debe a que la Ley estableció un plazo de seis meses a partir del inicio de operaciones del SAP para que las personas pudieran afiliarse a dicho sistema, plazo que fue extendido por seis meses más mediante el D.L. No. 437²⁷.

Por otra parte, los cotizantes efectivos, entendidos como aquellos afiliados que periódicamente realizan contribuciones al sistema, durante el período 1998-2011 crecieron a una tasa promedio de 3.4%.

²⁷ D.L. No. 437 del 8 de octubre de 1998.

De acuerdo a las estadísticas previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero, la relación entre cotizantes efectivos y afiliados del SAP se ha venido reduciendo al pasar de alrededor de un 69.7% en 1998 a un 27.3% en 2011. Esta relación decreciente indica que pese a la política expansiva de afiliación por parte de las AFP, no se está logrando el objetivo de incorporar activamente al sistema la mayor cantidad de población posible, de tal forma que la tasa de crecimiento del número de cotizantes efectivos es significativamente menor que la del número de afiliados.

Durante el período analizado ocurrieron tres episodios en los cuales se registró una disminución en la cantidad de cotizantes. En el año 2002, disminuyó 3.5% debido principalmente a dos situaciones: un Decreto Especial de Retiro promovido por el Estado²⁸ y la desafiliación del SAP de los ex cotizantes del IPSFA, quienes mediante el D.L. No. 192²⁹ regresaron a cotizar a dicha institución. El segundo episodio ocurrió en el año 2004, cuando por medio del D.L. No. 347³⁰ se derogó la posibilidad de pensionarse por vejez a los afiliados que hubieren cotizado durante al menos 30 años, independientemente de la edad que tuvieran. La última reducción ocurrió en el período 2008-2009, en el cual los cotizantes se redujeron 0.5% y 2.6% respectivamente, debido principalmente a la contracción de la economía nacional inducida por la reciente crisis financiera internacional.

En términos de cobertura, la proporción de afiliados que efectivamente cotizan al SAP constituyó el 22.8% de la Población Económicamente Activa (PEA)³¹ durante 2011. Del total cubierto, 56.0% corresponde al género masculino y el restante 44.0% al género femenino.

Por otra parte, considerando a los afiliados por tipo de trabajador, las estadísticas indican que a diciembre de 2011 los afiliados dependientes constituían el 50.1% del total y el restante 49.9% correspondía a los afiliados independientes; esta última categoría de afiliados es la que desde 1999 ha mostrado un mayor dinamismo (Cuadro No. 11).

En relación a los traspasos de afiliados entre AFP, estos movimientos se iniciaron en 1999, año a partir del cual fueron permitidos de acuerdo a lo establecido en la Ley del SAP. Durante el período 1999-2005 se efectuaron en promedio 65,884 traspasos anuales; esta cifra se redujo considerablemente a partir de 2006 con la introducción de un mayor número de controles a través del D.L. No. 891³², siendo el promedio anual para el período 2006-2011 de 6,517.

²⁸ Se estimó que a partir del 2002 4,500 maestros se acogerían al Decreto de Retiro Voluntario (La Prensa Gráfica, 27 de diciembre de 2001. Página 10).

²⁹ D.L. No. 192 del año 2000, publicado en el D.O. No. 21, Tomo 350, del 29 de enero del 2001.

³⁰ D.L. No. 347 del 15 de junio de 2004, publicado en el D.O. No. 128, Tomo No. 364, del 9 de julio de 2004.

³¹ A diciembre de 1997, previo a la implementación de la reforma del sistema de pensiones, la cobertura se estimaba en 23.8% de la PEA.

³² D.L. No. 891 del 9 de diciembre del 2005, publicado en el D.O. No. 238, Tomo 369 del 21 de diciembre del 2005, con vigencia a partir del 20 de enero del 2006.

Cuadro No. 11
Cantidad de Afiliados SAP por Categoría de Trabajador
Acumulados al Mes de Diciembre

Año	Dependiente	Independiente	Total
1998	557,790	12,182	569,972
1999	718,467	17,761	736,228
2000	827,944	19,861	847,805
2001	895,545	24,260	919,805
2002	963,639	29,185	992,824
2003	1,035,358	39,135	1,074,493
2004	1,068,981	97,621	1,166,602
2005	1,079,844	199,870	1,279,714
2006	1,084,239	353,235	1,437,474
2007	1,084,083	495,327	1,579,410
2008	1,101,345	715,852	1,817,197
2009	1,101,585	837,851	1,939,436
2010	1,102,672	934,259	2,036,931
2011	1,103,259	1,100,909	2,204,168

Fuente: Boletín Estadístico de la SSF (Oct.-Dic. 2012)

b) Población Pasiva

El número de pensionados ha experimentado un notable crecimiento entre 1999 y 2011, pasando de registrar 1,321 pensionados en 1999 a 42,988 pensionados a diciembre de 2011, debido a la evolución natural del SAP. El período 2000-2005 constituye el de mayor aceleramiento, derivado del fuerte aumento registrado en el número de pensionados por vejez, que pasaron de ser 4 en 1999 a 8,914 en 2005. Es importante destacar que la población pensionada por vejez a la fecha está conformada únicamente por los afiliados que optaron por el SAP, ya que se prevé que hasta el 2017 se pensionará por vejez la primera persona obligada al SAP. Durante todo el período la mayor proporción de pensionados ha correspondido a sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia); sin embargo, el número de pensionados por vejez ha ido incrementando su participación relativa dentro del total (Cuadro No. 12).

Respecto a los montos de pensiones promedio pagadas a diciembre de cada año, se observa una mejora generalizada para el período 2004-2011³³; por ejemplo, la pensión por vejez experimentó un incremento de 13.1% en dicho período (Cuadro No.13).

³³ No se cuenta con información disponible antes de este período.

Cuadro No. 12
Cantidad de Pensionados SAP por Tipo de Pensión

Año	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia	Total
1999	4	38	1,279	1,321
2000	92	202	3,222	3,516
2001	365	416	5,287	6,068
2002	862	571	7,056	8,489
2003	2,198	785	8,791	11,774
2004	4,874	777	10,389	16,040
2005	8,914	1,009	12,233	22,156
2006	10,786	1,236	14,126	26,148
2007	12,339	1,409	16,157	29,905
2008	13,551	1,568	17,978	33,097
2009	14,576	1,714	20,169	36,459
2010	15,950	1,823	21,921	39,694
2011	17,505	1,769	23,714	42,988

Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales del Sistema Financiero, SSF (Oct.-Dic. 2012)

De acuerdo a las estadísticas del sistema, la pensión promedio por invalidez aumentó de forma considerable al pasar de US\$ 175.1 en 2004 a US\$ 231.5 en 2011. La pensión por riesgos comunes es calculada conforme al grado de invalidez del afiliado y en la mayoría de casos, se financia con el capital complementario entregado por la sociedad de seguros contratada por la AFP.

Cuadro No. 13
Pensión Promedio del SAP por Tipo de Pensión (US\$)

Año	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Ascendencia
2004	494.1	175.1	107.8	55.1	77.2
2005	521.9	177.9	111.5	56.5	82.6
2006	512.5	181.2	114.9	58.3	82.5
2007	515.7	182.6	120.3	59.7	83.4
2008	517.1	190.0	127.9	62.3	81.5
2009	535.1	204.9	134.2	64.9	86.3
2010	539.1	208.5	138.1	67.2	87.6
2011	558.8	231.5	152.6	75.0	101.8

Fuente: Boletín Estadístico del Sistema Financiero, SSF (varios números)

Las pensiones por sobrevivencia también han registrado una evolución positiva; en el caso de viudez, el o la cónyuge ha pasado de percibir una pensión de US\$ 107.8 en 2004, a una

de US\$ 152.6 en 2011; mientras que las pensiones promedio por orfandad pasaron de US\$ 55.1 en 2004 a US\$ 75.0 en 2011. Estos últimos valores deberían acercarse al 25% de la pensión promedio de vejez, pero la conformación del grupo familiar del causante -que en algunos casos alcanza hasta 6 miembros- conlleva a una disminución en los porcentajes de referencia, ya que la suma de lo otorgado a los sobrevivientes no puede exceder el 100% de la pensión que le hubiese correspondido al causante. En el caso de las pensiones pagadas a los padres de los causantes también se observa una tendencia al alza, ya que la pensión otorgada pasó de US\$ 77.2 en 2004 a US\$ 101.8 en 2011.

c) Evolución Financiera de Ingresos y Egresos

Los incrementos en la tasa de cotización (establecidos en el régimen transitorio de la Ley del SAP) y en el número de cotizantes durante los primeros años de funcionamiento del sistema, se reflejan en el comportamiento de la recaudación del SAP. Ésta aumentó de manera considerable durante 1999 y 2000; posteriormente, aunque continuó creciendo redujo su ritmo de expansión siendo el promedio para el período 2001-2011 de 6.3%, exceptuando los mayores incrementos registrados en 2006 y 2008 de 10.8% y 11.1% respectivamente (Cuadro No. 14).

Cuadro No. 14
Recaudación del SAP
Miles de US\$

Año	Anual	Acumulada	Variación anual
1998	58,043.0	58,043.0	
1999	209,876.8	267,919.8	
2000	252,667.8	520,587.6	20.4%
2001	279,712.4	800,300.0	10.7%
2002	294,695.3	1,094,995.3	5.4%
2003	314,018.7	1,409,014.0	6.6%
2004	332,531.4	1,741,545.3	5.9%
2005	351,944.6	2,093,489.9	5.8%
2006	390,005.8	2,483,495.7	10.8%
2007	418,037.2	2,910,490.8	7.2%
2008	464,231.9	3,374,722.7	11.1%
2009	475,720.9	3,850,443.6	2.5%
2010	497,925.0	4,348,368.6	4.7%
2011	539,013.0	4,887,382.3	8.3%

Nota: La recaudación de 1998 corresponde únicamente a seis meses
Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales del Sistema Financiero, SSF (Oct.-Dic. 2012)

La relativa estabilidad en el crecimiento de la recaudación a partir de 2002, está asociada al mantenimiento de una tasa de cotización prácticamente constante desde dicho año y a los esfuerzos conjuntos de las instituciones del Estado para evitar la evasión en el pago de las cotizaciones.

Por su parte, los egresos del SAP que están constituidos principalmente por el pago de beneficios a sus afiliados, han crecido a un ritmo promedio anual de 41.0% durante el período 2002-2011, producto del incremento en el número de personas que cumplen con los requisitos de acceso a los beneficios. En el 2011, se pagaron US\$ 222.3 millones en concepto de beneficios (pensiones, devoluciones y herencias), cantidad que representa 41.2% de lo recaudado en ese mismo año (Cuadro No.15).

Cuadro No. 15
Egresos SAP por Año
Miles de US\$

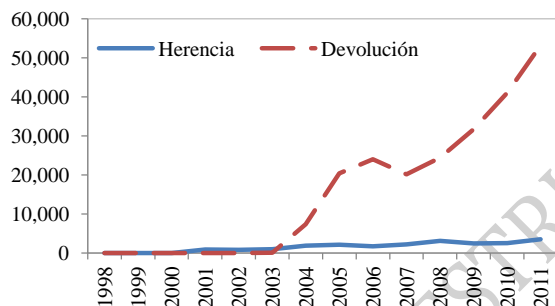
Año	Pensiones			Total de Pensiones	Herencias	Devoluciones	Total
	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia				
2000	1,026.0	285.0	2,658.0	3,969.0	407.0	10.0	4,386.0
2001	2,962.0	675.0	4,839.0	8,476.0	882.0	21.0	9,379.0
2002	5,707.0	968.0	6,435.0	13,110.0	833.0	12.0	13,955.0
2003	14,193.0	1,265.0	8,007.0	23,465.0	939.0	72.0	24,476.0
2004	30,104.3	1,700.9	9,607.5	41,412.7	1,896.0	7,358.0	50,666.7
2005	57,574.8	2,256.3	11,774.1	71,605.2	2,155.0	20,396.0	94,156.2
2006	69,098.5	2,799.3	16,561.4	88,459.2	1,705.0	23,983.0	114,147.2
2007	79,538.0	3,216.5	18,457.2	101,211.7	2,211.0	20,141.0	123,563.7
2008	87,587.7	3,723.2	22,073.5	113,384.4	3,092.0	24,458.0	140,934.4
2009	97,498.3	4,389.0	26,824.4	128,711.6	2,447.0	31,699.0	162,857.6
2010	107,477.0	4,751.5	30,951.5	143,180.1	2,504.7	41,083.8	186,768.5
2011	122,115.4	5,137.6	38,316.7	165,569.8	3,502.7	53,247.0	222,319.4

Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales, SSF (varios años)

Las pensiones por vejez constituyen el componente más importante de los egresos del SAP, las cuales representaron en el 2011 un 54.9% de los pagos totales, seguidos por las devoluciones que constituyeron un 23.9% de los mismos. Respecto a estas últimas, es importante notar que a partir del 2004 han registrado un fuerte incremento, lo que implica que muchos de los afiliados al SAP aunque están cumpliendo con el requisito de edad para pensionarse, no cumplen con el tiempo mínimo cotizado para acceder a una pensión (Gráfico No. 5). De acuerdo a las estadísticas de la SSF, de aquellos que han recibido beneficios por cumplimiento de la edad de jubilación durante el período 2004-2011, una mayor cantidad de personas han recibido devolución en lugar de pensión.

Por otra parte, los beneficios por herencia han registrado un incremento importante desde 2004, pasando de un promedio de gasto anual de US\$ 884.7 miles para el período 2001-2003 a uno de US\$ 2,439.2 miles para el período 2004-2011.

Gráfico No. 5
Pagos Anuales en Concepto de Herencia y Devoluciones
Miles de US\$

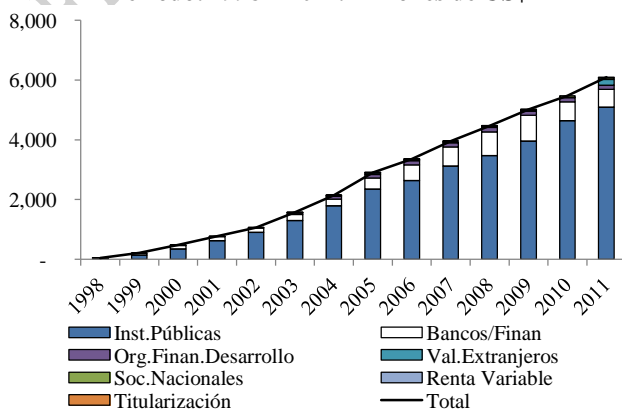


Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales, SSF (varios años)

d) Fondo de Pensiones

Desde 1998 el Fondo de Pensiones ha crecido significativamente cada año (Gráfico No. 6). Al final de 1998, dicho Fondo era de US\$ 47.2 millones, mientras que a 2011 ascendió a US\$ 6,092.7 millones llegando a representar el 26.3% del PIB para ese mismo año. Sin embargo, la tasa de crecimiento del Fondo de Pensiones se ha desacelerado: de 2001 a 2006 el crecimiento promedio fue de 38.8%, mientras que de 2007 a 2011 ha sido de 12.7%.

Gráfico No. 6
Evolución del Fondo de Pensiones y de la Estructura del Portafolio
Período: 1998 – 2011. Millones de US\$



Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales, SSF (varios años)

La mayor parte de las inversiones de los Fondos de Pensiones están concentradas en títulos de Instituciones Públicas.

En promedio, durante el período 1998-2011 el 78.9% de las inversiones del Fondo de Pensiones se ha concentrado en títulos públicos, 17.0% en títulos emitidos por bancos y financieras, 2.2% en títulos valores de Organismos Financieros de Desarrollo y cerca del 2.0% en valores extranjeros, títulos de sociedades nacionales e instrumentos de renta variable (Cuadro No. 16).

Cuadro No. 16
Composición de la Cartera de Inversión del Fondo de Pensiones, según Emisor
Período: 1998 – 2011. Porcentaje del Fondo de Pensiones

Tipo de Título / Emisor	Promedio	Mínimo	Máximo
Instituciones Públicas	78.9%	64.6% (año: 1999)	84.7% (año: 2010)
Bancos y Financieras	17.0%	9.8% (año: 2011)	31.7% (año: 1999)
Organismos Financieros de Desarrollo	2.2%	0.0%	4.3%
Valores Extranjeros	0.7%	0.0%	3.2%
Sociedades Nacionales	0.7%	0.0%	1.5%
Instrumentos de Renta Variable	0.6%	0.0%	3.7%
Fondos de Titularización	0.0%	0.0%	0.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero

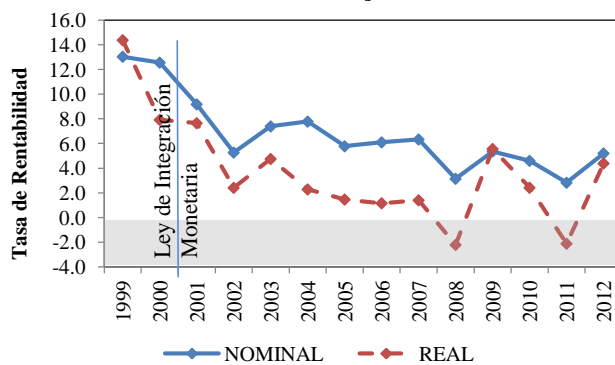
A diciembre de 2011 las inversiones en títulos emitidos por instituciones públicas conformaban el 83.5% de los activos del Fondo, siendo los principales instrumentos y emisores en los cuales se concentraban las inversiones los siguientes:

- a. Títulos emitidos por el FOP: 50.9% del activo del Fondo. Se trata de inversiones en CIP, Series A y B (29.5% y 21.4%, respectivamente).
- b. Títulos emitidos por la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda (DGT): 26.7% del activo del Fondo. Corresponde a inversiones en Eurobonos, Bonos de El Salvador y Letras del Tesoro (LETES).

Los siguientes instrumentos en términos de concentración lo constituyen las emisiones del Fondo Social para la Vivienda (3.8%) y las emisiones del Banco Agrícola (3.3%).

Durante 1999, un año después que inició el SAP, el Fondo de Pensiones presentó una rentabilidad nominal de 13.0% y real de 14.4%. Sin embargo, a partir de ese momento diversos factores como la Ley de Integración Monetaria y las crisis financieras de 2001 y 2008, afectaron negativamente el rendimiento obtenido por las inversiones del Fondo de Pensiones (Gráfico No. 7).

Gráfico No. 7
Rentabilidad Obtenida por el Fondo de Pensiones
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia del Sistema Financiero

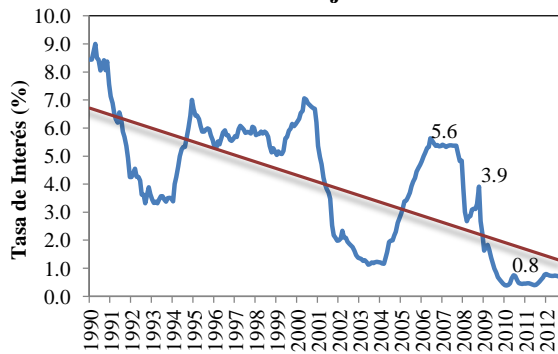
La Ley de Integración Monetaria (2001) provocó una disminución en las tasas de interés de la economía salvadoreña, reduciendo la rentabilidad devengada por los activos invertidos en el mercado local. Por ejemplo, durante el año 2000 la Tasa de Interés Básica Pasiva de 180 días fue de 9.3% (tasa en colones), mientras que para 2001 fue de 5.5% (tasa en dólares).

Por su parte, las crisis financieras internacionales causaron una disminución de las tasas de interés en los mercados internacionales, incluyendo la tasa LIBOR que como se mencionó anteriormente es utilizada como referencia para determinar el rendimiento de los CIP. En los últimos años la LIBOR ha disminuido considerablemente deteriorando el rendimiento pagado por los CIP y consecuentemente, la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones. Durante 1998, fecha en que inició operaciones el SAP, el promedio de la LIBOR se situó en 5.6%; mientras que de enero 2010 a diciembre 2012 dicho promedio ha sido de 0.6% (Gráfico No. 8).

Es importante mencionar que en los últimos años, algunas entidades financieras internacionales han sido acusadas formalmente de haber mantenido la LIBOR artificialmente baja para ocultar su verdadera situación financiera. Lo anterior ha provocado una pérdida de credibilidad en el uso de las tasas interbancarias existentes, como tasas de interés de referencia. La Junta de Estabilidad Financiera (FSB, 2013)³⁴ se encuentra trabajando en la revisión de las tasas de referencia utilizadas, con el objeto de establecer otras que sean más robustas.

³⁴ El FSB está conformado por las autoridades nacionales de 23 países responsables de la estabilidad financiera, instituciones financieras internacionales, organizaciones internacionales de reguladores y supervisores y comités de expertos de bancos centrales.

Gráfico No. 8
Tasa LIBOR (6 meses) para Transacciones en US\$
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos de <http://mortgage-x.com>

Como resultado de lo anterior, el rendimiento real y nominal obtenido por el Fondo de Pensiones ha presentado una tendencia hacia la baja desde 1999; inclusive, en 2008 y 2011 la tasa de rentabilidad real obtenida fue negativa (-2.2% y -2.1%, respectivamente). Durante el período 1999-2011, el Fondo de Pensiones presentó una rentabilidad nominal promedio de 6.9% y una rentabilidad real de 3.6%.

No obstante, es importante mencionar que durante el año 2012 la rentabilidad nominal del Fondo de Pensiones fue de 5.2% y la real de 4.4%, debido principalmente a un buen desempeño de los Eurobonos de El Salvador.

2. Sistema de Pensiones Público (SPP)

a) Población Activa y Pasiva

Por disposición de la Ley del SAP una buena parte de la población que se encontraba cotizando al ISSS y al INPEP debía afiliarse al nuevo sistema; en ese sentido, los afiliados³⁵ al SPP se redujeron de 535,485 en 1997 a 205,479 personas en 1998. Dado que el ingreso de nuevos cotizantes al SPP se cerró con la reforma, este colectivo se ha continuado reduciendo, de tal forma que a diciembre de 2011 el número de cotizantes fue de únicamente 14,942. Por su parte, la población pasiva se ha incrementado hasta alcanzar 101,036 pensionados al cierre de 2011 (Cuadro No. 17).

³⁵ En el SPP, afiliados se refiere a las personas que se encuentran efectivamente cotizando.

Cuadro No. 17
Cantidad de Cotizantes y Pensionados al SPP por Año, al Mes de Diciembre

Año	COTIZANTES			PENSIONADOS		
	ISSS	INPEP	Total	ISSS	INPEP	Total
1998	172,235	33,244	205,479	38,159	47,224	85,383
1999	51,813	30,403	82,216	38,838	47,755	86,593
2000	25,493	29,037	54,530	41,309	48,304	89,613
2001	19,932	29,320	49,252	43,617	50,248	93,865
2002	16,617	17,760	34,377	46,846	55,356	102,202
2003	15,388	18,130	33,518	49,611	55,728	105,339
2004	13,384	17,130	30,514	48,343	55,985	104,328
2005	10,020	16,745	26,765	48,776	56,606	105,382
2006	9,164	15,669	24,833	48,025	56,961	104,986
2007	8,348	16,436	24,784	48,879	56,653	105,532
2008	7,536	14,245	21,781	48,705	56,226	104,931
2009	6,774	13,871	20,645	47,991	55,835	103,826
2010	5,196	12,616	17,812	46,958	52,876	99,834
2011	4,501	10,441	14,942	47,137	53,899	101,036

Fuente: Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años)

Como era de esperarse, el número de pensionados por vejez creció durante el período analizado ya que al cierre de 1998 se registraban 56,221 personas, mientras que a diciembre de 2011 se tienen 71,919, lo que implica un crecimiento de 27.9% (Cuadro No. 18).

Cuadro No. 18
Cantidad de Pensionados SPP por Tipo de Pensión

Año	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Ascendencia	Total
1998	56,221	1,849	14,752	11,660	901	85,383
1999	58,091	1,869	15,259	10,471	903	86,593
2000	61,202	1,869	15,744	9,870	928	89,613
2001	65,797	1,803	16,423	8,933	909	93,865
2002	73,947	1,767	17,337	8,235	916	102,202
2003	76,441	1,756	18,216	7,923	1,003	105,339
2004	74,523	1,555	19,677	7,681	892	104,328
2005	75,929	1,468	20,129	7,002	854	105,382
2006	76,910	1,368	20,733	5,138	837	104,986
2007	76,084	1,314	21,596	5,727	811	105,532
2008	75,380	1,232	22,332	5,217	770	104,931
2009	74,372	1,160	22,896	4,649	749	103,826
2010	72,112	1,082	22,169	3,837	634	99,834
2011	71,919	1,044	23,790	3,654	629	101,036

Fuente: Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años)

Por su parte, dentro de las pensiones por sobrevivencia, los pensionados por viudez son las que representan un mayor incremento, pasando de 14,752 en el año de 1998 a 23,790 en el 2011, es decir una variación de 61.3%.

Es importante mencionar que estos valores corresponden a las cifras al final de cada año, ya que durante el mismo se registran en cada contingencia entradas y salidas de beneficiarios.

b) Evolución Financiera de Ingresos y Egresos

Hasta 1997 los ingresos percibidos por los institutos fueron mayores que sus egresos; sin embargo, los egresos venían representando una mayor proporción de los ingresos. A partir de 1998, como consecuencia del traslado de los cotizantes del SPP al nuevo sistema, los ingresos por cotizaciones comenzaron a ser insuficientes para afrontar los compromisos previsionales adquiridos y se empezaron a utilizar los recursos provenientes de los rendimientos de las inversiones realizadas y las reservas técnicas.

Las reservas técnicas acumuladas por el ISSS y el INPEP se agotaron en el 2000 y 2002 respectivamente³⁶, años en los cuales el Estado comenzó a transferir los recursos necesarios para el pago de las obligaciones previsionales. Como consecuencia de lo anterior, las transferencias corrientes del Ministerio de Hacienda aumentaron considerablemente cuadruplicándose entre 2001 y 2011 (Cuadro No. 19).

Cuadro No. 19
Ingresos del SPP por Rubro
Miles de US\$

Año	Cotizaciones	Rendimientos Reservas Téc.	Transferencias Corrientes MH	Otros Ingresos	Total	Reservas Técnicas
1998	119,751.3	42,995.8	75.2	14,732.5	177,554.8	373,339.8
1999	62,743.9	36,673.3	0.0	14,120.9	113,538.2	321,577.4
2000	42,759.6	23,292.3	20,302.9	41,633.9	127,988.6	263,517.2
2001	38,919.3	10,516.9	104,315.0	22,680.3	176,431.5	157,544.5
2002	42,943.8	3,661.5	157,401.9	85,878.7	289,885.9	83,899.4
2003	31,174.1	2,934.4	259,257.4	4,348.9	297,714.8	17,516.8
2004	30,163.7	2,229.6	287,230.2	2,989.8	322,613.2	21,696.1
2005	26,819.2	1,741.3	330,075.9	1,728.9	360,365.3	13,364.1
2006	26,377.3	1,667.8	350,800.4	4,502.2	383,347.7	7,917.2
2007	26,249.2	1,662.9	318,986.8	3,723.5	350,622.3	8,872.6
2008	25,991.5	1,341.4	321,126.5	2,041.8	350,501.2	11,845.9
2009	26,567.8	1,360.1	344,842.5	1,687.7	374,458.1	11,850.6
2010	25,557.2	1,061.0	356,622.4	981.0	384,221.6	10,762.9
2011	22,742.7	754.1	405,588.9	1,950.2	431,035.9	11,345.8

Fuente: Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años)

³⁶ El remanente que se observa en las reservas técnicas corresponde a activos administrados por el INPEP.

En lo que respecta a los egresos originados principalmente por el pago de pensiones, el SPP registró en 1998 un total de US\$ 171.7 millones, mientras que para el 2011 se registran US\$ 433.6 millones; es decir, los egresos casi se han triplicado durante estos 13 años de funcionamiento del sistema (Cuadro No. 20). El rubro más importante de los gastos previsionales son las pensiones por vejez, seguidas por las pensiones de sobrevivencia.

Es importante señalar que el gasto anual en pensiones y otras prestaciones han cobrado un mayor protagonismo en las finanzas públicas, ya que el SPP no cuenta con los recursos financieros para hacer frente a sus obligaciones previsionales, siendo el Ministerio de Hacienda la institución que debe transferirle dichos recursos. El financiamiento de estos compromisos se ha realizado principalmente por medio de los títulos emitidos por el FOP.

Es importante notar el incremento presentado en los gastos administrativos durante los años 1999 y 2000. En este último año el INPEP contabilizó US\$ 89.9 millones dentro del rubro “Otros gastos”, cantidad que excede de manera significativa los montos que históricamente se habían registrado en dicha cuenta.

Con respecto a los gastos operativos del SPP, durante el período 2001-2004 estos presentaron una tendencia decreciente; no obstante, en los últimos 7 años muestran un aumento considerable. Para el 2004 este rubro correspondió a US\$ 5.4 millones y para el 2011 alcanzó aproximadamente el doble, con US\$ 10.1 millones.

Cuadro No.20
Egresos del SPP
Miles de US\$

Año	Prestaciones*	Certificados de Traspaso	Gastos Administrativos		Total Egresos
			Gastos Operativos	Otros Gastos	
1998	148,246.0	24.3	7,432.3	16,050.9	171,753.5
1999	166,770.8	5,296.9	7,824.9	30,644.2	210,536.8
2000	182,381.6	16,768.1	9,027.4	89,950.4	298,127.4
2001	211,644.2	22,308.8	8,309.8	1,347.5	243,610.3
2002	257,887.3	1,877.9	7,430.9	16,419.8	283,616.0
2003	289,685.8	2,249.2	7,030.6	1,286.3	300,251.9
2004	298,096.7	16,552.1	5,437.0	1,849.4	321,935.2
2005	314,962.6	38,493.9	6,076.5	2,054.3	361,587.2
2006	321,880.1	48,535.8	6,166.3	1,725.6	378,307.8
2007	337,653.3	163.4	6,826.1	540.6	345,183.3
2008	341,263.8	967.8	7,743.4	497.4	350,472.4
2009	362,439.7	3,590.2	7,619.8	1,066.3	374,716.0
2010	366,071.5	7,766.2	8,378.6	878.1	383,094.5
2011	404,932.4	13,684.0	10,116.2	4,929.9	433,662.5

* La columna de “Prestaciones” incluye las transferencias a las AFP

Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales (varios años)

B. Valuación Actuarial 2011

1. Definición y Alcances

a) Valuaciones Actuariales

Las valuaciones actuariales permiten evaluar la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales, al considerar proyecciones financieras y demográficas.

Las valuaciones actuariales son estudios mediante los cuales se realizan proyecciones financieras y demográficas a largo plazo de los sistemas previsionales de un país, utilizando conceptos y herramientas provenientes de las áreas financiera, estadística, matemática, probabilística, demográfica e informática.

La utilidad de una valuación actuarial en los regímenes de pensiones es que permite proyectar adecuadamente los flujos de ingresos o cotizaciones (activo actuarial) así como de los egresos o beneficios previsionales (pasivo actuarial), evaluando si un régimen de pensiones se encuentra en equilibrio a largo plazo, y por ende, si es sostenible en el tiempo. Los resultados de la valuación generan el balance actuarial; cuando el valor presente de los activos supera el valor presente de los beneficios ofrecidos existe un superávit, o un déficit actuarial si ocurre la situación inversa (Camacho et al., 2007).

Además, la realización de valuaciones actuariales posibilita identificar situaciones que podrían comprometer la solvencia y el desempeño de los regímenes previsionales, así como modelar los efectos de diversas reformas paramétricas o estructurales en los programas previsionales existentes, con el objeto de facilitar decisiones informadas.

Las valuaciones son útiles para ofrecer un panorama de mediano y largo plazo, pero no para proyecciones presupuestarias a uno o dos años plazo, ya que los modelos son una aproximación de la realidad y por lo tanto, no son capaces de capturar factores idiosincráticos como las decisiones particulares de los individuos sobre el momento de su retiro, problemas de registros informáticos o administrativos, entre otros. Por lo anterior, las proyecciones actuariales no deben ser valoradas en función de la exactitud y minuciosidad de un ejercicio contable o presupuestario.

b) Modelo Actuarial Utilizado para el Sistema de Pensiones Salvadoreño

Para realizar la valuación actuarial a 2011, se empleó como base el modelo desarrollado para la Superintendencia de Pensiones por la firma Melinsky Pellegrinelli en 2009, con algunas modificaciones que fueron incorporadas por dicha firma durante la elaboración del presente estudio.

De conformidad con los datos, parámetros y supuestos definidos, el modelo devuelve el flujo demográfico de cotizantes y pensionados (por vejez, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia), así como el flujo de cotizaciones y beneficios del SAP y del SPP, para lo cual cada uno de los grupos poblacionales recibe distinto tratamiento de conformidad a lo

estipulado en la Ley del SAP. Adicionalmente, el modelo muestra los valores actuales del pasivo actuarial neto del sistema a diferentes tasas de descuento. Los resultados obtenidos permiten estimar los compromisos que tiene el Estado con el sistema previsional, tomando en cuenta la deuda histórica y las erogaciones financieras netas futuras.

Un aspecto importante a considerar es que este modelo sólo permite realizar valuaciones actuariales conforme a lo estipulado por la Ley del SAP (un sistema de capitalización individual que sustituye a un sistema basado en el reparto) y no está diseñado para valorar otros regímenes de financiamiento como Mixtos o Multipilares, Contribuciones Definidas Nacionales, Sistemas Paralelos, Sistemas basados en el Reparto, entre otros.

2. Escenario Base

Con el propósito de conocer las condiciones financieras y demográficas en que se encuentra actualmente el sistema de pensiones salvadoreño, se realizó una valuación actuarial a la cual se le incorporaron los parámetros que define la normativa vigente, tales como edad legal de retiro, tiempo mínimo de cotización, tasa de cotización, metodología para el cálculo de beneficios y tablas de mortalidad. Asimismo, se incorporaron algunos supuestos tales como tasa de rendimiento del Fondo de Pensiones, tasa de crecimiento salarial y tasa de inflación.

El Escenario Base refleja la situación actual del sistema previsional, por lo que constituye un punto de referencia para evaluar propuestas de reformas.

Los resultados de esta valuación actuarial se denominan “Escenario Base” (EB), el cual refleja la situación actual del sistema previsional sobre la base de información financiera y demográfica a diciembre 2011.

La importancia de contar con un EB radica en explicitar el balance actuarial del sistema previsional para un año base de valuación y contar con un punto de referencia para comparar diferentes escenarios y en función de éstos, elaborar propuestas de reformas.

a) Características de la Población a Valuar

Para la valuación del Escenario Base se consideraron todas aquellas personas que a diciembre 2011 se encontraban pensionadas en el SAP o en el SPP, así como todos los afiliados que a esa fecha presentaban al menos una cotización en cualquiera de los dos sistemas. Este universo poblacional representó 1.52 millones de personas³⁷, de los cuales 92.3% corresponde al SAP y 7.7% al SPP (Cuadro No. 21).

Para la valuación del Escenario Base, se han considerado 1.5 millones de afiliados, de los cuales el 92.3% se encuentra en el SAP y 7.7% en el SPP.

³⁷ A diciembre 2011 se registraban 2.20 millones de afiliados al SAP. Esta cifra incluye personas que nunca cotizaban, por lo que presentaban saldo cero en sus CIAP.

Cuadro No. 21
Estructura de la Población Valuada

Tipo de Afiliado	Activos	Pensionados	Total	Porcentaje
SAP				
Obligados A	269,810	18,576	288,386	19.0%
Obligados B	948,269	0	948,269	62.6%
Optados A	3,799	22,619	26,418	1.7%
Optados B	127,412	8,617	136,029	9.0%
Total SAP	1,349,290	49,812	1,399,102	92.3%
SPP				
Optados	13,579		13,579	0.9%
Obligados	1,399	101,050	102,449	6.8%
Total SPP	14,978	101,050	116,028	7.7%
Total General	1,364,268	150,862	1,515,130	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

El mayor segmento poblacional lo representan los afiliados obligados al SAP (81.6%), constituyendo los Obligados A el 19.0% y los Obligados B el 62.6% de todos los afiliados. Asimismo, el 90.0% de la población total lo conforman los afiliados activos y 10.0% los pensionados. De los afiliados cotizantes (1.4 millones), el 98.9% se encuentra en el SAP y un 1.1% en el SPP; mientras que de los pensionados (150.8 miles), el 33.0% pertenece al SAP y el 67.0% al SPP.

Cada segmento poblacional contiene sus propias características demográficas. A continuación se presentan las principales diferencias encontradas entre los cotizantes de los diferentes sistemas³⁸:

- a. La edad promedio de la población de cotizantes del SAP es de 35.9 años, mientras que la del SPP es de 56.8 años. Esta diferencia surge como consecuencia que el SAP es el único sistema que absorbe a los jóvenes a medida que se incorporan al mercado laboral.
- b. El salario promedio de quienes optaron al SAP es de US\$ 525.0 y han cotizado en promedio 14.4 años. Por su parte, el salario de quienes optaron quedarse en el SPP es de US\$ 804.0 y han cotizado en promedio 27.6 años durante su vida laboral.

³⁸ En el ANEXO E se presentan en mayor detalle las estadísticas de la población valuada.

Respecto a la población cotizante del SAP, cada segmento poblacional tiene características que pueden diferir significativamente de otro grupo (Cuadro No. 22). Por ejemplo:

- a. La edad promedio de los Obligados B es de 31.6 años (población más joven), mientras que edad de los Optados A es de 65.0 años (población de mayor edad).
- b. El tiempo cotizado promedio es de 6.3 años durante toda la vida laboral, de los cuales 1.8 años se cotizó en el antiguo sistema (Antigüedad Promedio del SPP) y 4.5 años en el nuevo sistema (Antigüedad Promedio del SAP). El grupo de Optados B es el segmento poblacional que más tiempo ha cotizado en el antiguo sistema (8.4 años), mientras que los Obligados A son quienes presentan mayor tiempo cotizado en el SAP (7.3 años).
- c. El ingreso base de cotización promedio es US\$ 399.4. Sin embargo, existen diferencias salariales entre los segmentos poblacionales: el grupo de Optados B presenta el mayor ingreso (US\$ 529.1), siendo los Obligados B quienes tienen un menor ingreso (US\$ 345.7).
- d. El saldo CIAP promedio es US\$ 3,322.0, siendo los Obligados A los que presentan el mayor saldo ahorrado (US\$ 6,345.0) y los Obligados B el menor saldo (US\$ 2,114.0).
- e. La densidad de cotización³⁹ promedio es 0.5, lo cual significa que los individuos han cotizado únicamente la mitad del tiempo desde el momento que se afiliaron al SAP; es decir que, en promedio, por cada año calendario los afiliados realizan cotizaciones efectivas únicamente por 6 meses.

Cuadro No. 22
Características de la Población Cotizante al SAP

Características	Total	Optado A	Optado B	Obligado A	Obligado B
Edad Promedio	35.9	65.0	54.2	42.0	31.6
Antigüedad Promedio Total (SAP más SPP)	6.3	12.0	14.4	12.1	3.6
Saldo CIAP Promedio (US\$)	3,322.0	3,074.6	5,918.0	6,345.0	2,114.0
IBC Promedio (US\$)	399.4	386.0	529.1	526.8	345.7
Densidad Promedio	0.50	0.30	0.45	0.53	0.49

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

³⁹ La densidad de cotización mide el tiempo efectivo que ha cotizado el trabajador desde su ingreso al SAP, siendo estimada como:
Densidad de Cotización = Tiempo Efectivo Cotizado / (31 de diciembre de 2011 - Fecha de afiliación al SAP)

En relación a la población cotizante del SPP, el 90.7% son Optados y el restante 9.3% Obligados (Cuadro No. 21). La población afiliada al SPP cuenta con un IBC promedio de US\$ 784.1, siendo significativamente diferente entre Optados y Obligados: US\$ 804.0 para Optados y US\$ 591.1 para Obligados (Cuadro No. 23).

Cuadro No. 23
Características de la Población Cotizante al SPP

Características	Total	Optado	Obligado
Edad Promedio	56.8	55.4	70.1
Antigüedad Promedio SPP	27.7	27.6	28.9
IBC Promedio (US\$)	784.1	804.0	591.1

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

En cuanto a la población pasiva (Cuadro No. 24), se destacan los siguientes aspectos:

- a. La vejez es la principal causa de pensión, tanto en el SAP como en el SPP. Dentro del SAP, los pensionados por vejez representan el 42.9%, mientras que para el SPP el porcentaje asciende a 71.2%.
- b. La pensión promedio dentro del SAP (vejez, invalidez y sobrevivencia) es 4.3% superior a la pensión promedio del SPP. No obstante, dado que la cantidad de pasivos del SPP es mayor que la del SAP, el gasto total en pensiones es mayor en el primero (US\$ 379.0 millones en comparación con US\$ 192.6 millones del SAP). En relación a los beneficios otorgados por tipo de pensionado, se destaca el caso de la pensión por vejez, ya que la pensión del SAP es un 66.6% más alta que la pensión del SPP.
- c. La edad promedio de la población pensionada del SAP es de 47.6 años, mientras que la del SPP es de 70.5 años; en el primer caso, la edad promedio se encuentra afectada por las edades de los pensionados por orfandad, debido a que el 25.4% de todos los pensionados del SAP está conformado por este tipo de beneficiarios.
- d. La población pasiva del SAP presenta un saldo CIAP promedio de US\$ 27,100.0, siendo los pensionados por vejez quienes presentan una mayor CIAP (US\$ 48,583.1). Considerando que el pago anual promedio de una pensión por vejez asciende a US\$ 7,145.0 (pensión mensual promedio de US\$ 571.6 pagada 12.5 veces en un año), se podría estimar que, en promedio, la CIAP de los pensionados por vejez alcanza para cubrir el pago de sus beneficios durante aproximadamente siete años (primera etapa); después de ese período y de acuerdo a las condiciones actuales, el costo debe ser asumido por el Estado (segunda etapa).

Cuadro No. 24
Características de la Población de Pensionados

Características	Total	Vejez	Invalidez	Viudez	Ascendencia	Orfandad
SPP						
Cantidad de Personas	101,050	71,931	1,044	23,401	639	4,035
Edad Promedio	70.5	73.0	60.1	70.2	84.3	26.3
Pensión Mensual Promedio (US\$)	296.5	343.2	220.5	191.6	166.8	111.7
SAP						
Cantidad de Personas	49,812	21,385	1,745	8,424	5,600	12,658
Edad Promedio	47.6	61.7	47.5	46.5	67.6	14.8
Pensión Mensual Promedio (US\$)	309.3	571.6	229.5	151.3	99.9	71.0
Saldo CIAP Promedio (US\$)	27,100.0	48,583.1	19,172.3	22,153.7	7,345.8	3,708.2

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

b) Parámetros y Supuestos Considerados en el Escenario Base (EB)

Para realizar la valuación del EB se definió una serie de parámetros tomando en cuenta lo establecido por la normativa vigente, siendo los más relevantes los siguientes:

Cuadro No. 25
Principales Parámetros Aplicados al Modelo de Valuación Actuarial

Parámetro	Valor	Comentario Adicional
Tasa de Cotización	SAP 13%, del cual 6.25% es pagado por el trabajador y 6.75% por el empleador (Arts. 16 de la Ley del SAP) SPP 14%, del cual 7.0% es pagado por el trabajador y 7.0% por el empleador (Arts. 191 de la Ley del SAP)	En el caso del SAP, con base en información proporcionada por la SFF, se ha considerado 1.2% destinado al pago del seguro y 1.0% para la comisión de la AFP
Edad de Jubilación	55 años mujeres y 60 años hombres (Arts. 104 y 200 de la Ley del SAP)	
Tiempo Mínimo Cotizable para Pensionarse por Vejez	25 años (Arts. 104 y 200 de la Ley del SAP)	

Parámetro	Valor	Comentario Adicional
Cálculo de Beneficios	<p>Obligados al SAP: Modalidad de renta programada</p> <p>Optados al SAP, Optados al SPP: 30.0% del SBR por los primeros 3 años cotizados más 1.50% por cada año adicional.</p> <p>Obligados al SPP: 30.0% del SBR por los primeros 3 años cotizados más 1.75% por cada año adicional.</p>	Para el caso de los Optados A, el pago del CTC sumado al supuesto de no re-cálculo implica un cálculo de pensión similar a los Optados B, es decir, utilizando una modalidad de beneficio definido. No obstante, a diferencia de los Optados B, cuando se termina el saldo CIAP los Optados A reciben únicamente la garantía de pensión mínima del Estado.
CT	Conforme Art. 232 Ley del SAP	
CTC	Conforme al “Reglamento para la Equiparación de Pensiones para Afiliados Comprendidos en el Art. 184 de la Ley del SAP”.	
Re-cálculo	No se realiza para la población Optada ni pensionados en curso a diciembre 2011, sino únicamente para los Obligados al SAP.	Conforme a la Ley del SAP, el re-cálculo debería aplicarse a los Optados A y a los Obligados al SAP. Dado que hasta el momento aún no se ha pensionado por vejez ningún Obligado al SAP, en la práctica la suspensión del re-cálculo se ha aplicado únicamente a los Optados A. Por lo anterior, se ha supuesto que cuando se pensione por vejez el primer Obligado al SAP, se le aplicaría el re-cálculo.
Pensión Mínima Vigente	US\$ 207.60	Corresponde a la mínima vigente al cierre de diciembre de 2011.
Tasa de Interés Técnico	6% (Instructivo 029/1998)	La Tasa de Interés Técnico (TIT) representa la tasa de descuento de las obligaciones por pagar a un colectivo, siendo utilizada en las tablas de mortalidad.

Parámetro	Valor	Comentario Adicional
Tablas de Mortalidad y de Incidencia de Invalidez	Proyección de los flujos demográficos de pensionados y activos: Tabla RV 2004 Proyección de mortalidad de inválidos: Tabla MI 2006 Proyección de incidencia de invalidez: Tabla PD 85, aplicada al 10% Cálculo de las prestaciones del SAP: Tablas vigentes según el Instructivo 029/1998 "Instructivo para la Determinación de los Capitales Técnicos Necesarios y Generación de Tablas de Mortalidad"	Estas tablas miden la probabilidad de sobrevivencia, fallecimiento e invalidez de una población homogénea, las cuales son utilizadas para dos fines: En primer lugar, con dichas tablas se proyecta la población cotizante y pensionada que existirá durante el plazo de valuación; y en segundo lugar, en la modalidad de renta programada, las tablas de mortalidad se utilizan para calcular los montos de las pensiones, ya que dichos montos deben considerar la probabilidad que el afiliado viva durante "x" número de años durante los cuales debe contar con suficiente CIAP.

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, el modelo requiere la definición de algunos supuestos económicos y financieros, los cuales fueron establecidos en función del comportamiento observado en las variables económicas. Los principales supuestos utilizados son los siguientes:

- a. **Tasa de inflación:** Con el propósito de obtener resultados en términos reales, se consideró una tasa de inflación igual a cero.
- b. **Tasa de crecimiento salarial:** Con el objeto de respetar la ley natural de crecimiento salarial, ya sea por movilidad de empleo o por política del empleador, se estimó una tasa de crecimiento real del 1% anual, considerando los resultados de un análisis realizado por una AFP para sus afiliados. Dentro del modelo, esta tasa es aplicable al salario de cada afiliado mientras se encuentra entre los 20 y 50 años de edad; después de ese período, se ha supuesto que el salario permanece constante.
- c. **Tasa de rendimiento real del Fondo de Pensiones:** A diciembre 2012, las tasas de rentabilidad real del Fondo de Pensiones fueron las siguientes:

Cuadro No. 26
Rentabilidad Acumulada del Fondo de Pensiones a Diciembre 2012

Período (últimos meses)	12 meses	36 meses	60 meses	120 meses
Rentabilidad	4.4%	1.6%	1.8%	2.8%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SSF.

Dado que en los últimos años el Fondo de Pensiones refleja una rentabilidad real entre el 1.6% y el 4.4%, se tomó la decisión de utilizar una tasa de rendimiento real del 3.0%.

- d. **Tasa de descuento:** Para efectos de determinar el valor actual de las obligaciones futuras, se consideran los flujos descontados a una tasa del 3%, lo cual representa una medida financiera congruente con la tasa de rendimiento real supuesta para el Fondo de Pensiones.
- e. **Permanencia mínima:** Se ha supuesto que el afiliado se pensiona inmediatamente al cumplir la edad de jubilación, siempre y cuando tenga el tiempo mínimo de cotización requerido (Permanencia mínima igual a cero).
- f. **Máximo número de años laborables al cumplir la edad jubilatoria:** En el caso que el afiliado cumpla con la edad de jubilación y aún no cuente con el tiempo mínimo de cotización, se ha supuesto que éste prolonga su período laboral hasta un máximo de tres años. Posteriormente, se le asigna una pensión o una devolución dependiendo del tiempo de cotización acumulado.
- g. **Población Ingresante:** Con el objetivo de realizar una valuación de caja abierta, se ha supuesto el ingreso de nueva población al SAP durante los primeros 30 años, de tal manera que la población cotizante crece a una tasa de 1.50% anualmente. Después de dicho período, el stock de la población cotizante comienza a reducirse incrementando únicamente el número de pensionados y beneficiarios.

La población ingresante, la cual se introduce como Obligado B, se definió a partir de las características de los Obligados A y B con edades entre los 25 y 35 años; así como de otras valoraciones consensuadas por el equipo técnico que desarrolló este estudio⁴⁰. El ingreso promedio de esta población es de US\$ 366.5 y la densidad promedio de cotización es de 0.45.

Dado que se ha supuesto el ingreso de población únicamente para los primeros treinta años, los resultados proyectan población dentro del SAP para un período de 120 años, hasta el año 2131.

- h. **Asignaciones:** Este concepto es aplicable al SPP y se refiere a que cuando una persona no cumple con el requisito mínimo de tiempo cotizado, tiene derecho a una asignación siempre y cuando registre al menos 12 cotizaciones. De acuerdo al Art. 211 de la Ley del SAP, la asignación corresponde al 10% del SBR por cada mes cotizado. Para efectos del modelo y con el propósito de simplificar su cálculo, las asignaciones se estiman como 1.3% del gasto total en pensiones⁴¹.

⁴⁰ Para mayor detalle de las características de la población ingresante ver ANEXO F.

⁴¹ En el 2011, las asignaciones representaron 1.6% del pago total en pensiones.

- i. **Tasas de Interés:** Con el propósito de estimar el costo financiero de la emisión de CIP A y B, se consideran los siguientes supuestos de tasas de interés reales: 1% para la LIBOR y 2.5% para la TIBP. Adicionalmente, se utilizaron las sobretasas establecidas por Ley de la manera siguiente: 0.75% para la LIBOR; 1.0% y 2.0% para el segundo y tercer año de la TIBP, respectivamente.

En el caso del rendimiento de las inversiones del Fondo que no son CIP, se supone una tasa de 4.0% real, congruente con la tasa estimada en un estudio financiado por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS, 2013).

Una vez obtenidos los resultados del modelo actuarial, para la proyección de las ratios fiscales se utilizaron los siguientes supuestos:

- a. Para la proyección del Presupuesto General del Estado se tomó como base el monto aprobado para el 2012, al cual se le aplicó una tasa de crecimiento de 4.0% en el 2013 y de 5.0% a partir del 2014. Una vez construida la serie nominal de dicho Presupuesto, se deflactaron los valores utilizando como base el IPC 2011 para obtener la serie en términos reales.
- b. Tomando en cuenta que para las valuaciones actuariales de los diferentes escenarios se emplea información del año 2011 y que los resultados se presentan en términos reales, para obtener una proyección anual del PIB con precios de referencia del 2011 se utilizó como base el PIB nominal de ese año, al cual se le aplicaron diferentes supuestos de tasas reales de crecimiento: 1.6% en el 2012, 2.0% en el 2013, 2.5% durante el período 2014-2028 y 3.0% a partir del 2029.

c) **Resultados Obtenidos**

Con base en los parámetros y supuestos utilizados para la valuación actuarial, se estima que el déficit del sistema previsional a diciembre 2011 asciende a US\$ 21,688.1 millones, monto que corresponde al valor presente de los recursos que deberá aportar el Estado durante los próximos 120 años. Este período se encuentra relacionado con el supuesto de ingreso de nueva población al sistema durante los primeros 30 años de valuación, requiriendo de un plazo de 120 años para otorgar la última pensión al sobreviviente de esta población ingresante⁴².

Durante la siguiente década, los compromisos previsionales del Estado se verán afectados significativamente por el retiro de aquellos que optaron por el SAP, a quienes en el caso de pensionarse, les corresponden prestaciones con la modalidad de beneficio definido, debido a las reformas legales que revirtieron la forma de cálculo de los beneficios establecidos en la Ley SAP. La demanda de recursos al Estado tendrá una tendencia creciente hasta el 2024, año en que se estima un monto máximo a costear de US\$ 982.8 millones.

⁴² De haber supuesto un mayor período mayor de 30 años para el ingreso de nueva población, se extendería el plazo considerado en la valuación y por lo tanto, se incrementaría el déficit actuarial estimado.

Los pagos previsionales del Estado están siendo financiados principalmente con endeudamiento por medio de emisiones de CIP, los cuales son adquiridos obligatoriamente por el Fondo de Pensiones; y en segundo lugar, se financian con ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado en lo referente al pago de las pensiones mínimas del SAP⁴³. Actualmente, la recaudación anual del Fondo de Pensiones no es suficiente para adquirir las emisiones de CIP A y pagar las pensiones que deben ser cubiertas con los recursos de las CIAP, situación que se agravará año con año. Se prevé que en un momento determinado el Fondo de Pensiones no dispondrá de recursos líquidos suficientes para financiar los costos derivados del déficit actuarial del sistema de pensiones.

El crecimiento de los compromisos previsionales conducirá a que en el año 2016 el saldo de CIP A supere el límite máximo de inversión en CIP fijado actualmente por la Ley del SAP de 45% con respecto al tamaño del Fondo de Pensiones; y que el Saldo de CIP A y B llegue a representar el 85.2% de dicho Fondo en el año 2027.

En relación a la situación de cada afiliado, el principal hallazgo encontrado es la falta de equidad en las tasas de reemplazo entre Optados y Obligados al SAP. Los afiliados Optados obtienen tasas de reemplazo que son casi el doble de las tasas de los Obligados, debido al subsidio (beneficio definido por ley sin establecer la correspondiente cotización) que se está otorgando a los primeros.

A continuación se presenta en mayor detalle los resultados obtenidos para el Escenario Base.

(1) Valor Presente del Déficit Actuarial

El EB explicita el déficit actuarial bajo las condiciones actuales de la Ley del SAP. Como se mencionó anteriormente, a diciembre 2011 el valor presente del déficit del sistema de pensiones asciende a US\$ 21,688.1 millones, considerando una tasa de descuento del 3.0% (Cuadro No. 27).

El déficit actuarial representa el 93.7% del PIB de 2011. Es decir, si el Estado reconociera explícitamente este compromiso, tendría que invertir prácticamente todo el producto generado en 2011 a una tasa real del 3.0% para enfrentar los próximos 120 años de déficit previsional. Debido a que no es posible disponer actualmente del monto señalado, el Estado debe contar con algún mecanismo para enfrentar los gastos previsionales año con año.

A nivel global, el 63.5% del total del déficit actuarial lo origina el SAP y el restante 36.5% lo ocupa el SPP. En relación a los beneficios otorgados por grupo poblacional, el mayor costo proviene de las prestaciones otorgadas a los afiliados del SPP (35.7%), seguidas por el otorgamiento de las pensiones sobre la base de beneficios definidos para los Optados B (29.9%).

⁴³ Con el Presupuesto General del Estado se pagan las pensiones mínimas de los Obligados al SAP y de los Optados A.

Cuadro No. 27
Déficit Actuarial del Escenario Base (SAP y SPP)
Tasa de Descuento de 3%, Millones de US\$

Concepto	Monto	Porcentaje
TOTAL SAP	13,768.8	63.5%
Certificados de Traspaso	1,975.1	9.1%
Certificados de Traspaso Complementario	27.8	0.1%
Beneficios Previsionales Optados B	6,479.5	29.9%
Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP	5,286.3	24.4 %
TOTAL SPP	7,919.4	36.5%
Beneficios	7,746.0	35.7%
Gastos Administrativos	173.4	0.8%
TOTAL DEL SISTEMA	21,688.1	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

En el caso del SAP, las obligaciones corresponden a los compromisos del Estado por el pago de CT y CTC, beneficios previsionales para los Optados B y el monto de las pensiones mínimas que, como garantía del Estado, deberán ser canceladas a los pensionados cuando su cálculo inicial de pensión es inferior a la pensión mínima o cuando se les agote el saldo de su CIAP. Es importante aclarar que estos montos corresponden exclusivamente a los compromisos que tiene el Estado con el sistema previsional, es decir, son valores netos de ingresos tales como cotizaciones y recursos provenientes del seguro de invalidez y sobrevivencia.

El valor actual del déficit del SAP asciende a **US\$ 13,768.8** millones, del cual el pago de beneficios para los Optados B representa el 47.1%, mientras que el pago de CT y CTC representa el 14.5% (US\$ 2,002.9 millones). Finalmente, el pago de pensiones mínimas alcanza el 38.4% del déficit del SAP (Cuadro No. 28).

El principal componente del Déficit Actuarial del SAP lo constituye el pago de beneficios para los Optados B (47.1%), este colectivo conforma el 9.7% de la población de dicho sistema.

Cuadro No. 28
Valor del Déficit Actuarial del SAP, Tasa de Descuento 3%
Millones de US\$

Componentes	CT (A)	CTC (B)	Beneficios Optados B (C)	Pensión Mínima y Extinción Saldo CIAP (D)	Total Déficit SAP (E=A+B+C+D)
Monto	1,975.1	27.8	6,479.5	5,286.3	13,768.8
Porcentaje	14.3%	0.2%	47.1%	38.4%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

En el caso del SPP, los compromisos del Estado se originan por el pago de las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia así como por los gastos de administración de los institutos previsionales.

El valor presente del déficit del SPP alcanza un monto de **US\$ 7,919.4** millones. De esa cifra, los costos derivados de los beneficios en curso y a otorgar representan casi el 100%. Los gastos de administración alcanzan un monto de US\$ 173.4 millones mientras que los ingresos en concepto de cotizaciones son US\$ 52.0 millones (Cuadro No. 29).

El SPP representa el 36.5% del Déficit Total, correspondiente al 7.7% de la población total afiliada

Cuadro No. 29
Valor del Déficit Actuarial del SPP, Tasa de Descuento 3%
Millones de US\$

Componente	Beneficios (A)	Gastos de Administración (B)	Aportes (C)	Total Déficit SPP (D=A+B-C)
Monto	7,798.0	173.4	52.0	7,919.4

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

(2) Déficit Per-Cápita

Como se mencionó anteriormente, la valuación actuarial consideró una población de 1,515,130 personas, entre activos y pensionados. Considerando que los beneficios son calculados utilizando diferentes métodos dependiendo del tipo de afiliado de que se trate, se puede realizar una estimación del déficit per-cápita por segmentos poblacionales.

Partiendo del déficit total de US\$ 21,688.1 millones, el sistema previsional tiene un costo per-cápita de US\$ 14,309.3; sin embargo, existen diferencias significativas en los costos por tipo de afiliado, siendo los afiliados del SPP los que presentan el mayor déficit per-cápita de US\$ 68,254.0 (Cuadro No.30).

Los afiliados a quienes se les otorgan pensiones bajo un esquema de beneficio definido son los que presentan los mayores déficits per-cápita: US\$ 68,254.0 para los afiliados del SPP y US\$ 53,340.7 para los Optados B del SAP.

En el caso del SAP, el costo per-cápita más relevante lo presentan los Optados B con un monto de US\$ 53,340.7, a quienes su pensión se calcula de forma similar al SPP (beneficios definidos). Seguidamente, en términos de cuantía los déficits per-cápita más relevantes son los siguientes: Optados A con US\$ 16,124.5, pensionados Obligados⁴⁴ con

⁴⁴ A diferencia de la demás población pasiva, los pensionados Obligados (correspondientes a invalidez y sobrevivencia) no se valoraron junto con los activos Obligados, ya que la estadística de los pensionados no se encuentra desglosada por Obligados A y B.

US\$ 11,022.3 y Obligados A con US\$ 9,547.8. Los Obligados B, aquellos que nunca cotizaron al sistema antiguo, son los que muestran un menor déficit per-cápita de US\$ 3,478.4, el cual se origina por el pago de la garantía estatal de pensión mínima.

Cuadro No. 30
Distribución Poblacional del Déficit Actuarial

Población	Déficit Actuarial (MM US\$)	Cantidad de Personas	Déficit Per-Cápita (US\$)
SPP	7,919.4	116,028	68,254.0
SAP	13,768.7	1,399,102	9,835.7
Optados A	426.2	26,418	16,124.5
Optados B	7,259.9	136,029	53,340.7
Obligados A	2,577.5	269,810	9,547.8
Obligados B	3,300.3	948,269	3,478.4
Pasivos Obligados	204.9	18,576	11,022.3
TOTAL	21,688.1	1,515,130	14,309.3

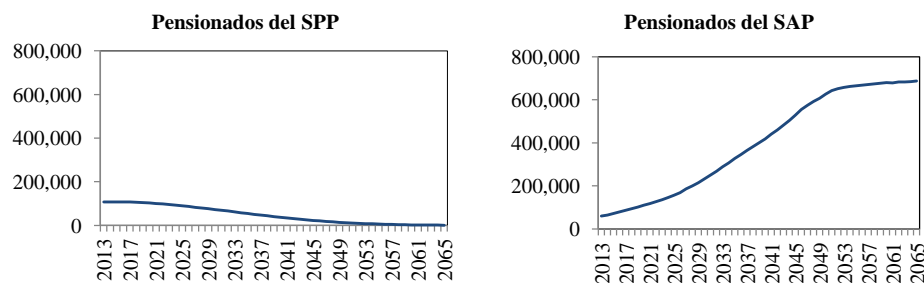
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

(3) Proyecciones Demográficas

Los flujos que componen el déficit actuarial están directamente influenciados por las proyecciones demográficas de los afiliados activos y pensionados, incluyendo la población ingresante que se irá incorporando al SAP. Como se mencionó anteriormente, en la valuación actuarial se adoptó el supuesto que todos los cotizantes en condiciones de pensionarse por vejez ejercen su derecho de forma inmediata, por lo que en el primer año de valuación (2012) se proyecta un incremento significativo de pensionados por vejez respecto del stock inicial (2011); esto se debe a que el modelo de valuación jubila en el primer año a todos los que han cumplido los requisitos para pensionarse y que aún permanecen en el mercado laboral. Considerando lo anterior, las proyecciones del modelo para 2012 varían sustancialmente de la realidad, por lo que los flujos se presentan únicamente a partir del 2013.

De acuerdo a los resultados de la valuación actuarial, uno de los factores que impactará significativamente el déficit previsional durante la siguiente década es el alto crecimiento del número de pensionados Optados al SAP, quienes a diciembre 2012 contaban con una edad promedio de 56 años. Para el período 2013 a 2022, la tasa de crecimiento promedio anual de los pensionados Optados será de 25.4%; sin embargo, al considerar a todos los pensionados SAP, dicha tasa será únicamente de 8.7% (Gráfico No.9).

Gráfico No. 9
Proyección Demográfica de Pensionados
Número de Personas por Año



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial, datos a diciembre 2011.

El número de pensionados del SAP se incrementará hasta el año 2065, llegando a constituir 687.6 mil personas, es decir, 13.8 veces la cantidad de beneficiarios existentes al cierre de 2011 (49,812). Este comportamiento está relacionado con el supuesto de que los cotizantes se incrementan únicamente durante los primeros 30 años a una tasa de 1.5% anual, los cuales eventualmente se convierten en pensionados.

En cuanto a la población pensionada del SPP, para los primeros tres años ésta exhibirá una tasa de crecimiento promedio de 0.4%. Posteriormente, mostrará una tendencia natural decreciente derivada de los fallecimientos que irán ocurriendo en el tiempo así como de las extinciones de derecho de algunos beneficiarios (orfandad). La valuación proyecta población en el SPP hasta el año 2090, debido a que se trata de un colectivo cerrado.

(4) Proyecciones Financieras

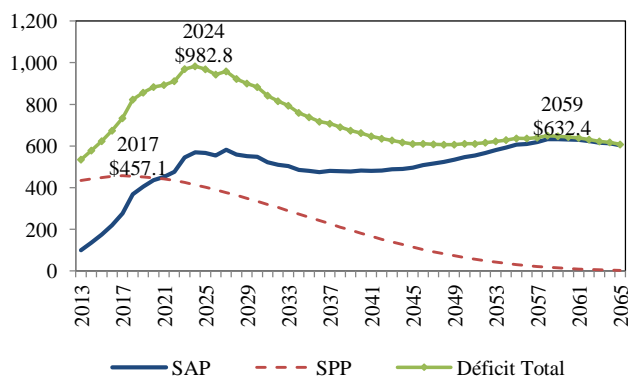
Las necesidades totales de financiamiento (SAP y SPP) tendrán una tendencia creciente hasta el 2024, año en que se estima el monto máximo a financiar por parte del Estado de US\$ 982.8 millones (Gráfico No. 10).

El déficit actuarial proyectado para el período 2014 a 2019 será de US\$ 4,288.0 millones⁴⁵, mientras que para el período 2020 a 2024 ascenderá a US\$ 4,639.6 millones, totalizando US\$ 8,927.6 millones para los próximos 10 años. Es importante mencionar que durante el período 2009 a 2013 el Estado pagó la cantidad de US\$ 2,399.3 millones, cifra considerablemente menor a las proyectadas para los siguientes quinquenios.

⁴⁵ Esta cifra corresponde a la sumatoria de los flujos proyectados por el modelo, sin aplicarles ninguna tasa de descuento.

Las necesidades para el pago de beneficios en el SPP registrarán un leve incremento hasta el 2017, año en que se observa la mayor necesidad de recursos demandados por este sistema (US\$ 457.1 millones); a partir del 2018 los flujos requeridos tenderán a disminuir.

Gráfico No. 10
Flujos del Déficit Actuarial
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

Por su parte, dependiendo del comportamiento de los compromisos a los cuales deberá hacer frente el Estado, se pueden distinguir tres etapas diferentes en el SAP:

- a. 2014 – 2024. Etapa que presenta un incremento relevante en la demanda de recursos estatales, con una tasa de crecimiento promedio de 17.7% anual (Cuadro No. 31).
- b. 2025 – 2041. Período que muestra una tendencia hacia la baja de los compromisos estatales (en promedio -1.0% anual).
- c. 2042 – 2059. La demanda de recursos se incrementará nuevamente durante este período, con un crecimiento promedio de 1.5% anual. En esta etapa, se encuentra el monto máximo de recursos requerido por este sistema, US\$ 632.4 millones para el año 2059. A partir de dicho año, las necesidades de financiamiento tenderán a disminuir. Es importante mencionar que en esta etapa los supuestos adoptados para la población ingresante inciden significativamente en las necesidades de financiamiento del sistema.

Cuadro No. 31
Flujos del Déficit Actuarial
Millones de US\$

Año	SAP	SPP	Déficit Total
2013	100.1	434.7	534.8
2014	136.5	441.9	578.4
2015	174.9	448.4	623.3
2016	219.6	454.1	673.7
2017	276.3	457.1	733.4
2018	368.1	454.7	822.9
2019	404.6	451.6	856.3
2020	435.6	447.5	883.1
2021	450.9	442.1	892.9
2022	476.1	435.2	911.4
2023	544.8	424.7	969.4
2024	569.3	413.5	982.8
2025	566.6	401.8	968.4

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

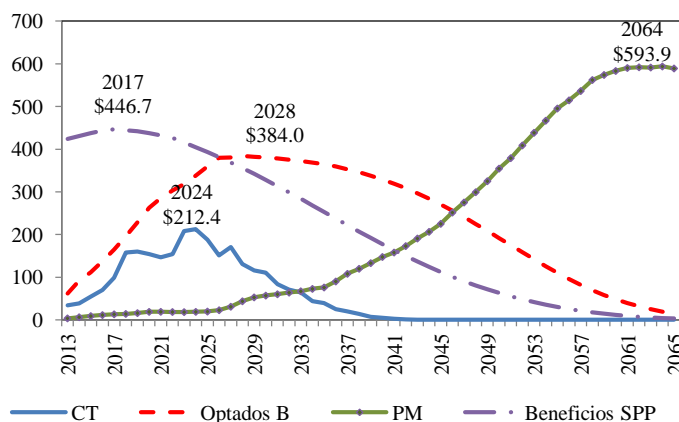
(5) Componentes del Déficit Actuarial

Los flujos destinados al pago de beneficios de los Optados B presentan la mayor proporción del déficit actuarial del SAP, los cuales exhibirán una tasa de crecimiento promedio anual de 13.5% hasta el 2028, año en el cual alcanzarán su máximo valor de US\$ 384.0 millones; durante el período 2014 – 2022 estos compromisos registrarán un ritmo de crecimiento promedio de 19.7%.

Por su parte, hasta el año 2064 el pago de las pensiones mínimas mostrará una tasa de crecimiento promedio de 11.1% anual, alcanzando un valor máximo de US\$ 593.9 millones para dicho año; esto refleja que, bajo las características actuales de los Obligados, una significativa proporción de esta población recibirá la pensión mínima. Los egresos para el pago de las pensiones mínimas se han visto afectados por el incremento de 44.5% en la pensión mínima realizado en 2011. Durante 2010 se pagaron US\$ 666.2 miles por este concepto, mientras que en 2012 se pagaron US\$ 1.9 millones; se espera que en 2016 se quintuple la cifra de 2012 y que posteriormente continúe creciendo de manera acelerada.

Los costos derivados del CT registrarán una tasa de crecimiento significativa (36.7%) del 2014 al 2018; a partir del 2019 presentan un comportamiento fluctuante hasta alcanzar un nivel máximo de US\$ 212.4 millones en el año 2024; posteriormente, los costos por este concepto disminuirán en el tiempo (Gráfico No.11).

Gráfico No. 11
Principales Componentes del Déficit Actuarial
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

El costo derivado del otorgamiento de CTC presenta un valor de US\$ 28.3 millones únicamente para el primer año de valuación, dado que los potenciales beneficiarios de los CTC (Optados A) tienen una edad promedio de 65 años y que bajo los supuestos del modelo estos afiliados se retiran de la vida activa en el primer año de valuación.

En relación al SPP, como se mencionó anteriormente, los beneficios netos de cotizaciones presentan un comportamiento creciente hasta el 2017. Por su parte, los gastos administrativos de este sistema no son relevantes en comparación con los egresos por beneficios.

(6) Financiamiento del Déficit Actuarial

Bajo el esquema actual, el Déficit Actuarial se financia principalmente con la emisión de CIP, los cuales deben ser adquiridos obligatoriamente por el Fondo de Pensiones.

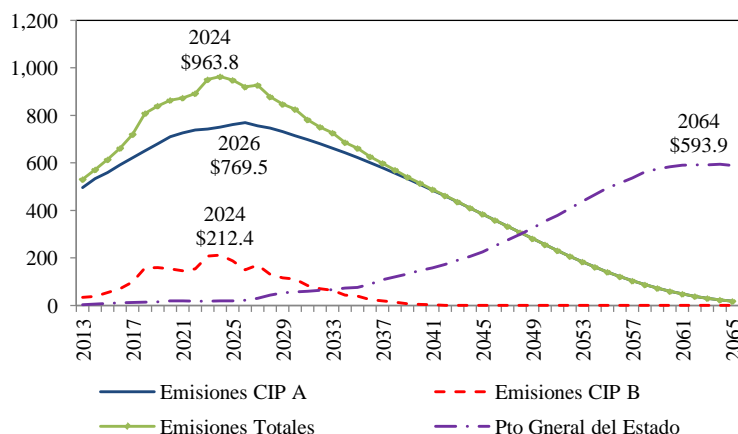
Los recursos demandados al Estado por el SAP y el SPP descritos anteriormente están siendo financiados a través de dos instrumentos: el Presupuesto General del Estado, que suministra los recursos necesarios para el pago de las pensiones mínimas del SAP; y las emisiones del FOP, que financian el resto de los recursos demandados por el sistema previsional.

El FOP emite dos tipos de títulos: CIP A y CIP B. Los CIP A están destinados al pago de los compromisos previsionales del SPP, así como de la segunda etapa de las pensiones de los Optados al SAP que se encuentran bajo el D.L. No. 100; por su parte, los CIP B se

utilizan para el pago de los CT y CTC. Ambos títulos generan compromisos por servicios de intereses y amortización.

Las fuentes de financiamiento de los compromisos asumidos por el Estado para el sistema previsional se presentan en el Gráfico No. 12. Las emisiones de CIP A constituirán la principal fuente de financiamiento del déficit, siendo el año 2026 el que exhibirá el mayor monto a emitir (US\$ 769.5 millones). De no cambiarse las condiciones actuales, durante el período 2014 – 2024 el Estado estaría emitiendo CIP A por un valor de US\$ 7,307.7 millones⁴⁶.

Gráfico No. 12
Déficit Anual de Pensiones
Financiado por CIP A + CIP B + Presupuesto General del Estado
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

La estimación de las emisiones de CIP B muestra una tendencia al alza hasta el año 2024, llegando a emitirse un monto máximo de US\$ 212.4 millones en dicho año; a partir del 2025 la tendencia se revierte. Durante el período 2014 – 2024 el Estado emitirá CIP B por un valor de US\$ 1,455.7 millones; se estima que se necesitará emitir este tipo de instrumento por un período de 32 años, totalizando un valor de US\$ 2,734.6 millones⁴⁷.

En los primeros años de valuación, la participación del Presupuesto General del Estado para el pago de las pensiones mínimas del SAP no es significativa, representando un promedio

⁴⁶ Esta cifra corresponde a la sumatoria de los flujos de emisiones proyectados por el modelo, sin aplicar ninguna tasa de descuento

⁴⁷ Esta cifra corresponde a la sumatoria de los flujos de emisiones proyectados por el modelo, sin aplicar ninguna tasa de descuento.

de 1.7% de las necesidades totales de financiamiento para los próximos 10 años. Sin embargo, en el largo plazo los requerimientos de pagos de pensiones mínimas irán tomando mayor relevancia.

Se proyecta que el sistema previsional requerirá la máxima cantidad de recursos en el año 2024 con US\$ 982.8 millones, de los cuales US\$ 963.8 serían financiados con emisiones del FOP y US\$ 18.9 millones con el Presupuesto General del Estado (Cuadro No. 32).

Cuadro No. 32
Financiamiento del Déficit Anual de Pensiones
Millones de US\$

Año	Emisiones CIP A	Emisiones CIP B	Emisiones Totales	Presupuesto del Estado (PM*)	Total
2013	496.9	34.2	531.1	3.7	534.8
2014	533.7	38.3	572.0	6.4	578.4
2015	559.6	54.7	614.3	9.0	623.3
2016	591.9	70.3	662.3	11.4	673.7
2017	621.5	98.7	720.2	13.2	733.4
2018	650.9	157.9	808.8	14.1	822.9
2019	680.2	160.0	840.2	16.1	856.3
2020	710.2	154.0	864.2	18.9	883.1
2021	727.2	146.7	873.9	19.1	892.9
2022	738.4	154.4	892.8	18.6	911.4
2023	742.7	208.4	951.0	18.4	969.4
2024	751.4	212.4	963.8	18.9	982.8
2025	760.9	187.8	948.7	19.7	968.4

* PM = Pensión Mínima del SAP

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial, datos a diciembre 2011.

(a) Recaudación Anual versus Emisión de CIP A

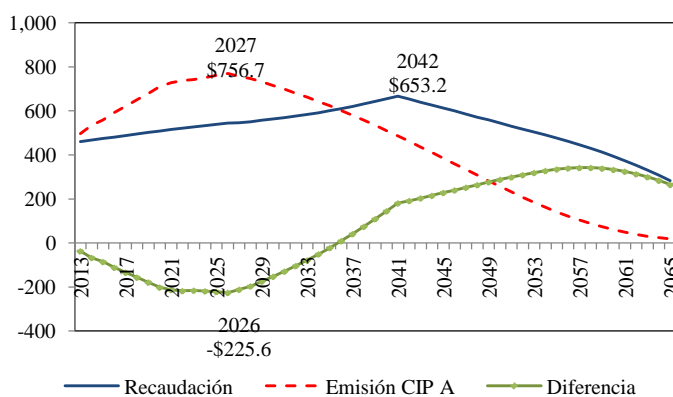
Considerando la obligatoriedad de las AFP de adquirir los títulos emitidos por el Estado a través del FOP, resulta importante analizar la capacidad del Fondo de Pensiones para adquirir las emisiones de CIP estimadas en la valuación.

Es necesario aclarar que existe una diferencia fundamental entre los CIP A y B: los CIP A son adquiridos con recursos en efectivo del Fondo de Pensiones; mientras que los CIP B son títulos que se canjean trimestralmente por CT y CTC que se encuentran custodiados por las AFP, por lo que su adquisición no implica movimiento de efectivo.

La recaudación anual ya es insuficiente para adquirir las emisiones de CIP A y pagar las pensiones que deben ser cubiertas con los recursos de la CIAP, esta situación se agravará para los próximos años.

La recaudación anual neta, entendida como el monto que es percibido anualmente por las AFP excluyendo el pago de la comisión por administración y del seguro de invalidez y sobrevivencia por contingencias comunes, ha experimentado un comportamiento creciente desde el inicio del sistema. Sin embargo, actualmente dicha recaudación ya no es suficiente para adquirir las emisiones de CIP A y pagar las pensiones que deben ser cubiertas con los recursos de las CIAP, por lo que los recursos faltantes son obtenidos con ingresos por intereses y amortizaciones de las inversiones del Fondo de Pensiones (Gráfico No. 13).

Gráfico No. 13
Relación entre Recaudación del SAP y Emisión de CIP A
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

En la valuación realizada, la recaudación neta presenta un comportamiento creciente hasta el año 2041, a raíz del supuesto de entrada al sistema de nuevos cotizantes durante ese período; pese a ello, hasta el año 2035 dicha recaudación resulta inferior a los recursos necesarios para adquirir las emisiones anuales de CIP A.

Se puede considerar que hasta el año 2015 el Fondo de Pensiones no enfrentará mayores problemas de liquidez para adquirir las emisiones de CIP A. No obstante, se estima que la situación se agravará año con año, siendo el 2026 el año que registrará un mayor descalce (US\$ 225.6 millones) entre la recaudación del SAP y las emisiones de CIP A, por lo que en un momento determinado el Fondo de Pensiones no dispondrá de suficientes ingresos por intereses y amortizaciones para adquirir dichas emisiones.

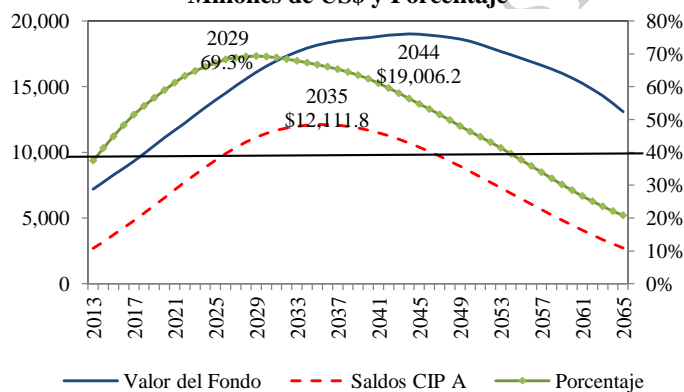
De 2027 en adelante, la diferencia entre la recaudación del SAP y las emisiones de CIP A tenderá a disminuir. Para el año 2036 la recaudación será mayor en US\$ 9.2 millones que las emisiones de CIP A (US\$ 610.6 millones versus US\$ 601.4 millones), tendencia que se mantendrá de forma creciente hasta llegar a su punto máximo en el año 2058, cuando la recaudación sea mayor en US\$ 342.0 millones a dichas emisiones.

Del 2014 al 2026 la recaudación neta crecerá en promedio a una tasa anual del 1.3%, en cambio las emisiones de CIP A crecerán en 3.4% anual. Para el mismo período, la diferencia entre las emisiones de CIP A y la recaudación previsional tendrá una tasa de crecimiento del 16.5%.

(b) Saldo CIP A con respecto al Valor del Fondo de Pensiones

De acuerdo al Art. 91 de la Ley del SAP⁴⁸, la inversión en CIP no debe superar el 45% del Fondo de Pensiones. De conformidad con las proyecciones actuariales, se prevé que para el año 2015 la inversión en CIP A alcance 44.9% del Fondo. En el 2016, el Fondo de Pensiones ascenderá a US\$ 8,798.4 millones y el saldo de la deuda de CIP A será de US\$ 4,247.7 millones, por lo que para dicho año el saldo de CIP A superará el límite fijado por ley, llegando a representar el 48.3% del Fondo (Gráfico No. 14).

Gráfico No. 14
Relación entre Saldo de CIP A y el Valor del Fondo
Millones de US\$ y Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial, datos a diciembre 2011.

De no realizarse cambios en el diseño actual del FOP, el endeudamiento asociado a CIP A tendrá un crecimiento sostenido hasta el año 2029, en el que alcanzará un valor equivalente a 69.3% del Fondo. A partir del siguiente año, esta relación presentará tasas decrecientes, convergiendo nuevamente en el año 2051 con el porcentaje de 45.0% fijado por Ley.

En el año 2016 los CIP A superarán el límite del 45% que señala el Art. 91 de la Ley del SAP, mientras que en el año 2029 llegarían a representar el 69.3% del Fondo de Pensiones

Del 2014 al 2029, el Fondo de Pensiones crecerá en promedio 5.1% anual, mientras que el saldo de la deuda CIP A se incrementará a una tasa promedio del 9.3%. En concordancia

⁴⁸ Artículo reformado por D.L. No. 1036 de marzo 2012.

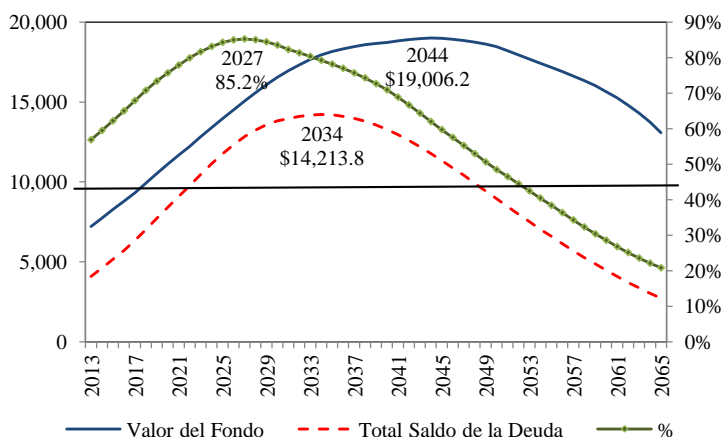
con lo anterior, la relación entre el saldo de CIP A y el valor del Fondo exhibirá a 2029 un crecimiento de 28.0 puntos porcentuales respecto al 2014.

(c) Saldo CIP A y B con respecto al Valor del Fondo de Pensiones

De acuerdo a la valuación actuarial, para el año 2014 la deuda conformada por CIP A y CIP B registrará un total de US\$ 4,608.7 millones. Si se considera que para este mismo año el Fondo de Pensiones alcanzará un monto de US\$ 7,745.4 millones, significa que dicha deuda representará 59.5% del valor del Fondo.

Como se observa en el Gráfico No. 15, la relación saldo CIP (A y B) con respecto al valor del Fondo muestra una tendencia creciente, hasta llegar a representar en el año 2027 el 85.2% de la disponibilidad de recursos del Fondo de Pensiones.

Gráfico No. 15
Relación entre el Saldo CIP (A y B) y el Valor del Fondo
Millones de US\$ y Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial, datos a diciembre 2011.

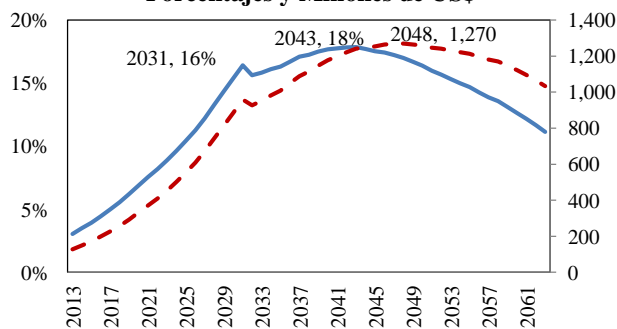
(7) Gasto Previsional dentro del Presupuesto General del Estado

El gasto presupuestario (carga previsional aplicada como gasto corriente en el Presupuesto General del Estado) lo constituye el pago de la garantía estatal por pensión mínima del SAP y las amortizaciones e intereses de los CIP A y B. Al cierre de 2012 se utilizaron recursos presupuestarios en este concepto por US\$ 90.1 millones, constituyendo el 2.1% del Presupuesto General del Estado de ese año (US\$ 4,203.4 millones).

El gasto presupuestario previsional está produciendo un deterioro acelerado en las finanzas públicas. De acuerdo a los resultados del EB, este gasto muestra una tendencia al alza,

presentando una tasa de crecimiento promedio de 13.0% anual durante el período 2014 al 2025. En el 2031 se efectuará la última y mayor amortización de la colocación inicial de US\$ 901.7 millones de CIP B, por lo que en dicho año este gasto asciende a US\$ 958.5 millones. La tendencia creciente de esta variable se mantendrá hasta el 2048, año en el cual el sistema previsional requerirá US\$ 1,269.6 millones del Presupuesto General del Estado (Gráfico No. 16).

Gráfico No. 16
Gasto Presupuestario/ Presupuesto General del Estado
Porcentajes y Millones de US\$



— Gasto Presupuestario en pensiones / PPTO (eje izquierdo)
 - - Gasto Presupuestario en pensiones (eje derecho)

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

Durante el período 2014-2019, el gasto previsional estatal oscilará entre 3.5% y 6.2% del total del Presupuesto; mientras que durante 2020-2024 fluctuará entre 6.9% y 9.6%. Esta ratio muestra una tendencia creciente hasta llegar a un máximo de 17.9% en el 2043, constituyendo aproximadamente una quinta parte del Presupuesto General del Estado de ese año.

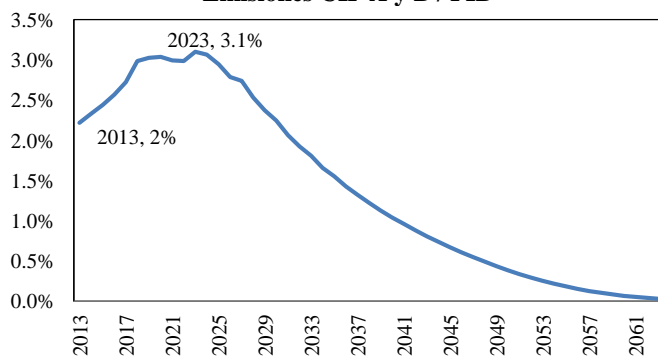
(8) Impacto del Sistema Previsional en la Deuda Pública

(a) Emisiones versus PIB

Las emisiones anuales de CIP en relación al PIB representan el crecimiento de la deuda previsional del Estado. Considerando únicamente las emisiones de CIP A, en el 2006 (año de creación del FOP) éstas representaron el 0.5% del PIB, mientras que a 2012 ascendieron a 1.8%. De acuerdo a los resultados obtenidos en la valuación, la ratio mostrará una tendencia creciente hasta el 2020, año en el cual dichas emisiones alcanzarán un máximo de 2.5% del PIB. Posteriormente, esta ratio disminuirá gradualmente hasta representar menos del 1.0% del PIB en el 2042.

Al considerar conjuntamente las emisiones anuales de CIP A y CIP B, en el 2006 esta ratio exhibió un valor de 5.3% debido a la primera colocación de US\$ 901.7 millones de CIP B; en el 2007 fue de 2.2% y en el 2012 de 2.1%. Los resultados muestran que esta relación crecerá un promedio de 0.1 punto porcentual cada año hasta el 2023, tomando un valor promedio anual de 2.9% durante el período 2014 a 2025 y un máximo de 3.1% en el 2023 (Gráfico No. 17).

Gráfico No. 17
Emisiones CIP A y B / PIB



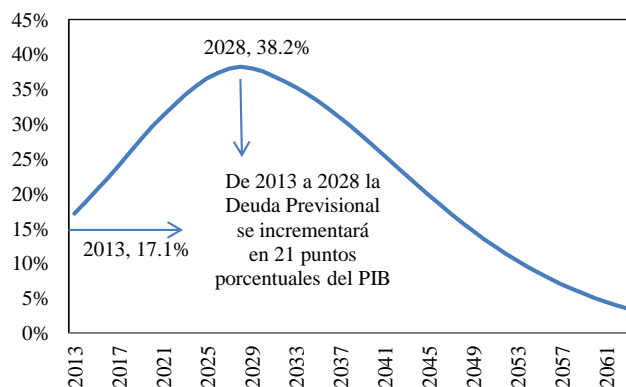
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

(b) Saldo CIP A y B versus PIB

En el 2006 el saldo de CIP A y CIP B representó el 5.3% del PIB. Debido a que el Estado ha recurrido principalmente al endeudamiento para cumplir sus compromisos previsionales; al cierre de 2012 el saldo CIP A y B ascendió a US\$ 3,566.4 millones, representando el 14.9% del PIB.

De acuerdo a los resultados del EB, se estima que el saldo de la deuda CIP A y B seguirá creciendo. Durante el período 2014 a 2025 aumentará a una tasa promedio anual de 9.2%, hasta llegar a US\$ 14,213.8 millones al cierre de 2034, año que exhibirá su máximo valor. Como proporción del PIB, la deuda CIP A y CIP B crecerá 1.6 puntos porcentuales en promedio durante el mismo período hasta alcanzar un porcentaje máximo de 38.2% del PIB en el año 2028, lo cual implica un incremento de 23.3 puntos de porcentaje respecto al dato de 2012 (Gráfico No. 18). Si a este porcentaje se le agrega el resto de la deuda pública, se puede inferir que el Estado enfrentará un problema de sostenibilidad en su endeudamiento.

Gráfico No. 18
Saldo CIP A y B / PIB



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

3. Tasa de Reemplazo

La tasa de reemplazo se define como el porcentaje que representa la pensión por vejez en relación a los ingresos percibidos durante la vida laboral, los cuales pueden ser medidos de diferentes formas, por ejemplo, el promedio de los ingresos devengados durante toda la etapa activa, el promedio salarial durante un período de tiempo determinado o el último salario percibido antes de la jubilación.

La tasa de reemplazo es el porcentaje que representa la pensión en relación a los ingresos percibidos durante la vida laboral, permitiendo evaluar el cambio en el estándar de vida de los jubilados.

La estimación de la tasa de reemplazo es importante porque evalúa el cambio en el estándar de vida de la persona jubilada. Mientras mayor sea la tasa de reemplazo, la pensión se asemeja más a los ingresos percibidos en la etapa laboral, por lo que la persona puede mantener un estándar de vida similar. Por el contrario, una baja tasa de reemplazo implica que una vez que el afiliado se pensiona, éste debe ajustar sus gastos en mayor proporción, de tal manera que correspondan al menor ingreso recibido en la jubilación.

La tasa de reemplazo es el resultado de distintos factores dependiendo del sistema de pensiones que se trate, tal como se detalla a continuación:

- Sistemas de Beneficio Definido (Ejemplo: SPP).** Generalmente, la tasa reemplazo de este sistema está en función de dos factores: el tiempo cotizado y el salario promedio de los últimos años de la edad activa.

- b. **Sistemas de Contribución Definida (Ejemplo: SAP).** La tasa de reemplazo para este grupo de personas depende del saldo ahorrado individualmente, el cual es afectado positivamente por factores tales como la tasa de cotización, el tiempo cotizado y la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones (a mayor tasa de cotización, tiempo cotizado y rentabilidad, mayor es el ahorro).

Asimismo, la tasa de reemplazo es afectada por la esperanza de vida de la persona al momento de su jubilación y la composición de su grupo familiar, debido a que el monto de la pensión se calcula procurando que el saldo ahorrado alcance para cubrir el pago de las pensiones durante toda la vida del afiliado, y en caso que éste fallezca, del grupo familiar que le corresponde según la Ley.

Para el caso salvadoreño, la tasa de reemplazo de un afiliado obligado al SPP que ha cumplido el requisito de edad para pensionarse y que ha cotizado 25 años, equivaldría al 68.5% del SBR; mientras que la tasa de reemplazo de un afiliado optado al SPP sería de 63.0% del SBR.

En el caso del SAP, la estimación de la tasa de reemplazo es más compleja ya que depende de las características de cada afiliado, tales como tipo de afiliación (optado u obligado), monto de los ingresos, densidad de cotización y si cotizaron o no al SPP. Asimismo, otros factores como la edad y el sexo inciden significativamente en la tasa de reemplazo, ya que determinan cuánto tiempo más el afiliado continuará cotizando en el sistema.

Con el objetivo de estimar en qué medida el SAP preserva el estándar de vida de un afiliado que alcanza los requisitos para recibir una pensión por vejez, se definieron varios individuos para que representaran a diferentes segmentos de la población; estos individuos se denominaron “individuos tipo” o “individuos representativos”⁴⁹.

La estimación de la tasa de reemplazo para cada individuo tipo se realizó utilizando los mismos parámetros y supuestos del escenario base, proyectando el monto de la pensión que recibiría bajo las siguientes consideraciones:

- a. La frecuencia de sus cotizaciones en el futuro se encuentra en función de su densidad de cotización histórica estimada.
- b. Cada individuo se jubila en el momento en que cumple la edad legal requerida. Si a ese momento no cuenta con los 25 años de cotizaciones exigidos por la Ley del SAP, continúa trabajando por un máximo de 3 años más. En el caso que la edad actual sea mayor que la exigida por ley, la jubilación se realiza inmediatamente.

⁴⁹ El procedimiento utilizado para determinar la caracterización de los individuos representativos, se detallan en el ANEXO G.

La tasa de reemplazo estimada para cada individuo representativo corresponde a la siguiente fórmula:

Los resultados obtenidos bajo los criterios descritos anteriormente son los siguientes (Cuadro No. 33):

Cuadro No. 33
Tasas de Reemplazo de los Afiliados al SAP al Momento de la Jubilación
(Situación Actual)

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

Fuente: Elaboración propia

Referencias:

- Individuos que obtienen pensión mínima
- Σ Mayores tasas de reemplazo
- *X Menores tasas de reemplazo

Uno de los primeros hallazgos es que la mayoría de los individuos que devengan entre uno y dos salarios mínimos, obtienen la pensión mínima al momento de su jubilación. Por esta razón, las tasas de reemplazo de estos individuos (principalmente las de los Obligados al SAP) son generalmente mayores que las tasas de los individuos con mejores salarios.

El sistema trata desigualmente a los individuos: las tasas de reemplazo de los Obligados al SAP son significativamente menores que las de los Optados al SAP, mientras que las de las mujeres son menores que las de los hombres.

Al excluir del análisis a los afiliados que obtienen una pensión mínima, puede observarse que el principal hallazgo es la falta de equidad en las tasas de reemplazo entre Optados y Obligados al SAP. Los afiliados Optados obtienen tasas de reemplazo que son casi el doble de las tasas de los Obligados, debido a que las pensiones de los Optados se calculan sobre la base de beneficio definido, independientemente de los montos de cotización aportados.

En términos generales, se destaca lo siguiente:

- a. Las mayores tasas de reemplazo de los afiliados al SAP las obtienen los hombres Optados B de 55 años (71%) y de 50 años (70%). Por el contrario, las menores tasas de reemplazo las obtienen las mujeres Obligadas B de 35 años (25%) y Obligadas A de 40 años (27%).
- b. Los hombres obtienen tasas de reemplazo mayores que las mujeres (hasta 10 puntos porcentuales de diferencia), debido principalmente a los siguientes factores:
 - i. Los hombres cotizan por más tiempo que las mujeres, al contar con una edad legal de jubilación mayor.
 - ii. La expectativa de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, lo que implica que su pensión debe financiarse por mayor período de tiempo.
 - iii. Generalmente, los salarios de los hombres son mayores que los de las mujeres lo que implica que los primeros cotizan más, produciendo así una mayor acumulación en sus CIAP.
- c. Mientras más joven sea un individuo, se espera que continúe aportando al sistema por un mayor período de tiempo, y por lo tanto, incrementa la posibilidad de que obtenga una mayor pensión y una mayor tasa de reemplazo (largos períodos de tiempo favorecen una mayor rentabilidad). Por esta razón, los Obligados más jóvenes presentan generalmente mayores tasas de reemplazo que los Obligados de mayor edad.
- d. Se observa que mientras mayor es el salario que devengan los Optados en su etapa activa, mayor es su tasa de reemplazo al momento de la jubilación; probablemente, este resultado sea consecuencia de que los individuos con mayores salarios presentan mayor estabilidad laboral y, por lo tanto, mayor tiempo cotizado. Por el contrario, en el caso de los Obligados puede observarse que, en promedio, la tasa de reemplazo disminuye a medida que se incrementa el salario.

C. Principales Problemas Identificados en el Sistema de Pensiones

1. Cobertura del Sistema Previsional

La cobertura previsional pretende medir la proporción de la población que participa activamente en un sistema previsional. Ésta puede ser medida de diferentes formas, entre las cuales se encuentran la cantidad de adultos mayores que tienen derecho a una pensión o el porcentaje de la fuerza laboral que cotiza al sistema.

Uno de los principales problemas que enfrentan la mayoría de países latinoamericanos es la limitada cobertura de los sistemas previsionales. En el caso de El Salvador, es necesario tomar en cuenta que el número de cotizantes que registra el sistema varía de un período a otro dependiendo de la fluctuación en el empleo formal, por lo que se encuentra estrechamente vinculado con las características del mercado laboral. A continuación se presenta una serie de indicadores relacionados con la cobertura para diferentes países.

a) Cobertura de los Adultos Mayores

De acuerdo a información del Banco Mundial (2009), aproximadamente el 55% de la población latinoamericana que tiene 65 o más años, recibe una pensión. Sin embargo, existe una significativa heterogeneidad entre los países de la región, cuyas ratios oscilan entre 15% en Guatemala hasta más del 80% en Brasil y Uruguay. Rofman et al. (2008)⁵⁰ categorizan a los países latinoamericanos en tres grupos, dependiendo del nivel de protección que se les brinda a las personas mayores en relación a sus ingresos:

- a. Países con bajos niveles de protección para todos: República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay.
- b. Países que protegen principalmente a los de mayores ingresos: Colombia, Panamá, Perú y Venezuela.
- c. Países que brindan una adecuada protección para todos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Existe una significativa heterogeneidad en el nivel de cobertura previsional que presentan los países latinoamericanos. El Salvador se encontraría entre los países con bajos niveles de protección para la población mayor de 65 años.

De acuerdo a datos de la EHPM (2011), en El Salvador existen cerca de 763 mil personas que han cumplido la edad de jubilación, es decir, mujeres y hombres que tienen 55 y 60 o más años de edad, respectivamente. Una cantidad significativa de estas personas todavía se encuentra económicamente activa (304 mil), ya sea realizando alguna actividad laboral o buscando trabajo, por lo que solamente alrededor de 459 mil se encuentran inactivas. Si consideramos que al

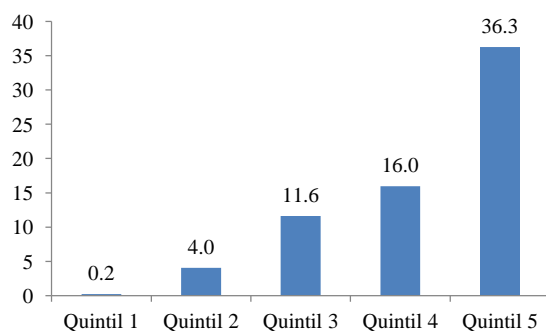
2011 existían cerca de 89 mil pensionados por vejez en el sistema de pensiones (17,505 en el SAP y 71,919 en el SPP), se estima que únicamente el 19.5% de la población objetivo recibe una pensión.

Al evaluar la cobertura de los adultos mayores en función de su nivel de ingreso, se observa que aquellos con menores recursos económicos cuentan con una menor cobertura del sistema previsional. Según datos del Rofman y Oliveri (2011), solamente el 0.2% de

⁵⁰ Citado en Banco Mundial (2009)

adultos mayores que pertenecen al quintil de menores ingresos están cubiertos por el sistema, en comparación con el 36.3% de los que se encuentran en el quintil de mayores ingresos (Gráfico No. 19).

Gráfico No. 19
El Salvador: Tasa de Cobertura para los Adultos Mayores,
Por Quintil de Ingreso per Cápita Familiar (Porcentaje)



Fuente: Rofman y Oliveri (2011)

Solamente el 17.4% de los adultos mayores vive en un hogar en el cual se recibe al menos un beneficio de la seguridad social⁵¹, lo que significa que una proporción significativa de esta población se enfrenta a la necesidad de buscar otra fuente de ingresos para sobrevivir; por otro lado, si se consideran únicamente a los hogares salvadoreños conformados por adultos mayores, el ingreso por pensiones representa en promedio un 78.1% del total de ingresos. La escasa cobertura previsional y las limitadas opciones de ingresos que tienen los adultos mayores, muestran la vulnerabilidad económica en la que se encuentra este segmento de la población.

b) Cobertura de la Población Económicamente Activa

Otra definición para medir la tasa de cobertura es considerar el porcentaje de la fuerza laboral que cotiza activamente en el sistema previsional. Según datos del Banco Mundial (2011), existen notables diferencias en la cobertura que tienen los sistemas previsionales a nivel mundial: los países de alto ingreso tienen en promedio 90% de cobertura de la fuerza laboral, los de ingreso medio 51% y los de bajo ingreso 17% (Figura No. 3).

⁵¹ Es importante aclarar que la cobertura de los adultos mayores se ha incrementado en los años recientes a partir de la implementación de la Pensión Básica Universal.

Figura No. 3
Cobertura de los Sistemas Previsionales a Principios de la Década del 2000



* Cobertura: porcentaje de la fuerza laboral que participa activamente en el sistema de pensiones
 Fuente: Banco Mundial (2009)

Por otra parte, al utilizar información de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2010) y comparar a un grupo de países latinoamericanos que cuentan con sistemas de capitalización individual, existen diferencias en la proporción de la PEA⁵² que se encuentra afiliada a los sistemas previsionales, siendo Chile (110.5%) y El Salvador (106.7%) los países que se destacan con un mayor porcentaje (Cuadro No. 34).

Cuadro No. 34
Cobertura Previsional a Diciembre 2010

País	Afiliados / PEA	Cotizantes / Afiliados	Cotizantes / PEA
Chile	110.5%	54.5%	60.3%
Colombia	42.2%	46.2%	19.5%
Costa Rica	94.1%	66.8%	62.8%
El Salvador	106.7%	28.0%	29.9%
México	87.5%	33.4%	29.2%
R. Dominicana	50.1%	48.6%	24.4%

Fuente: Boletín Estadístico AIOS (2010).

⁵² Para efectos de facilitar la comparación entre países, generalmente los estudios estandarizan a la población que se considera dentro de la PEA, pudiendo diferir del concepto propio de cada país.

Según datos de la AIOS, en 2010 únicamente el 29.9% de la PEA salvadoreña cotizó activamente en el sistema previsional.

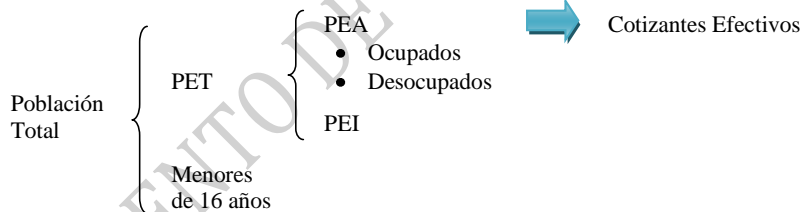
Sin embargo, es importante reconocer que no todos los afiliados cotizan al sistema previsional y, de aquellos que cotizan, no todos lo realizan regularmente. La información proporcionada por la AIOS (2010) indica que en el caso de El Salvador, únicamente el 28.0% de los afiliados constituyen cotizantes efectivos, siendo el país que presenta la

menor ratio en este concepto. Si se comparan los afiliados contra la PEA el porcentaje se eleva levemente a 29.9%, por lo que valorando estos dos ratios se puede concluir que la cobertura previsional de El Salvador es baja.

Costa Rica (62.8%) y Chile (60.3%) son los países que presentan las mayores proporciones de cotizantes respecto a la PEA, mientras que Colombia (19.5%) y República Dominicana (24.4%) muestran las menores ratios.

Analizando únicamente el caso de El Salvador y considerando la definición propia de la PEA, los ratios de cobertura son aún más bajos que los estimados por AIOS. Según la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), la PEA está constituida por las personas que estando en edad de trabajar (16 y más años de edad), efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo, al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente (Figura No. 4).

**Figura No. 4
Caracterización de la Población**



PET: Población en Edad de Trabajar, también llamada población en edad activa.

PEA: Población Económicamente Activa

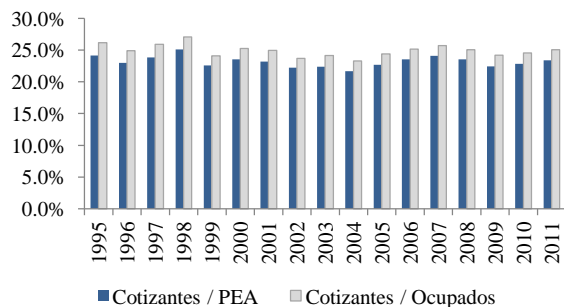
PEI: Población Económicamente Inactiva.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la DIGESTYC

Utilizando esta definición de PEA, la reforma al sistema previsional de 1988 produjo un incremento en la cobertura, pasando de 23.8% en 1997 a 25.1% en 1998. Posteriormente, la ratio de cobertura se ha mantenido prácticamente estable, con un valor promedio de 22.9% de la PEA durante el período 1999 a 2010. En 2011 el ratio de cobertura fue 23.4% de la PEA, o equivalentemente, 25.0% de la población ocupada (Gráfico No. 20)⁵³.

⁵³ Rofman y Oliveri (2011) considera en la etapa activa a todas las personas mayores de 20 años de edad.

Gráfico No. 20
El Salvador: Tasas de Cobertura en relación a la PEA



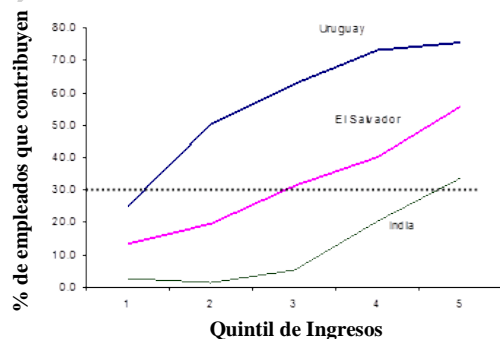
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSF y DIGESTYC.

A diciembre 2011, el SAP registraba 2.2 millones de afiliados, de los cuales 600 mil (27.3%) se identifican como cotizantes efectivos. Cabe mencionar que 1.3 millones de los afiliados activos registran al menos una cotización, por lo que en determinado momento tendrán derecho a algún beneficio, sea pensión o devolución; bajo este criterio, un 61.2% de los afiliados se beneficiarán del sistema previsional.

c) Factores determinantes de la Tasa de Cobertura

El nivel de cobertura del sistema previsional depende de diversos factores, como por ejemplo el nivel de ingresos. En el caso de El Salvador, el quintil de los trabajadores con menores ingresos tiene una tasa de cobertura cerca de 15.0%, mientras que para el quintil de mayores ingresos la tasa es aproximadamente 55.0% (Gráfico No. 21).

Gráfico No. 21
Porcentaje de Empleados que Contribuyen al Sistema Previsional en relación al Quintil de Ingresos



Fuente: Banco Mundial (2009)

Otros factores que afectan el nivel de cobertura en El Salvador según el estudio de Rofman y Oliveri (2011), son los siguientes:

- a. Género. Los hombres cuentan con mayor cobertura del sistema previsional que las mujeres (29.3% y 27.7% de la PEA, respectivamente).
- b. Área geográfica de residencia. Los cotizantes de la PEA que viven en el sector urbano presentan una cobertura del 35.9%, mientras que los del sector rural únicamente del 12.3%.
- c. Rama de actividad económica del trabajador⁵⁴. Quienes se desempeñan en el sector primario de la economía presentan menores ratios de cobertura (4.0% de la población ocupada) en comparación con aquellos del sector secundario (40.3%) y terciario (36.0%).
- d. Sector de ocupación. El 94.1% de la población ocupada en el sector público cuenta con cobertura del sistema previsional, en contraste con el 26.0% de quienes trabajan en el sector privado.
- e. Nivel educativo. Se observa que cuanto mayor es el nivel educativo alcanzado, mayor es la tasa de cobertura. El 69.0% de la PEA que cursó hasta la universidad cuenta con cobertura del sistema previsional, porcentaje que es significativamente mayor en comparación con aquellos que únicamente cursaron educación secundaria (45.4%) y primaria (14.5%).
- f. Tamaño del empleador. A mayor tamaño de la empresa, mayor es el porcentaje de trabajadores cubiertos. Únicamente 4.7% de la población ocupada que trabaja en empresas con menos de seis empleados tiene cobertura del sistema previsional, en contraste con 50.2% de aquellos que trabajan en empresas medianas y 78.4% en empresas grandes⁵⁵.

Algunas características individuales inciden en la cobertura previsional, tales como el nivel de ingresos, género, rama de actividad económica y nivel educativo.

Como se observa, aquellas personas que trabajan en pequeñas empresas, en el sector privado y que han alcanzado únicamente hasta la educación primaria, cuentan con baja cobertura del sistema previsional salvadoreño. Esta descripción coincide significativamente con las características de quienes trabajan en el sector informal de la economía⁵⁶, el cual

⁵⁴ Entiéndase como sector primario a las actividades económicas relacionadas con la transformación de los recursos naturales en productos primarios, tales como la agricultura, minería, ganadería y pesca; el sector secundario es el industrial y el sector terciario el de servicios.

⁵⁵ Empresa mediana es aquella que posee entre 6 y 50 empleados; empresa grande es la que tiene más de 50 empleados.

⁵⁶ Según las EHPM, los sectores de ocupación de los trabajadores salvadoreños pueden ser dos, formal e informal, refiriéndose particularmente a los segmentos básicos del mercado de trabajo en el sector urbano.

está compuesto por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores, así como por trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.

Por su parte, algunos reportes del Banco Mundial (2011) indican que los individuos que no cuentan con cobertura del sistema de pensiones presentan las siguientes características, las cuales también coinciden significativamente con las de los trabajadores del sector informal:

- a. Flujos de ingresos variables
- b. Baja capacidad de ahorro
- c. Baja exposición al sector financiero formal
- d. Trayectoria profesional transitoria (migrantes rural-urbanos)
- e. Falta de cobertura de cualquier tipo de seguro
- f. Alta preferencia por la liquidez en el corto plazo
- g. Altas tasas de mortalidad
- h. Pocas oportunidades de empleo formal

La EHPM 2011 indica que el 50.7% de la PEA salvadoreña en el sector urbano se encontraba empleada por el sector formal y el restante 49.3% por el sector informal. Las principales actividades económicas en las que se desempeñan los empleados del sector informal son: comercio, hoteles y restaurantes (52.0%), industria manufacturera (16%.0) y agricultura y ganadería (10.2%).

Conforme al Art. 13 de la Ley del SAP, la obligación de afiliarse y cotizar existe únicamente durante la vigencia de una relación laboral. En este sentido, los trabajadores por cuenta propia, ya sea que pertenezcan al sector informal de la economía o que sean profesionales independientes, no tienen la obligación de afiliarse ni de cotizar al sistema (Art. 7, Ley del SAP). A pesar de que la normativa previsional vigente contempla que los profesionales independientes pueden afiliarse y realizar contribuciones voluntarias, las estadísticas indican que muy pocas personas de segmento poblacional aportan al sistema de pensiones.

En consecuencia, si no se incrementa el nivel de empleo, se reduce el nivel de informalidad o se crean mecanismos para incentivar que los trabajadores del sector informal -y del sector de profesionales independientes- se involucren en el sistema previsional, difícilmente se podrá ampliar el nivel de cobertura de la seguridad social en la sociedad salvadoreña.

2. Tasa de Reemplazo para los Afiliados Obligados al SAP

a) Falta de Equidad en las Tasas de Reemplazo

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema previsional actual es la significativa diferencia existente entre las tasas de reemplazo⁵⁷ que recibirán los afiliados

⁵⁷ Como se mencionó anteriormente, la tasa de reemplazo se define como la proporción de las pensiones recibidas en relación a los ingresos percibidos antes de la jubilación, en este caso se refiere al último salario.

según su tipo. La población de Obligados al SAP obtendrá una menor tasa de reemplazo que los Optados a dicho sistema. Para los primeros, el monto de su pensión depende principalmente de lo que han acumulado en su CIAP y del CT cuando corresponda; mientras que para la mayoría de los Optados, el Estado se comprometió a aportar recursos adicionales para que puedan obtener mayores montos de pensiones. En el caso de los Optados A, el Estado les concede un CTC para que su primera pensión sea equiparable a la que hubiesen obtenido en el SPP; mientras que en el caso de los Optados B, el compromiso es otorgar de forma permanente una pensión equivalente a la que habrían obtenido en el SPP.

De acuerdo a los resultados de la valuación del EB, las tasas de reemplazo de los Optados pueden ser hasta casi el doble de las obtenidas por los Obligados. Según las estimaciones realizadas, los Optados obtendrán tasas de reemplazo promedio de 66% (Optados B) y 68% (Optados A); mientras que los Obligados A obtendrán una tasa de reemplazo promedio de 43% y los Obligados B de 41%. Si se excluyen del análisis a las personas que obtendrían una pensión mínima, las tasas de reemplazo promedio de los Optados se mantienen en el mismo porcentaje, mientras que para ambos tipos de Obligados disminuyen a 34%.

Por otro lado, las mujeres obtienen tasas de reemplazo menores que los hombres, debido principalmente al menor tiempo cotizado, menores salarios y mayor expectativa de vida del género femenino. Esta diferencia puede significar hasta un cuarto de las tasas de reemplazo de los hombres; por ejemplo, los hombres Obligados B de 25 años que ganan más de tres salarios mínimos obtendrán una tasa de reemplazo promedio de 42%, mientras que las mujeres con las mismas características alcanzarán una tasa promedio de 32%.

b) Subsidio Otorgado por Parte del Estado a los Afiliados al SAP

Para cuantificar la magnitud del subsidio otorgado por el Estado a los afiliados al SAP, se realizó un ejercicio de simulación a partir de los individuos tipo definidos previamente, bajo las condiciones actuales. En particular, se tomaron cuatro individuos clasificados por género e ingresos, de tal forma que se tiene una pareja para las categorías de ingreso de 2 a 3 salarios mínimos y de más de 3 salarios mínimos.

La comparación de los beneficios a recibir por un individuo entre las diferentes formas de cálculo establecidas para los distintos tipos de afiliados, indica que la mayor parte de los individuos recibirán un subsidio estatal que varía en función del grupo poblacional al que pertenezcan y del instituto público al cual estaban afiliados antes de la reforma.

Los resultados de la estimación señalan que en el caso del hombre, la proporción de beneficio⁵⁸ a recibir a cargo del Estado (subsidio) oscila entre 17.2% y 70.8%. Si el individuo se clasifica como Obligado B u Obligado A, el beneficio a cargo del Estado representa hasta 47.9% del beneficio total a recibir; mientras que si éste se clasifica como Optado A alcanza hasta 59.6% y como Optado B 70.8% (Cuadro No. 35). El subsidio a recibir si se clasifica como Obligado B corresponde a la garantía de pensión mínima.

⁵⁸ Se refiere a la sumatoria de todas las pensiones que recibirá el afiliado durante su vida de pensionado.

Cuadro No. 35
Beneficio a Recibir por un Individuo Representativo Masculino en Función de su
Clasificación Poblacional y Nivel Salarial

Tipo de Afiliado	De 2 a 3 salarios mínimos				Más de 3 salarios mínimos			
	% de Beneficio a Recibir		% de Tasa de Reemplazo a Recibir		% de Beneficio a Recibir		% de Tasa de Reemplazo a Recibir	
	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado
ISSS: 3.5%								
Obligado B	52.1%	47.9%	64.3%	35.7%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Obligado A	52.1%	47.9%	64.3%	35.7%	82.8%	17.2%	73.3%	26.7%
Optado A	40.4%	59.6%	37.0%	63.0%	40.8%	59.2%	36.1%	63.9%
Optado B	30.0%	70.0%	37.0%	63.0%	29.2%	70.8%	36.1%	63.9%
INPEP: 9.0%								
Obligado B	68.9%	31.1%	85.1%	14.9%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Obligado A	68.9%	31.1%	85.1%	14.9%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Optado A	53.5%	46.5%	49.0%	51.0%	52.3%	47.7%	46.3%	53.7%
Optado B	39.7%	60.3%	49.0%	51.0%	37.5%	62.5%	46.3%	53.7%
INPEP: 12.0%								
Obligado B	78.8%	21.2%	97.3%	2.7%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Obligado A	78.8%	21.2%	97.3%	2.7%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%
Optado A	61.2%	38.8%	56.0%	44.0%	58.6%	41.4%	51.8%	48.2%
Optado B	45.4%	54.6%	56.0%	44.0%	42.0%	58.0%	51.8%	48.2%

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de la población en análisis y valuaciones individuales.

Al comparar las proporciones de beneficios a recibir a cargo del Estado por niveles salariales, se observa que en la mayor parte de los casos, los Optados que devengan más de tres salarios demandan del Estado un porcentaje mayor de sus beneficios que los que devengan de 2 a 3 salarios mínimos.

En todos los casos el subsidio es mayor si se asume que los individuos realizaron sus cotizaciones previsionales al ISSS, lo cual es un resultado esperado debido a la menor tasa de cotización que prevaleció en dicho instituto previo a la reforma de 1996.

En términos de tasa de reemplazo, si el individuo es clasificado como Optado el Estado aportará entre 44.0% y 63.9% de la tasa a recibir; mientras que los individuos clasificados como Obligados recibirán entre 2.7% y 35.7%.

En el caso de la mujer, la proporción de beneficio a recibir a cargo del Estado (subsidio) oscila entre 4.7% y 79.6%, exhibiendo un intervalo más amplio que el del hombre. Si se clasifica como Obligada B el beneficio a cargo del Estado representa hasta 54.3% del beneficio total a recibir; mientras que si ésta se clasifica como Obligada A, es de hasta 63.2%, como Optada A 70.8% y como Optada B 79.6% (Cuadro No. 36).

Cuadro No. 36
Beneficio a Recibir por un Individuo Representativo Femenino en Función de su
Clasificación Poblacional y Nivel Salarial

Tipo de Afiliado	De 2 a 3 salarios mínimos				Más de 3 salarios mínimos			
	% de Beneficio a Recibir		% de Tasa de Reemplazo a Recibir		% de Beneficio a Recibir		% de Tasa de Reemplazo a Recibir	
	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado	A cargo del individuo	A cargo del Estado
ISSS: 3.5%								
Obligado B	45.7%	54.3%	57.0%	43.0%	75.1%	24.9%	100.0%	0.0%
Obligado A	36.8%	63.2%	57.0%	43.0%	63.2%	36.8%	66.9%	33.1%
Optado A	29.2%	70.8%	32.1%	67.9%	30.8%	69.2%	29.5%	70.5%
Optado B	20.7%	79.3%	32.1%	67.9%	20.4%	79.6%	29.5%	70.5%
INPEP: 9.0%								
Obligado B	49.3%	50.7%	76.4%	23.6%	80.0%	20.0%	100.0%	0.0%
Obligado A	49.3%	50.7%	76.4%	23.6%	84.0%	16.0%	89.0%	11.0%
Optado A	39.1%	60.9%	43.0%	57.0%	41.0%	59.0%	39.2%	60.8%
Optado B	27.8%	72.2%	43.0%	57.0%	27.1%	72.9%	39.2%	60.8%
INPEP: 12.0%								
Obligado B	56.2%	43.8%	86.9%	13.1%	86.9%	13.1%	100.0%	0.0%
Obligado A	56.2%	43.8%	86.9%	13.1%	95.3%	4.7%	99.0%	1.0%
Optado A	44.5%	55.5%	49.0%	51.0%	46.5%	53.5%	44.5%	55.5%
Optado B	31.6%	68.4%	49.0%	51.0%	30.7%	69.3%	44.5%	55.5%

Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de la población en análisis y valuaciones individuales.

Al comparar las proporciones de beneficios a recibir a cargo del Estado por niveles salariales, se observa la misma relación que en el caso del hombre, es decir en la mayoría de los casos el subsidio es mayor para las mujeres Optadas que devengan un mayor ingreso (más de 3 salarios mínimos). En términos de tasa de reemplazo, si el individuo es clasificado como Optado el Estado aportará entre 51.0% y 70.5% de la tasa a recibir; mientras que los Obligados recibirán entre 1.0% y 43.0%.

c) Baja Tasa de Reemplazo de la Población Obligada al SAP

Whitehouse (2007) compara los sistemas de pensiones establecidos en 53 países, tomando en cuenta algunos datos y supuestos económicos⁵⁹ y sociales. Entre las comparaciones realizadas se encuentran las tasas de reemplazo que son estimadas como la proporción de los derechos previsionales recibidos en relación a los ingresos individuales promedio durante la vida laboral. Whitehouse estima dos tipos de tasa de reemplazo: una bruta y otra neta. La diferencia entre ambas es que en la tasa neta se deducen los impuestos y contribuciones a la seguridad social, tanto de la pensión como de los ingresos promedio recibidos durante la vida laboral.

⁵⁹ Principales supuestos utilizados: 2% de crecimiento real de los ingresos, 2.5% de inflación, 3.5% de tasa real de retorno para esquemas de contribución definida, 2% de tasa de descuento para los cálculos actuariales.

Para el caso de El Salvador, considerando el esquema de capitalización individual, Whitehouse estima que aquellos hombres que devengan el salario promedio de la economía obtienen una tasa bruta de reemplazo de 38.7%, mientras que las mujeres que se encuentran en las mismas circunstancias obtienen una tasa de 32.1%. La tasa neta de reemplazo sería ligeramente mayor, 39.3% para los hombres y 32.6% para las mujeres (Cuadro No. 37).

Cuadro No. 37
Tasas de Reemplazo de El Salvador
Porcentaje de los Ingresos Individuales

Tipo de Tasa	Género	Ingresos individuales como múltiplo del salario promedio de la economía					
		0.5	0.75	1	1.5	2	2.5
Tasa Bruta de Reemplazo	Hombres	64.1%	42.7%	38.7%	38.7%	38.7%	38.7%
	Mujeres	64.1%	42.7%	32.1%	23.9%	23.9%	23.9%
Tasa Neta de Reemplazo	Hombres	65.1%	43.4%	39.3%	41.2%	44.3%	44.4%
	Mujeres	65.1%	43.4%	32.6%	25.4%	27.4%	27.4%

Fuente: Whitehouse (2007).

Según lo estimado por Whitehouse (2007) y considerando únicamente el SAP, El Salvador sería uno de los países latinoamericanos con menores tasas de reemplazo, encontrándose por debajo del promedio de nueve países latinoamericanos analizados. México es el único país que de forma consistente presenta menores tasas de reemplazo que El Salvador, mientras que Perú y República Dominicana en la mitad de los casos se encuentran por debajo de las tasas de reemplazo salvadoreñas (Cuadro No.38).

Cuadro No. 38
Tasa Bruta de Reemplazo por Nivel de Ingreso, Hombres
Porcentaje de los Ingresos Brutos Individuales antes del Retiro

País	Ingresos Individuales, múltiplo promedio					
	0.5	0.75	1	1.5	2	2.5
Argentina	104.6%	76.6%	62.6%	48.6%	41.6%	37.4%
Colombia	100.0%	66.7%	50.0%	46.1%	46.1%	46.1%
Costa Rica	89.0%	89.0%	89.0%	89.0%	89.0%	89.0%
Chile	45.0%	43.8%	43.8%	43.8%	43.8%	43.8%
El Salvador	64.1%	42.7%	38.7%	38.7%	38.7%	38.7%
México	39.1%	37.0%	36.0%	34.9%	34.4%	34.1%
Perú	49.4%	39.1%	39.1%	39.1%	39.1%	39.1%
República Dominicana	105.3%	70.2%	52.6%	35.1%	29.4%	29.4%
Uruguay	102.6%	102.6%	102.6%	90.5%	72.8%	58.2%
Promedio	77.7%	63.1%	57.2%	51.8%	48.3%	46.2%

Las cifras en negrilla y cursiva muestran las tasas de reemplazo menores que las de El Salvador.

Fuente: Whitehouse (2007).

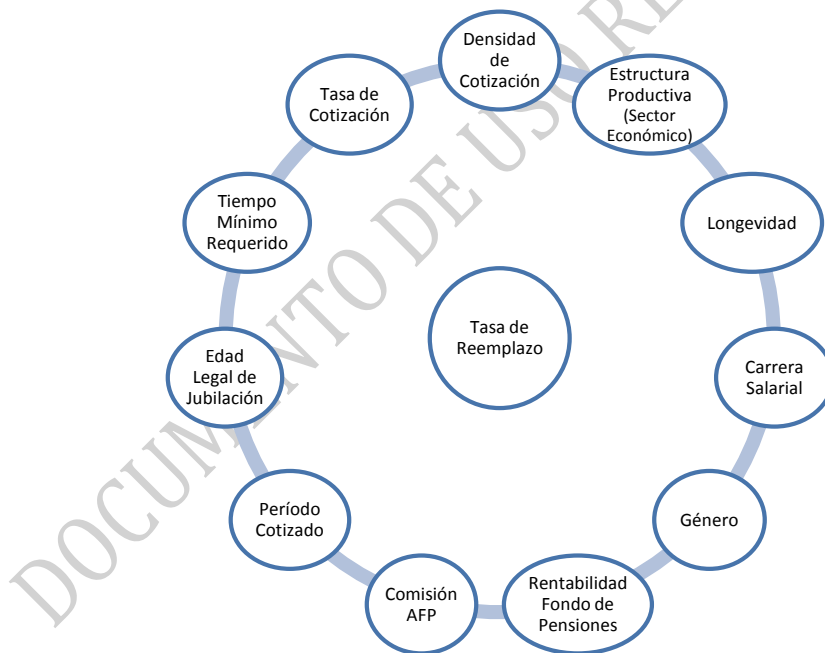
De acuerdo a la actualización del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967, núm. 128), realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2008, la cuantía mínima de la prestación por vejez debería corresponder al menos

al 45% del salario de referencia. Con excepción de los afiliados que obtienen la pensión mínima, los Obligados al SAP no alcanzarían la tasa mínima recomendada por la OIT.

Por otra lado, Valdés (2002) señala que en los países desarrollados la pensión mensual se ubica en un rango comprendido entre 40.0% y 70.0% del salario mensual devengado por los trabajadores, por lo que la tasa simulada para los individuos obligados al SAP se puede calificar como baja.

Las bajas tasas de reemplazo estimadas para la población Obligada al SAP develan la necesidad de implementar medidas que mejoren los beneficios que recibirá esta población al momento de su retiro. La tasa de reemplazo es determinada por diferentes factores, entre los cuales se encuentran los siguientes: rentabilidad obtenida por las inversiones del Fondo de Pensiones; período cotizado, el cual a su vez depende de tres elementos (a) la edad legal de jubilación, (b) tiempo mínimo requerido y (c) densidad de cotización; tasas de cotización; entre otros (Figura No. 5).

Figura No. 5
Factores que Determinan la Tasa de Reemplazo en los Sistemas de Capitalización



Fuente: Con base en Peña, H. y Durán, F. (2010).

A continuación se presentan los principales factores identificados que restringen las tasas de reemplazo de los Obligados al SAP:

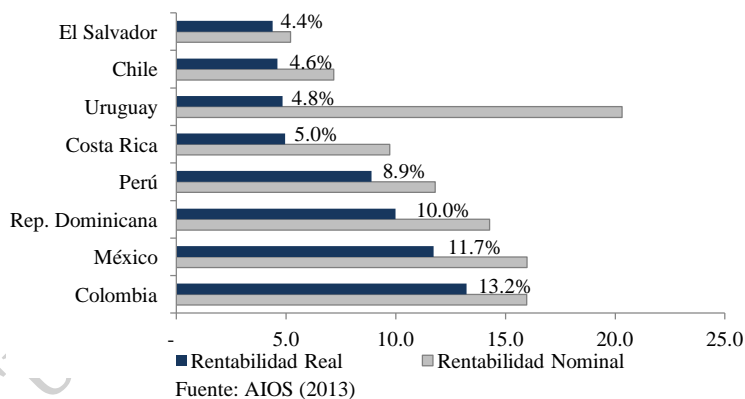
(1) Rentabilidad del Fondo de Pensiones

En un sistema de capitalización individual, la rentabilidad obtenida por las inversiones impacta significativamente el monto de la pensión a recibir. Los países que cuentan con este tipo de sistemas deben enfrentar varios retos, tales como lograr el buen funcionamiento de sus mercados de capitales, contar con una regulación adecuada e incentivar una buena gestión de inversiones por parte de los administradores del Fondo.

De acuerdo a Durán y Peña (2011), el nivel de las prestaciones es muy sensible a las tasas de rentabilidad. Un aumento de un punto porcentual en la tasa de rentabilidad (es decir, pasar de 3% al 4%) genera aumentos promedios mayores a 33% en las tasas de reemplazo, siendo El Salvador uno de los países que presenta mayor sensibilidad a esta variable.

Según la información de la AIOS (2013), al comparar los rendimientos obtenidos en los sistemas previsionales de ocho países latinoamericanos durante el año 2012, El Salvador es el que presenta las menores tasas, 5.2% en términos nominales y 4.4% en términos reales. El rendimiento promedio de la muestra de países es de 12.6% en términos nominales y 7.8% en términos reales (Gráfico No. 22).

Gráfico No. 22
Tasa de Rentabilidad de los Fondos de Pensiones



La rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones en El Salvador ha sido afectada principalmente por tres factores: la implementación de la Ley de Integración Monetaria (2001); las crisis financieras internacionales, iniciadas en los años 2001 y 2008; y la estructura del portafolio de inversión del Fondo de Pensiones.

Como se señaló anteriormente, la Ley de Integración Monetaria (2001) y las crisis financieras internacionales provocaron una reducción en las tasas de interés en el mercado

local e internacional respectivamente, deteriorando el rendimiento obtenido por el Fondo de Pensiones.

En relación a la estructura del portafolio del Fondo de Pensiones, ésta presenta una alta concentración en títulos emitidos por instituciones públicas. Tal como se mencionó anteriormente, durante el período 1998 – 2011, en promedio el 78.9% de las inversiones del Fondo de Pensiones se ha concentrado en este tipo de títulos. A diciembre 2011, estas inversiones conformaban el 83.5% de los activos del Fondo, constituyendo los CIP el 50.9% del mismo. Dada la alta concentración de las inversiones en CIP, la tasa de interés pagada por estos instrumentos es relevante para determinar la rentabilidad de toda la cartera del Fondo.

Como consecuencia de los factores señalados, la rentabilidad del Fondo de Pensiones ha presentado una tendencia a la baja desde 1999. En el contexto financiero actual en el que las tasas de interés continúan bajas, lograr altas tasas de retorno constituye un verdadero reto, por lo que se vuelve aún más relevante promover una gestión efectiva de las inversiones del Fondo de Pensiones. Es importante evaluar qué tipo de alternativas de inversión podrían lograr una adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo, según el objeto establecido en el Art. 88 de la Ley del SAP.

(2) Edad de Jubilación

La edad legal de jubilación es otro de los factores que afectan la tasa de reemplazo, debido a que define el momento en el cual los trabajadores pueden dejar de aportar al sistema y comienzan a extraer recursos del mismo.

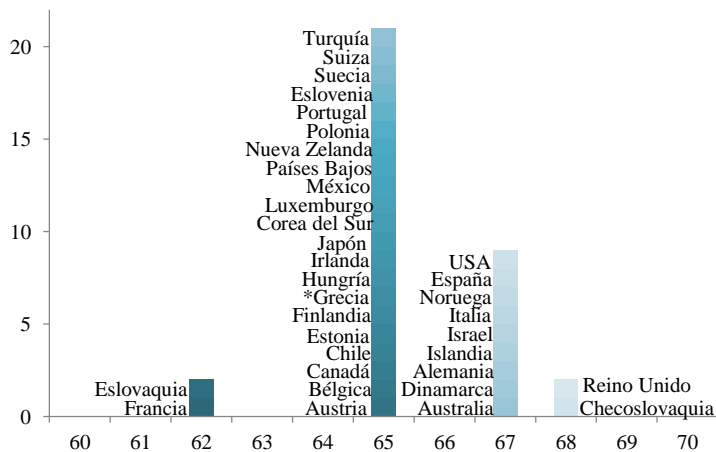
Proponer incrementos a la edad de jubilación es un tema sensible y controversial. Desde el punto de vista social, mientras más pronto puedan pensionarse los trabajadores, éstos cuentan con mayor tiempo para disfrutar de sus ahorros previsionales, disminuyendo el riesgo de fallecer prematuramente sin haber aprovechado los recursos acumulados. Adicionalmente, la jubilación a temprana edad evita la necesidad de mantenerse laborando o buscar trabajo en edades avanzadas, dejando las oportunidades laborales para los trabajadores más jóvenes. No obstante, mientras más pronto pueda pensionarse una persona, ésta cuenta con menos recursos acumulados en su CIAP y mayor es el período de tiempo durante el cual gozará de su pensión, por lo que en consecuencia, obtiene una tasa de reemplazo más reducida.

Un aspecto importante de considerar para la determinación de la edad de jubilación es la esperanza de vida de la población. Durante los últimos años, el incremento en la esperanza de vida ha provocado fuertes desequilibrios financieros en los sistemas de pensiones de la mayoría de países del mundo, debido a que extiende la etapa en la cual deben financiarse las pensiones de cada individuo. Como consecuencia de este fenómeno, varios países (principalmente los desarrollados) han aumentado la edad de jubilación o se encuentran analizando la posibilidad de realizarlo.

Las edades de jubilación a diciembre 2011 de los 34 países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), se presentan en el Gráfico No. 23.

Como puede observarse, en la mayoría de países la edad de jubilación se concentra en 65 años, siendo también significativo el número de los que la han definido en 67 años.

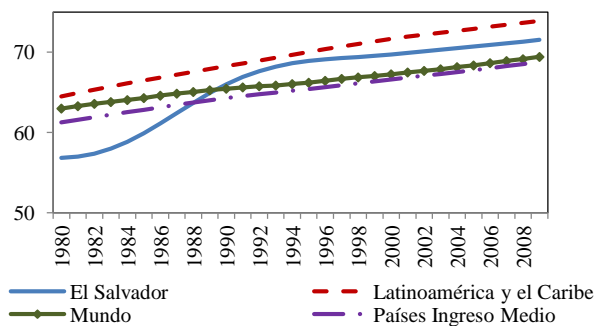
Gráfico No. 23
Edades de Jubilación de los 34 Países de la OECD
Cantidad de Países por Edad de Jubilación



* Grecia refleja en el gráfico una edad de jubilación de 65 años; sin embargo, en 2012 acordó elevarla en dos años, siendo la nueva edad de jubilación de 67 años.
 Fuente: Banco Mundial (2011)

Según datos del Banco Mundial (2013), El Salvador experimentó un fuerte incremento (9.2 años) en la esperanza de vida de su población durante la década de los 80, pasando de 56.8 años en 1980 a 66 años en 1990. Este aumento permitió que El Salvador superara en 1990 el promedio mundial de esperanza de vida al nacer (Gráfico No. 24).

Gráfico No. 24
Esperanza de Vida al Nacer



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013)

Durán y Peña (2010) analizan los efectos provocados por el incremento en la esperanza de vida en las tasas de reemplazo de diferentes países. El incremento en la esperanza de vida se mide a partir del cambio estimado para esta variable entre los períodos 2005-2010 versus 2045-2050. Para el caso de El Salvador, los autores estiman que el incremento en la esperanza de vida para el 2045-2050 implicará una reducción en la tasa de reemplazo de 6.9% para los hombres y de 9.4% para las mujeres.

Actualmente, el Art. 104 de la Ley del SAP establece que la edad legal de jubilación en El Salvador es de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. Con el objetivo de estimar el período en el cual debe financiarse la pensión, se calculó para cada género la diferencia entre la edad de jubilación y la cantidad de años que se espera que vivan los individuos una vez que cumplan dicha edad, es decir, su esperanza de vida a la edad de jubilación.

Según las Tablas de Mortalidad RV H ES y RV M ES aplicables al SAP, los hombres salvadoreños que cumplen 60 años tienen una esperanza de vida de 21 años; mientras que para el caso de las mujeres, con 55 años de edad su esperanza de vida es de 29 años. Estos datos indicarían que si se desean financiar pensiones durante 21 años para los hombres ó 29 años para las mujeres con 25 años de cotizaciones⁶⁰, los aportes efectuados al sistema previsional deben ser significativamente altos; de lo contrario, los afiliados obtendrán una baja tasa de reemplazo al momento de jubilarse.

Al comparar con 17 países de América Latina⁶¹, la edad de jubilación de las mujeres en El Salvador es una de las más bajas (55 años), igual que el caso de Venezuela y Colombia (para este último, considerando la edad de retiro establecida en el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida). Cabe destacar que a partir del 2014, Colombia incrementará a 57 años la edad de jubilación para las mujeres en el Régimen Solidario.

En los países analizados la edad legal de jubilación más alta para las mujeres es de 65 años, la cual ha sido establecida en Perú, México y Costa Rica (Gráfico No. 25). En promedio, la edad de jubilación para las mujeres es de 59.7 años; sin embargo, si se consideran únicamente los ocho países latinoamericanos que han implementado sistemas de capitalización o mixtos, la edad de jubilación promedio es de 60.6 años.

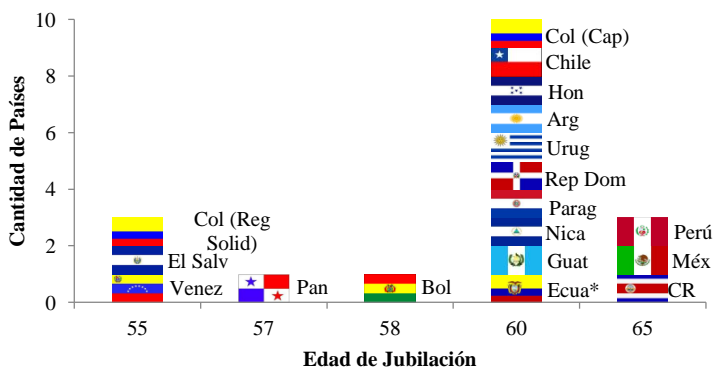
Cabe destacar que para la muestra de países analizados, sin excepción, la esperanza de vida de las mujeres es más alta, por lo que también es más amplio el período de tiempo en el cual se financian sus pensiones. En aparente contrapeso a este hecho, diez países han definido una edad de jubilación para las mujeres igual a la de los hombres, de los cuales cinco países poseen sistemas de capitalización individual y cinco presentan sistemas basados en reparto⁶².

⁶⁰ Según el Art. 104 de la Ley del SAP se requieren 25 años de cotizaciones para que un afiliado tenga derecho a pensión por vejez.

⁶¹ Para mayor detalle, ver ANEXOS H e I.

⁶² Para mayor detalle, ver ANEXO J.

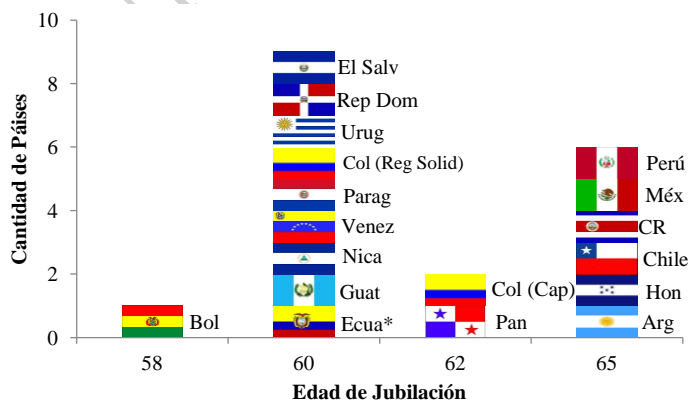
Gráfico No. 25
Edad de Jubilación de las Mujeres en América Latina



*En el caso de Ecuador, se consideró la menor edad de jubilación permitida, ya que se tienen diferentes combinaciones de edades de jubilación y tiempo de servicio requerido.
Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de los distintos países

En el caso de los hombres, El Salvador es uno de los nueve países latinoamericanos que han establecido la edad de jubilación en 60 años, siendo Bolivia el país que exige la edad más baja con 58 años (antes del 2010, era de 60 años). La edad de jubilación más alta (65 años) se encuentra en Perú, México, Costa Rica, Chile, Honduras y Argentina (Gráfico No. 26). En promedio, la edad de jubilación para los 17 países analizados es de 61.8 años; si se consideran únicamente los ocho países con sistemas de capitalización o mixtos, el resultado asciende a 62.4 años.

Gráfico No. 26
Edad de Jubilación de los Hombres en América Latina



*En el caso de Ecuador, se consideró la menor edad de jubilación permitida, ya que se tienen diferentes combinaciones de edades de jubilación y tiempo de servicio requerido.
Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de los distintos países

En conclusión, El Salvador es uno de los países de América Latina que presenta menores edades de jubilación, principalmente para las mujeres. Aunque este hecho favorece que los pensionados gocen tempranamente de su jubilación, también conduce al otorgamiento de menores pensiones, debido a que los afiliados cuentan con una menor cantidad tiempo para ahorrar y en consecuencia, con menos recursos acumulados para financiar las pensiones que devengarán durante un mayor período de tiempo. Lo anterior expone a los afiliados a mayores vulnerabilidades en edades avanzadas ya que el saldo de su CIAP se termina prematuramente, recibiendo posteriormente sólo la pensión mínima garantizada por el Estado.

(3) Densidad de Cotización

La densidad de cotización refleja la frecuencia con la cual los afiliados abonan a sus ahorros previsionales. Una densidad de cotización igual a 1.0 (100%) muestra que el afiliado cotiza de manera estable y continuamente en el sistema; mientras que una densidad de 0.5 (50%) indicaría que por cada año calendario en promedio, el afiliado realiza cotizaciones únicamente por 6 meses. Esto implica que un trabajador que posee una densidad de cotización de 0.5 debe trabajar el doble número de años para realizar igual número de contribuciones que otro afiliado que posea una densidad de 1.0.

En comparación con otros países latinoamericanos, de acuerdo a datos presentados por Durán y Peña (2011), El Salvador es uno de los países que presentan menor densidad de cotización tanto para los hombres (43.9%) como para las mujeres (53.7%), superando únicamente a Bolivia y Perú (Cuadro No.39). Chile es el país con mayor densidad de cotización para los hombres (86.0%) y Costa Rica para el caso de las mujeres (73.9%).

Cuadro No. 39
Densidad de Cotización

País	Mujeres	Hombres
Bolivia	43.2%	37.5%
Chile	71.2%	86.0%
Colombia	60.2%	58.7%
Costa Rica	73.9%	78.0%
República Dominicana	56.3%	71.5%
El Salvador	53.7%	43.9%
México	65.1%	66.8%
Perú	31.8%	39.9%
Uruguay	60.2%	58.7%

Fuente: Durán y Peña (2011)

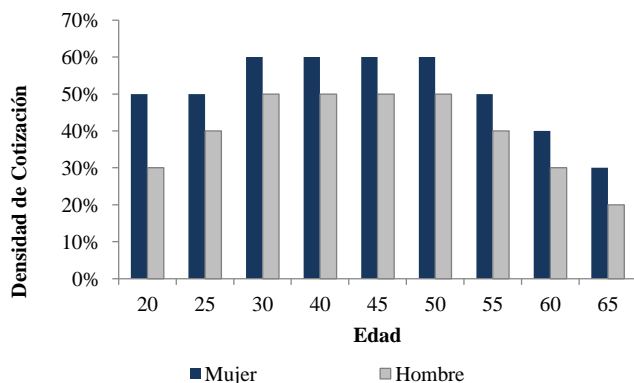
La baja densidad de cotización que muestra la mayoría de países latinoamericanos está relacionada con las características de sus mercados laborales, los cuales tienen una fuerte presencia del sector informal y una alta rotación laboral. En el caso de El Salvador, como

ya se mencionó antes, los trabajadores independientes no tienen la obligación de cotizar al sistema previsional, lo que implica que realizan sus contribuciones cuando pueden y desean hacerlo; por su parte, los trabajadores dependientes se enfrentan a períodos de desempleo o de informalidad laboral, lo que provoca una interrupción en las cotizaciones.

Asimismo, la falta de cultura previsional afecta también la frecuencia de las cotizaciones, ya que los trabajadores (principalmente jóvenes) prefieren no participar activamente en el sistema previsional, con el objetivo de contar con mayores recursos en el presente, en lugar de ahorrarlos para el futuro.

Adicionalmente, la densidad de cotización también depende de factores tales como género, nivel educativo, área geográfica, sector económico del trabajador y edad de los individuos. En este último caso, generalmente las personas más jóvenes y de mayor edad presentan una menor densidad de cotización como consecuencia de una menor estabilidad en el inicio y al final de la vida laboral (Gráfico No. 27).

Gráfico No. 27
El Salvador: Densidad de Cotización Durante la Vida Laboral



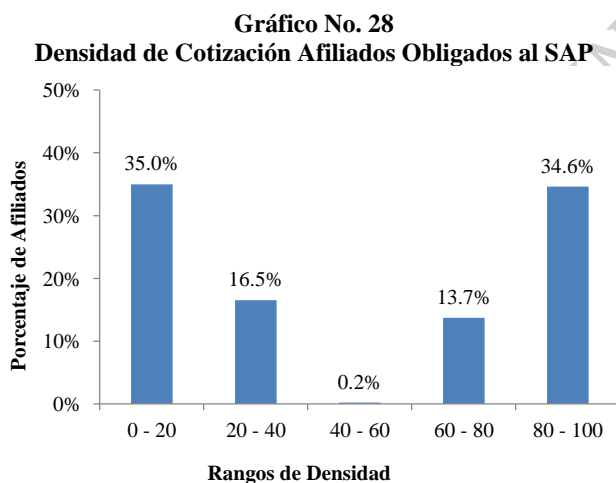
Fuente: Durán y Peña (2011)

Considerando los 1.3 millones de afiliados activos en el SAP que se han incluido en la valuación del EB, se estima que la densidad de cotización promedio dentro del SAP es de 49.8%, siendo las mujeres quienes presentan una mayor densidad de 51.4%, en comparación con 49.4% para los hombres.

En relación al tipo de afiliado al SAP, también existen algunas diferencias: 29.7% de densidad promedio para los Optados A, 45.4% los Optados B, 49.5% los Obligados B y 53.2% los Obligados A. En cualquier caso, la densidad de cotización afecta el tipo de beneficio que recibirán los afiliados, ya que determina si éstos alcanzarán los 25 años de cotizaciones exigidos por ley para recibir una pensión por vejez o de lo contrario, recibirían la devolución de sus CIAP.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre los Optados y Obligados que logran recibir una pensión por vejez: en el caso de los Optados, la densidad de cotización no afecta significativamente el monto de su pensión, ya que ésta se calcula bajo la modalidad de beneficio definido con el apoyo de recursos por parte del Estado; por el contrario, la densidad de cotización de los Obligados incide considerablemente en la cuantía de su pensión, ya que a mayor cantidad de contribuciones realizadas, mayores son los ahorros acumulados y por ende, mayor es la pensión recibida.

Analizando únicamente el caso de los Obligados, el 35.0% tiene una densidad de cotización entre 0% y 20% y 34.6% presenta una densidad entre 80% y 100% (Gráfico No. 28).



Fuente: Elaboración propia con base en información de afiliados

Con el objetivo de estimar el impacto de la densidad de cotización en la tasa de reemplazo, se analizó el caso de los Obligados al SAP de 35 años, tomando en cuenta únicamente a aquellos afiliados que ganan más de tres salarios mínimos (US\$ 207.6), ya que la mayor parte de personas que devengan menos de ese monto salarial obtendrán la pensión mínima. Para la estimación de las tasas de reemplazo se definieron 16 individuos tipo, considerando las variables promedio de este tipo de afiliados, tales como salario y saldo CIAP (Cuadro No. 40).

De los 16 individuos determinados, ocho representan a los Obligados A y ocho a los Obligados B, cuatro mujeres y cuatro hombres para cada grupo; éstos se dividieron según su densidad de cotización, para lo cual se definieron cuatro rangos: 0% - 25%, 25% - 50%, 50% - 75% y 75% - 100%.

Cuadro No. 40
Tasas de Reemplazo de los Obligados al SAP:
Individuos de 35 años, que devengan más de 3 Salarios Mínimos

Rango Densidad de Cotización	Densidad de Cotización Promedio	Años Promedio en el SPP	Años Promedio en el SAP	Saldo CIAP Promedio (US\$)	Salario Promedio (US\$)	Tasa de Reemplazo (si aplica)
Obligados A – Femenino						
0% - 25%	0.13	2.0	1.8	2,410.1	824.1	Devolución
25% - 50%	0.40	2.1	5.4	5,416.7	967.1	Devolución
50% - 75%	0.62	2.2	8.5	8,882.7	1,040.3	25.3%
75% - 100%	0.92	2.2	12.6	13,878.2	1,147.6	30.0%
Obligados A – Masculino						
0% - 25%	0.12	1.8	1.7	2,359.1	982.7	Devolución
25% - 50%	0.40	2.1	5.4	6,032.5	1,068.6	Devolución
50% - 75%	0.65	2.2	8.9	11,089.9	1,128.6	30.1%
75% - 100%	0.92	2.1	12.6	14,832.4	1,218.7	40.3%
Obligados B – Femenino						
0% - 25%	0.13	0.0	1.3	1,834.5	1,031.2	Devolución
25% - 50%	0.38	0.0	4.1	5,289.8	1,037.0	Devolución
50% - 75%	0.65	0.0	7.1	8,569.4	1,063.6	Devolución
75% - 100%	0.94	0.0	9.8	11,649.6	1,128.3	27.6%
Obligados B – Masculino						
0% - 25%	0.11	0.0	1.1	1,917.7	1,155.2	Devolución
25% - 50%	0.39	0.0	4.3	5,493.5	1,068.3	Devolución
50% - 75%	0.64	0.0	7.2	8,992.1	1,168.4	31.6%
75% - 100%	0.93	0.0	9.6	12,497.3	1,287.7	36.8%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del modelo de valuación actuarial.

Como puede observarse en el Cuadro No. 40, una menor densidad de cotización conlleva a recibir una devolución en lugar de una pensión. Los resultados obtenidos muestran que cerca del 60% obtendrían la devolución de sus saldos CIAP y únicamente el 40% recibirían pensión, siendo éstos últimos aquellos que presentan un rango de densidad mayor de 50%.

Es importante destacar que pasar del rango de densidad de 50% - 75% al de 75% - 100% produce un incremento entre 5 y 10 puntos porcentuales en la tasa de reemplazo, lo que significa un aumento de hasta 44.5% en el monto de la pensión recibida.

Ante estos resultados, es fundamental implementar medidas de política pública que conduzcan a un incremento en la densidad de cotización, de tal manera que se promuevan mejores pensiones para aquellos quienes las financian sobre la base de las contribuciones realizadas durante su vida laboral.

(4) Tasa de Cotización

La tasa de cotización es el porcentaje de contribución al sistema previsional que realizan el empleado y el empleador sobre la base del ingreso mensual devengado por cada individuo. Las estadísticas indican que en esta tasa existe una alta dispersión entre regiones y países (Pallares-Miralles et al., 2012), producto de factores como tipo de sistema previsional vigente, nivel de beneficio esperado, fuentes de financiamiento disponibles y siniestralidad existente, entre otros.

En América Latina el rango de fluctuación de las tasas de cotización es bastante amplio, oscilando entre 3.0% y 27.7%, con un promedio de 14.1%. Algunos autores sostienen que las tasas son mayores en los países demográficamente “más viejos”, como Argentina y Uruguay, y menores en los países “más jóvenes” (Pallares-Miralles et al., 2012); mientras que otros asocian el nivel de las tasas al tipo de sistema previsional vigente, en particular a la presencia de sistemas complementarios. Este último tipo de asociación no parece reflejarse en el caso de América Latina, donde los países con sistemas complementarios (Costa Rica y Uruguay) presentan una alta dispersión de tasas de cotización y sólo en el caso de Uruguay son mayores que las observadas en los sistemas con pilar único de ahorro individual (Cuadro No. 41).

Cuadro No. 41
Tasas de Cotización al Sistema de Pensiones

País	Régimen	Empleado	Empleador	Total
Argentina	P1	11.0%	16.0%	27.0%
Bolivia	P2	12.7%	-	12.7%
Brasil	P1	7.7%	20.0%	27.7%
Chile	P2	12.8%	1.0%	13.8%
Colombia	P	4.0%	12.0%	16.0%
Costa Rica	P1+P2	3.7%	8.2%	11.9%
Cuba	P1	-	14.0%	14.0%
Rep. Dominicana	P2	2.9%	7.1%	10.0%
Ecuador	P1	6.6%	3.1%	9.7%
El Salvador	P2	6.3%	6.8%	13.0%
Guatemala	P1	1.8%	3.7%	5.5%
Honduras	P1	1.0%	2.0%	3.0%
México	P2	1.7%	6.9%	8.6%
Nicaragua	P1	4.0%	6.0%	10.0%
Panamá	P	7.5%	3.5%	11.0%
Paraguay	P1	9.0%	14.0%	23.0%
Perú	P	13.0%	-	13.0%
Uruguay	P1+P2	15.0%	7.5%	22.5%
Venezuela, RB	P1	4.0%	11.0%	15.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Pallares-Miralles et al. (2012) y legislación previsional de algunos países. P1, significa Primer Pilar o de reparto; P2, Pilar 2 o de ahorro individual; P1+P2, existencia de ambos pilares de forma complementaria y P, existencia de ambos pilares de forma excluyente.

En la práctica, en los sistemas basados en el reparto la tasa de cotización generalmente no evoluciona de acuerdo a las necesidades financieras del sistema, generando a largo plazo problemas de financiamiento y déficit fiscal. Por el contrario, las pensiones derivadas del segundo pilar o pilar de ahorro individual, se calculan en función de los aportes realizados por cada individuo y del retorno financiero alcanzado por los mismos, encontrándose por definición en “equilibrio”⁶³. Esta condición, si bien es favorable para la estabilidad de los sistemas previsionales, no es necesariamente suficiente para garantizar un nivel de pensión adecuado para los afiliados.

Durán y Peña (2011) realizaron una simulación de las tasas de reemplazo sobre distintas definiciones de salario para un grupo de países de América Latina, considerando las tasas de cotización vigentes a mediados de 2009. Asumiendo una rentabilidad media de largo plazo de 3.0% para la administración del Fondo de Pensiones, la población ocupada asalariada, las densidades de cotizaciones de cada país⁶⁴ y la interacción de los otros factores que influyen en su determinación, los autores encontraron que las tasas de reemplazo sobre el salario medio de los últimos 20 años oscilan entre 17.6% y 39.5% para el caso de los hombres y entre 19.0% y 40.1% para el caso de las mujeres, siendo Chile el país que registra los mejores resultados (Cuadro No. 42).

Cuadro No. 42
Tasa de Reemplazo Calculada en Función de Diferentes Definiciones Salariales y Tasa de Contribución Destinada a la Cuenta Individual

País	Aporte	Salario final		Salario medio últimos 20 años		Salario medio carrera completa	
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Bolivia	10.0%	23.9%	19.7%	23.5%	20.5%	27.4%	24.9%
Chile	10.0%	48.6%	46.3%	40.1%	39.5%	41.5%	45.3%
Colombia	11.5%	27.9%	43.7%	33.9%	39.4%	40.6%	41.5%
Costa Rica	4.3%	24.3%	20.7%	19.0%	17.6%	17.8%	18.9%
Rep. Dominicana	7.4%	36.9%	66.0%	30.1%	38.4%	28.2%	35.9%
El Salvador	10.3%	30.0%	32.3%	31.1%	28.0%	33.8%	28.3%
México	6.5%	45.0%	29.6%	27.1%	23.3%	26.2%	24.5%
Perú	10.0%	24.7%	29.6%	19.3%	22.3%	19.7%	22.8%
Uruguay	12.4%	43.8%	42.7%	37.3%	38.5%	42.1%	43.5%

Fuente: Durán y Peña (2011).

Al comparar el grupo de países con tasas de cotización de alrededor de un 10.0% destinada a la CIAP (Bolivia, Chile, El Salvador y Perú) y considerando la tasa de reemplazo como la proporción que representa la pensión sobre el salario final, El Salvador se encuentra por

⁶³ Es decir que son autofinanciables, salvo que el Estado se comprometa a otorgar una garantía de pensión mínima.

⁶⁴ Estimadas a partir de las encuestas de hogares procesadas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

encima de las registradas en Perú y Bolivia y por debajo de la estimada para Chile. La relación anterior se mantiene para las tasas de reemplazo estimadas sobre el salario de la carrera completa y de los últimos 20 años. Para las diferentes mediciones estimadas, las tasas de reemplazo salvadoreñas oscilan entre 28.0% y 33.8%, por debajo de las tasas estimadas en Chile, Uruguay y Colombia, que fluctúan entre 39.5% - 48.6%, 37.3% - 43.8 y 27.9% - 43.7%, respectivamente.

Durán y Peña (2011), estiman que la tasa de reemplazo calculada sobre un punto porcentual del aporte salarial medio de los últimos 20 años es de 3.0% para la mujer y de 2.7% para el hombre; es decir, que si se quiere alcanzar una tasa de reemplazo de 50%, asumiendo una rentabilidad real de largo plazo de 3.0%, es necesario incrementar la tasa de cotización destinada a la CIAP alrededor de 6 puntos porcentuales para la mujer y 8 puntos porcentuales para el hombre.

3. Tiempo Requerido de Cotización

El SAP, como cualquier otro sistema de pensiones, exige una serie de requisitos para que un afiliado pueda obtener una pensión por vejez. Entre dichos requisitos se encuentra un tiempo mínimo de cotización de 25 años; en caso de que este tiempo no se cumpla, el afiliado recibe la devolución de su saldo en lugar de una pensión.

Para la determinación del tiempo cotizado de cada afiliado, el Art. 18-A de la Ley del SAP introduce el concepto de Historial Laboral (HL), el cual se refiere a la información laboral histórica de los trabajadores incorporados al sistema de pensiones, considerando las cotizaciones realizadas tanto al antiguo como al nuevo sistema. El HL se utiliza para determinar el tiempo cotizado y por ende, el beneficio que corresponde otorgar en el SAP o en el SPP.

El HL del antiguo sistema y del SPP se encuentra en una base de datos relacional que permite su sistematización, siendo el ISSS y el INPEP las entidades responsables de su administración. El “Reglamento para la Administración y Complementación de la Base de Datos del Historial Laboral del Sistema de Pensiones Público”⁶⁵ establece los mecanismos y parámetros que ambos institutos deben observar para complementar y administrar la base de datos, definiendo las condiciones necesarias para su óptimo mantenimiento, depuración y actualización, así como para la atención de los usuarios.

La reconstrucción del HL de los trabajadores que cotizaron en el antiguo sistema ha significado un esfuerzo de varios años de trabajo, la participación de más de mil personas y la inversión de más de cuatro millones de dólares. Sin embargo, a pesar de la existencia actual de una base de datos, así como de sistemas y procesos que facilitan la emisión del HL, aún falta mucho por avanzar para que este trámite sea expedito.

⁶⁵ Decreto Ejecutivo No. 83, D.O. No. 186, Tomo 357 del 7 de octubre de 2002.

A continuación se presenta un resumen de las acciones realizadas para la sistematización de esta información, así como los principales retos que aún se encuentran pendientes de afrontar. Como segundo punto, se analiza el tema de las devoluciones otorgadas cuando el afiliado no alcanza el tiempo mínimo de cotización exigido por la Ley del SAP.

a) Construcción del Historial Laboral

Antes del inicio de operaciones del SAP en 1998, el ISSS y el INPEP administraban individualmente la información relacionada con la historia laboral de sus cotizantes. En el caso del ISSS, la información se encontraba en más de un sistema de información y, en la mayoría de casos, contenía vacíos o distorsiones producto de errores en las planillas. Además, existía una enorme cantidad de información pendiente de procesar, lo cual generaba retrasos al cotizante al momento de iniciar su trámite de pensión, sin mencionar las demoras originadas por la mora documental (cotizaciones no declaradas) y pecuniaria (cotizaciones declaradas y no pagadas).

En el caso del INPEP, la información de los cotizantes existía exclusivamente en forma documental y no se contaba con un formato único de registro; es decir, existían distintos tipos de documentos como planillas en formato heterogéneo y tarjetas administradas por la Corte de Cuentas de la República (CCR)⁶⁶. Muchos de estos documentos se encontraban deteriorados y desordenados, carecían de clasificación y del número de afiliación del trabajador, entorpeciendo la identificación y registro de las cotizaciones (Imágenes 1 y 2).

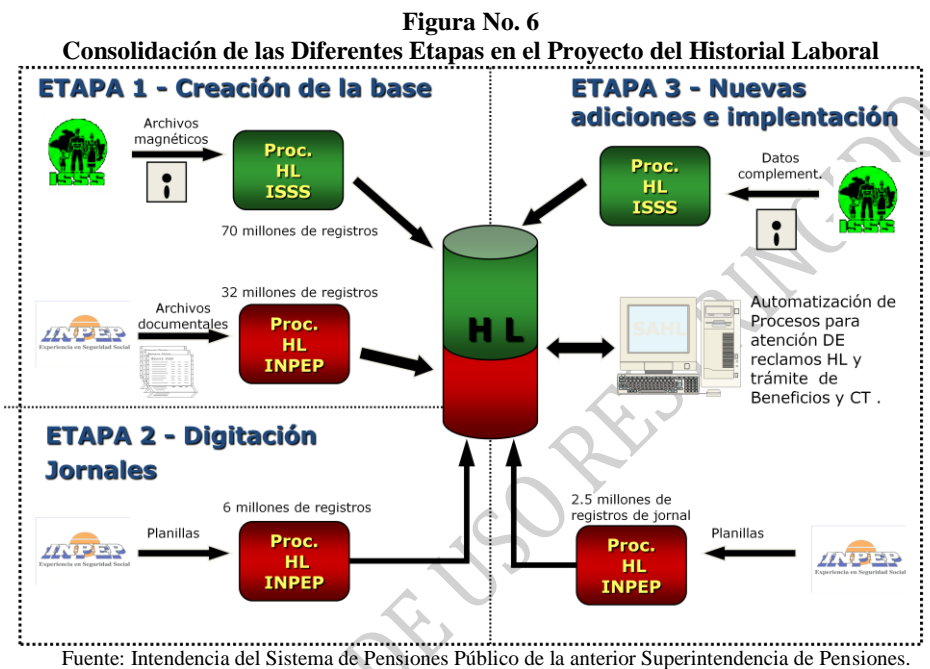
Imágenes No. 1 y 2
Archivo del Historial Laboral antes de Operar el SAP



Fuente: Intendencia del Sistema de Pensiones Público de la anterior Superintendencia de Pensiones.

⁶⁶ La Corte de Cuentas de la República llevaba en tarjetas el control del recurso humano que laboraba para el Estado.

Para solucionar los inconvenientes señalados, previo al inicio de operaciones del SAP se desarrolló el “Proyecto del Historial Laboral”, el cual fue realizado en tres etapas (Figura No. 6):



Primera Etapa: Ésta consistió en la digitación de más de 100 millones de registros. En el caso del INPEP, estos registros correspondían a planillas y tarjetas de tiempo de servicio de la CCR, pertenecientes a empleados bajo el régimen de contratos y de Ley de Salarios. En el caso del ISSS, se realizó una recolección de datos para automatizar y depurar la información que ellos administraban.

A partir de los insumos anteriores se construyó una plataforma para integrar la información del INPEP y del ISSS. Para ello, se organizaron seis centros de maquila de datos que utilizaron cerca de 250 terminales, aproximadamente 800 personas para digitar la información y 150 personas en equipos de control de calidad (Imágenes 3 y 4).

Para ejecutar la primera etapa del proyecto, en 1997 se obtuvo un financiamiento por dos millones de dólares.

Imágenes No. 3 y 4
Ejecución de la Primera Etapa del Proyecto del Historial Laboral



Fuente: Intendencia del Sistema de Pensiones Público de la anterior Superintendencia de Pensiones.

Segunda Etapa: La segunda etapa del proyecto, ejecutada entre los años 1999 y 2000, consistió en la digitación de seis millones de registros de planillas del sector público correspondientes a los períodos 1965-1975 y 1989-1997. Para el desarrollo de esta etapa, se obtuvo un millón de dólares de un programa de cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con lo cual se financió la contratación de la firma consultora Barents Group Ltda. y el establecimiento de dos maquilas de datos. La información procesada fue integrada a la base de datos obtenida en la primera etapa; sin embargo, debido a que un alto número de cotizaciones no reportaban número de afiliación, se creó otra base de registros catalogados como “blancos”.

Tercera Etapa: En el año 2000 USAID aprobó un segundo financiamiento para continuar con la construcción del HL, con los objetivos siguientes:

- a. Implementación de mecanismos para mejorar la calidad del HL
 - i. Inferencia estadística. Se utiliza este mecanismo cuando en el HL aparecen espacios en blanco, pero el empleador registrado antes y después del espacio es el mismo. En este caso se asume que en el período sin información existen cotizaciones, siempre y cuando dicho período no exceda de dos meses cotizados.
 - ii. Búsqueda de fuentes alternas de información. Se refiere a toda aquella información que no es generada por los institutos previsionales, sino por otras instancias como el FSV.
- b. Digitación de 2.5 millones de registros adicionales a los digitados en la segunda etapa.
- c. Automatización de los procesos para incrementar la eficiencia en la atención de trámites y reclamos de HL.

Posteriormente, bajo la responsabilidad de los institutos previsionales se continuó con la depuración de los HL haciendo uso de la retroalimentación de los afiliados, quienes debían presentar las pruebas necesarias para justificar el tiempo cotizado no registrado y reclamado como período trabajado. Este proceso se diseñó para el largo plazo, iniciándose con aquellas personas que estaban próximas a pensionarse en ese momento.

Sin embargo, se generaron diversos inconvenientes debido a que no existía claridad sobre las características que debían reunir dichas pruebas. Por esta razón, en 2004 se introdujo una reforma a la Ley del SAP⁶⁷ que estableció la documentación que sería aceptada para comprobar los tiempos reclamados, definiéndola en función del sector (privado o público) en el cual trabajaba el afiliado, de la manera siguiente:

a. Sector Privado

- i. Fotocopia de planilla de cotización previsional, documental o resumen, en la que conste que ha sido cancelada.
- ii. Análisis de Cuenta Individual, emitido por la División de Prestaciones Económicas del ISSS.
- iii. Certificado de Derechos y Cotizaciones extendido por el ISSS, en el que aparezcan los días y salarios cotizados al Régimen de IVM hasta abril de 1998.
- iv. Constancia extendida por el funcionario competente del ISSS o comprobante de pago de los subsidios por incapacidad temporal, correspondiente al período que se trata de comprobar.
- v. Informes de inspección del ISSS, en los que se haya establecido la relación laboral, salarios y períodos cotizados.

b. Sector Público

- i. Fotocopia de las planillas, certificada por el funcionario competente de la institución empleadora.
- ii. Informe de tiempos de servicio, emitido y certificado por la Corte de Cuentas de la República.
- iii. Informe sobre cotizaciones, emitido y certificado por el Departamento de Archivo y Microfilm del INPEP.
- iv. Copia de la tarjeta de tiempo de servicio de los empleados públicos, certificada por el Departamento de Archivo y Microfilm del INPEP o por la Corte de Cuentas de la República; se aceptan además aquellas tarjetas emitidas por otras instituciones del sector público, certificadas por los funcionarios competentes.
- v. Constancia de períodos de trabajo extendida por las instituciones públicas en donde laboró el afiliado, emitida por el funcionario competente para tal efecto. En el caso que la institución pública ya no exista, corresponde emitir la constancia a la institución que conserva la documentación relacionada con los tiempos de servicio. Dicha constancia deberá especificar períodos laborados, salarios y licencias sin goce de sueldo.

⁶⁷ Reforma realizada mediante D.L. No. 336 del 4 de junio de 2004, D.O. No. 126, Tomo No. 364, del 7 de julio de 2004.

- vi. Certificado de Derechos y Cotizaciones extendido por el ISSS, en el que aparezcan los días y salarios cotizados al régimen de salud.
- vii. Ejemplares originales de Diarios Oficiales o fotocopias de los mismos, en los que aparezcan publicados los acuerdos de nombramientos, aumentos, traslados y, en general, cualquier acto administrativo que quiera comprobarse.

En el caso que no fuera posible presentar ninguno de los documentos anteriores, la reforma incluyó también la figura de la declaración jurada, tanto para los trabajadores del sector privado como público. No obstante, este mecanismo sólo puede ser utilizado para comprobar un tiempo de servicio que no exceda de dos años (continuos o discontinuos), el cual no debe estar comprendido en los últimos diez años cotizados.

La declaración jurada vino a constituirse en una especie de “cheque en blanco”, ya que muchos afiliados aprovecharon esta opción para completar el tiempo necesario para pensionarse, particularmente aquellos que requerían de 30 años de cotización sin límite de edad⁶⁸.

A pesar de los esfuerzos realizados para completar y registrar el HL de los afiliados, aún existen algunos retos pendientes de resolver: parte de esta información no se ha capturado ni sistematizado, encontrándose en algunos casos en microfilms o en documentos físicos. Por otro lado, el trámite para obtener el HL es significativamente prolongado, debido a la alta demanda de este tipo de gestiones y que los recursos destinados a este proceso no son suficientes.

b) Devolución de Saldos

El fundamento legal para devolver las cotizaciones a las personas afiliadas al SAP que no cumplen con el requisito de tiempo cotizado se encuentra en los Art. 125 y 126 de la Ley del SAP. En el caso del beneficio por vejez del SAP, la ley establece que el afiliado que cumple con la edad legal para pensionarse y no reúne el tiempo mínimo de cotización requerido, tiene derecho a la devolución del saldo de su CIAP (incluyendo el CT), pudiendo elegir entre recibirla en un solo pago o en seis anualidades. Si el tiempo cotizado es inferior a seis años, la devolución debe efectuarse en un solo pago.

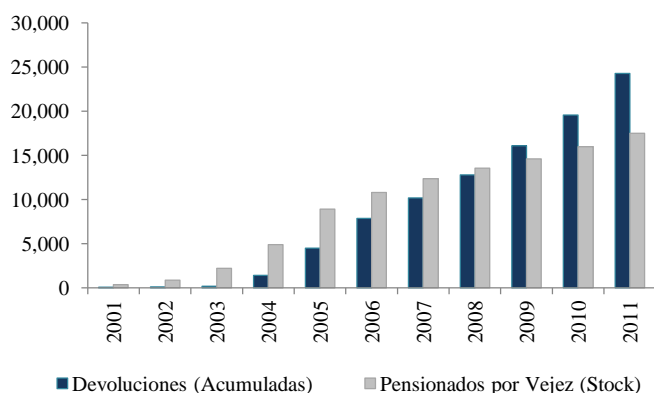
En el caso de que la devolución se realice en seis anualidades, el último pago debe ajustarse para reconocer la rentabilidad registrada a la fecha. Una de las ventajas de la devolución en anualidades es que el afiliado puede continuar cotizando al programa de salud del ISSS, beneficiándose de la cobertura de dicho programa durante ese período.

⁶⁸ Cuando inició operaciones el SAP, se permitieron las pensiones anticipadas por vejez con 30 años cotizados, independientemente de la edad del afiliado. Esta medida fue derogada por medio del D.L. No. 347 en junio de 2004. No obstante, los afiliados que al 31 de diciembre de 2004 registraron al menos 30 años de cotizaciones, aún pueden ejercer ese derecho.

En cualquier caso, si el afiliado cumple con la edad legal sin registrar el tiempo mínimo de cotización, puede continuar cotizando con el objeto de cumplir con el tiempo requerido para acceder a la pensión por vejez.

De acuerdo a las estadísticas previsionales, durante el período 2001-2011 se devolvió el saldo CIAP a más de 24 mil afiliados. Si se comparan estos datos con aproximadamente 17 mil pensionados por vejez registrados a diciembre 2011, se tiene que del total de personas que cumplió la edad legal para pensionarse, la mayoría (58.1%) recibió la devolución de su CIAP (Gráfico No. 29).

Gráfico No. 29
Pensionados por Vejez y Devoluciones Otorgadas en el SAP,
Cifras Acumuladas para Cada Año. Período: 2001 – 2011



Fuente: Elaboración propia con base en diferentes Revistas de Estadísticas Previsionales de la SSF e información proporcionada por las AFP.

Durante el período evaluado, los egresos anuales del SAP en concepto de devoluciones han aumentado significativamente, ascendiendo a US\$ 53.2 millones durante el 2011. Este crecimiento ha implicado una mayor participación de las devoluciones dentro del total de egresos por beneficios del SAP: durante el 2001, el pago de pensiones representó el 90.4% del total de egresos, 9.4% las herencias y 0.2% las devoluciones; mientras que para el 2011, las pensiones constituyeron el 74.5% de los egresos, 1.6% las herencias y 24.0% las devoluciones (Cuadro No. 43).

Es importante mencionar que el esquema establecido en un inicio para el traslado de afiliados del sistema antiguo al SAP, condujo a que los montos de devoluciones no fueran significativos al comienzo del sistema, ya que los primeros afiliados alcanzaron la edad de jubilación hasta finales de 2003.

Cuadro No. 43
Egresos SAP por Año
Porcentaje y Miles de US\$

Año	Participación en el Total			Egresos Totales
	Pensiones	Herencias	Devoluciones	
2001	90.4%	9.4%	0.2%	9,379.0
2002	93.9%	6.0%	0.1%	13,955.0
2003	95.9%	3.8%	0.3%	24,476.0
2004	81.7%	3.7%	14.5%	50,666.7
2005	76.0%	2.3%	21.7%	94,156.2
2006	77.5%	1.5%	21.0%	114,147.2
2007	81.9%	1.8%	16.3%	123,563.7
2008	80.5%	2.2%	17.4%	140,934.4
2009	79.0%	1.5%	19.5%	162,857.6
2010	76.7%	1.3%	22.0%	186,768.5
2011	74.5%	1.6%	24.0%	222,319.4

Fuente: Revista de Estadísticas Previsionales, SSF (varios años)

Por otro lado, de conformidad a las proyecciones realizadas en la valuación actuarial del presente estudio, se tiene que de 1.3 millones de afiliados que han cotizado alguna vez al SAP y que potencialmente alcanzarán la edad de vejez, unas 800 mil personas recibirán la devolución de su CIAP, lo que significa que el 57.3% del universo que podría acceder a la pensión por vejez obtendrá una devolución, manteniendo prácticamente estable el porcentaje de personas que recibirá este tipo de beneficio en relación al dato histórico comentado anteriormente para el período 2001-2011.

Desde la perspectiva del Estado, el incremento experimentado en el pago de devoluciones provoca una fuerte presión sobre las finanzas públicas, debido a que se vuelve necesario un único desembolso para el pago de la devolución. Por el contrario, en el caso de los Optados B, las pensiones permiten que el Estado distribuya sus egresos a través del tiempo, considerando cada año únicamente los montos de pensión a entregar.

Desde el punto de vista del individuo, ante la situación descrita surge la siguiente interrogante: ¿Se diseñan los sistemas previsionales para otorgar beneficios en un solo monto? Definitivamente no, ya que todo sistema previsional busca proveer un ingreso al trabajador sustitutivo del salario cuando se encuentre en su etapa de retiro. Considerando la escasa cultura de ahorro de la población salvadoreña, el problema se agrava por dos razones: (1) las pensiones constituyen la principal o única fuente de ingresos para la población mayor, y (2) cuando un afiliado recibe la devolución de su CIAP, corre el riesgo de gastarse sus recursos anticipadamente, quedando desprotegido durante los años en que se vuelve más difícil encontrar una fuente de ingresos alternativa.

4. Evasión y Mora

De acuerdo a la Ley del SAP, todo trabajador que mantenga una relación de dependencia laboral debe cotizar obligatoriamente al sistema. Los aportes deben ser declarados y pagados dentro de los diez primeros días hábiles del mes siguiente a aquél en que se devengó el respectivo salario; no obstante, se han identificado tres formas de incumplimiento a esta obligación, las cuales se especifican a continuación:

- a. **Evasión:** En el ámbito previsional, bajo esta figura el empleador le manifiesta a su trabajador que no le descontará las cotizaciones previsionales, con el propósito que reciba un mayor ingreso. Con esta acción el empleador evade el mandato de Ley que le obliga a realizar dichas retenciones y a efectuar sus propios aportes a favor del trabajador.
- b. **Subdeclaración:** Esta práctica se refiere a que el empleador declara y paga las cotizaciones sobre un salario que es inferior al que realmente devenga el empleado.
- c. **Mora:** Se refiere a una situación en la cual el empleador retiene las cotizaciones del trabajador pero no hace efectivo su pago; en el mejor de los casos, solamente las declara.

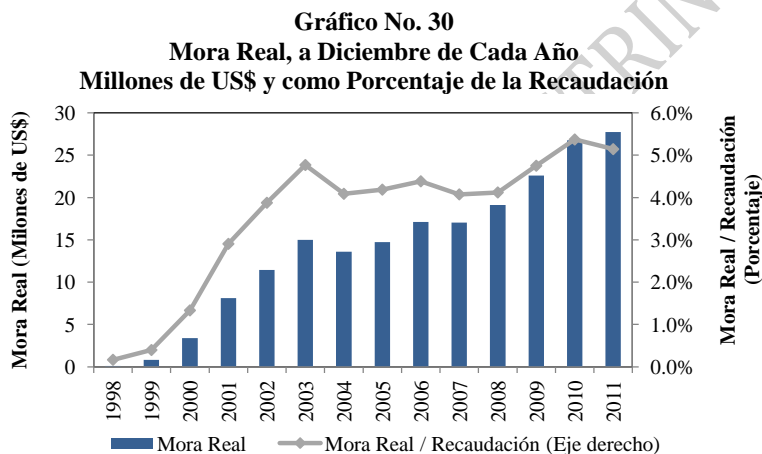
Debido a la dificultad de identificar y estimar la evasión y subdeclaración de las cotizaciones previsionales, este apartado se enfocará en la conceptualización y evolución de la mora previsional.

La mora previsional representa un hecho grave para el sistema, ya que se trata de recursos que son propiedad del trabajador, provenientes de la retención mensual de su salario, que deberían ser entregados a la institución previsional a la cual se encuentra afiliado. En el caso que no se recuperen estos recursos, se afecta negativamente la CIAP del afiliado y en consecuencia, el monto del beneficio que recibirá al momento de pensionarse. Adicionalmente, se somete a una situación de desprotección al afiliado al exponerlo a la ausencia de cobertura del seguro contra invalidez o fallecimiento que goza todo aquel que efectivamente declara y paga su cotización a tiempo. La mora previsional puede ser estimada utilizando dos conceptos diferentes:

- a. **Mora Real:** La mora real se identifica a través de las planillas de cotización registradas como **Declaración y No Pago**. La Ley del SAP otorga al empleador la posibilidad de declarar cotizaciones que serán pagadas posteriormente, junto con los intereses y reajustes correspondientes, de modo que el trabajador no sufra ninguna merma en su ahorro previsional.
- b. **Mora Presunta:** Se considera “mora presunta” la interrupción en el pago de las cotizaciones previsionales de un trabajador, mientras no sea posible verificar la razón de dicha interrupción. Un error frecuente es considerar la mora presunta como deuda definitiva, y en consecuencia, ampliar equivocadamente la mora previsional, ya que esta categoría puede representar diversas situaciones como pérdida de trabajo, retraso en el pago de cotizaciones a raíz de una incapacidad médica del trabajador, retiro

temporal del mercado laboral, rezagos en el pago de las cotizaciones, o bien una conducta irregular e intencional en dicho pago.

Como se observa en el Gráfico No. 30, la mora real muestra una tendencia al alza desde que inició operaciones el SAP, exceptuando los años 2004 y 2007 que presentan reducciones de 9.2% y 0.4%, respectivamente. Durante los primeros años del SAP, como un reflejo de la expansión natural de dicho sistema, la mora real aumentó a tasas considerables; inclusive, en 1999 llegó a tomar un valor ocho veces mayor que el del año anterior (US\$ 835.8 miles en 1999 en comparación con US\$ 97.0 miles en 1998). Fue hasta mediados de la década del 2000 que se estabilizó el crecimiento de esta variable, presentando una tasa de incremento promedio anual de 10.9% durante el período 2005-2011.



Fuente: Intendencia del Sistema de Pensiones, SSF

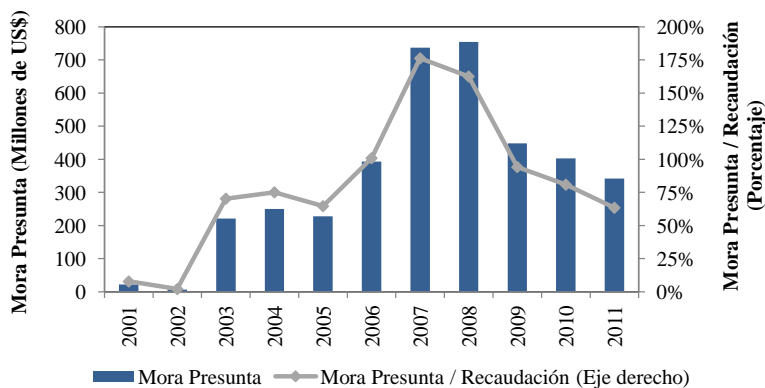
La proporción que representa la mora real de la recaudación anual también presenta un comportamiento ascendente, pasando de 1.3% de lo recaudado en el año 2000 a 5.1% en 2011. A diciembre de ese último año, la mora real del SAP asciende a US\$ 27.7 millones, de los cuales US\$ 14.4 se adeudan a AFP Crecer y US\$ 13.3 a AFP Confía.

En lo que respecta a la mora presunta, ésta presenta un comportamiento irregular en el tiempo, ya que como se mencionó anteriormente, su cálculo se ve afectado por la falta de información sobre el comportamiento de las cotizaciones de los afiliados. Es importante mencionar que al inicio del SAP se dieron algunos problemas de registro de este tipo de mora, razón por la cual los valores previos a 2007 eran significativamente bajos; posteriormente, se hicieron algunos esfuerzos para mejorar la calidad de información.

Como puede observarse en el Gráfico No. 31, desde 2009 la mora presunta exhibe una tendencia a la baja, presentando durante el período 2009 – 2011 una variación promedio

anual negativa de 21.9%. A diciembre 2011, la mora presunta constituyó el 63.4% de la recaudación de ese mismo año.

Gráfico No. 31
Mora Presunta, a Diciembre de Cada Año
Millones de US\$ y como Porcentaje de la Recaudación



Fuente: Intendencia del Sistema de Pensiones, SSF

Es importante mencionar que la Superintendencia del Sistema Financiero ha realizado una serie de acciones para combatir la mora, entre las que se destacan las siguientes: inicio del proceso administrativo sancionatorio en los casos que corresponde, depuración de la mora, realización de auditorías con enfoque de riesgos dirigidas a las gestiones de cobro de lo adeudado al Fondo de Pensiones, coordinación interinstitucional entre la Superintendencia y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), así como el desarrollo de aplicaciones informáticas para ejercer un mejor control de las cotizaciones pendientes de pago por parte de los empleadores.

5. Bases Técnicas Aplicables en el SAP

Las bases técnicas aplicables a un régimen de pensiones están constituidas por el conjunto de parámetros e hipótesis de trabajo que inciden en el cálculo de los montos de pensiones de los afiliados. El Instructivo SAP 29/98 “Para la Determinación de los Capitales Técnicos Necesarios y Generación de las Tablas de Mortalidad” vigente desde junio de 1998, considera las siguientes bases técnicas aplicables al SAP:

- a. **Tablas de Mortalidad.** Éstas permiten calcular las probabilidades de muerte y de supervivencia de un colectivo teórico preestablecido, a partir de las cuales se forman las funciones que determinan el monto de la pensión que le corresponde al afiliado.

El Instructivo SAP 29/98 contiene seis tablas de mortalidad, tres de las cuales son aplicables a mujeres (M) y tres a hombres (H). Dichas tablas utilizan diferentes

parámetros para determinar la probabilidad de sobrevivencia: la tabla RV H ES y la RV M ES son utilizadas para el cálculo de la pensión por vejez; la BH ES y la BM ES son aplicables a los beneficiarios de pensiones por sobrevivencia; y finalmente, la MI H ES y la MI M ES se emplean para el cálculo de pensión por invalidez.

- b. **Tasa de Interés Técnico, TIT.** Tasa anual real que constituye una variable crítica y sensible para el cálculo de las pensiones. La TIT mantiene una relación directamente proporcional con los montos de pensiones, es decir que un incremento en la TIT conduce a un incremento en el valor de la pensión y viceversa. Según el Instructivo antes señalado, la TIT que se utiliza para la generación de las tablas de mortalidad es del 6.0%, la cual debe ser revisada periódicamente.
- c. **Capital Técnico Necesario, CTN.** Valor actual esperado de las pensiones de referencia del causante y de sus beneficiarios, el cual se calcula a partir de la fecha en que se ejecuta el segundo dictamen de invalidez, se produce el fallecimiento del causante o se cumple con los requisitos para otorgar la pensión de vejez, hasta la extinción del derecho a pensión del afiliado y de sus beneficiarios. El CTN total es la suma de los capitales técnicos necesarios (ctn) para financiar una unidad de pensión del afiliado y de cada uno de los beneficiarios que establece la Ley del SAP.

El ctn toma diversos valores según las características del causante y del tipo de pensión. Las fórmulas para calcular el ctn de cada uno de los miembros del grupo familiar del afiliado se determinan utilizando la teoría actuarial y funciones conmutadas, empleando también las tablas de mortalidad y la TIT para determinar el valor presente de los beneficios previsionales futuros⁶⁹.

Las bases técnicas deben encontrarse dentro de unos valores prudentemente establecidos, reconocer la situación económica y financiera del entorno así como considerar la experiencia de mortalidad en el sistema de pensiones, ya que de ellas depende el cálculo de los montos de pensiones. No obstante, las bases técnicas que se encuentran vigentes en el SAP han sido objeto de una serie de cuestionamientos.

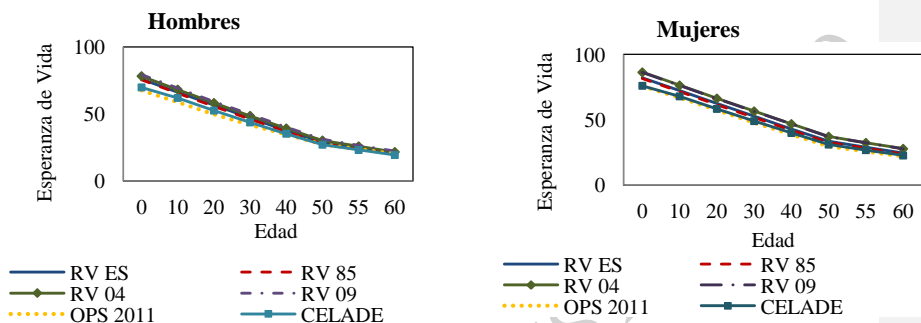
Uno de esos cuestionamientos se relaciona con las tablas de mortalidad, particularmente las utilizadas para el cálculo de las pensiones por vejez, ya que al compararlas con otras fuentes de información, en algunos casos es más alta la esperanza de vida en las tablas de mortalidad vigentes en el SAP. Dentro de la previsión social, la estimación de la esperanza de vida afecta el cálculo de las prestaciones.

En el Gráfico No. 32 se compara la esperanza de vida estimada para hombres y mujeres utilizando diferentes tablas de mortalidad. Las RV ES son las tablas vigentes en el SAP; las RV 85, RV 04 y RV 09 son las tablas que se aplican en Chile; adicionalmente, se han considerado también las tablas de mortalidad de la OPS de 2011 y las tablas del Centro

⁶⁹ En el ANEXO K se presentan las fórmulas para el cálculo del CTN y ctn, conforme lo señala el Instructivo SAP 29/98.

Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) aplicables durante el quinquenio 2010-2015 para El Salvador.

Gráfico No. 32
Comparación Esperanza de Vida de Diferentes Tablas de Mortalidad



Edad	Hombres						Mujeres					
	RV ES	RV 85	RV 04	RV 09	OPS	CELADE	RV ES	RV 85	RV 04	RV 09	OPS	CELADE
0	76.0	75.6	78.2	79.3	67.6	69.8	82.1	81.4	86.3	86.2	75.7	76.0
10	66.2	65.6	68.2	69.3	58.8	62.0	72.2	71.4	76.3	76.2	66.8	68.0
20	56.6	55.6	58.2	59.3	49.6	52.5	62.4	61.4	66.3	66.2	57.2	58.4
30	47.0	46.0	48.6	49.6	41.8	43.7	52.6	51.7	56.5	56.4	47.8	49.0
40	37.6	36.7	39.2	40.2	34.6	35.2	43.0	42.0	46.8	46.7	38.6	39.9
50	28.7	27.9	30.2	31.0	27.2	27.0	33.6	32.7	37.2	37.1	29.8	31.1
55	24.5	23.7	25.8	26.6	23.6	23.1	29.0	28.2	32.4	32.4	25.7	26.9
60	20.5	19.8	21.6	22.3	20.2	19.3	24.7	23.8	27.9	27.8	21.8	22.8

Fuente: Elaboración propia con base en diferentes fuentes de información,
 RV 85 ES - Instructivo 29/98 SSF.
 RV 85, 04 y 09 - Página web de la Superintendencia de Pensiones de Chile.
 OPS 2011 - Página web de la Organización Panamericana de la Salud.
 CELADE 2010-2015 - Página web del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

Según las tablas de mortalidad vigentes en el SAP, la esperanza de vida al nacer es de 76.0 años para los hombres y de 82.1 años para las mujeres. Sin embargo, excepto para las RV 04 y RV 09, las demás tablas de mortalidad muestran menores esperanzas de vida tanto para hombres como para mujeres, respectivamente: 75.6 y 81.4 años según las RV 85, 67.6 y 75.7 años según la OPS, 69.8 y 76.0 años según CELADE.

Al comparar las diferentes tablas de mortalidad del Gráfico No. 32, se puede observar que la esperanza de vida a la edad de jubilación no se encuentra tan dispersa como la esperanza de vida al nacer; sin embargo también existen ciertas diferencias, principalmente para el caso de las mujeres. Según las tablas de mortalidad aplicables al SAP, la esperanza de vida para los hombres que tienen 60 años es de 20.6 años y para las mujeres que tienen 55 años es de 29.0 años. Excepto para las RV 04 y RV 09, las demás tablas de mortalidad también

muestran menores esperanzas de vida para hombres y mujeres, respectivamente: 19.8 y 28.2 años según las RV 85, 20.2 y 25.7 años según la OPS, 19.3 y 26.9 años según CELADE.

Es importante reconocer que los afiliados al SAP son colectivos que poseen características diferentes en comparación con la población general, debido a que constituyen poblaciones selectas que laboran principalmente en el sector formal de la economía. No obstante, al considerar una mayor esperanza de vida en la edad legal de jubilación, se calcula un monto de pensión menor que si se utilizara una tabla con menor esperanza de vida.

Otro cuestionamiento de las bases técnicas actuariales del SAP es la TIT vigente, ya que teóricamente, la TIT debe estar en función de la rentabilidad real del Fondo de Pensiones. Como se mencionó anteriormente, la TIT vigente es de 6.0%, mientras que a diciembre 2012, el rendimiento real promedio del Fondo de Pensiones de los últimos cinco años rondaba el 1.8%. Esta relación permite identificar que se están concediendo beneficios de pensión suponiendo una tasa de rendimiento del 6.0%, mientras que el Fondo de Pensiones está obteniendo una tasa inferior, originando así un descalce entre ambas tasas.

Una TIT artificialmente alta produce la terminación anticipada de los saldos de la CIAP, ya que las pensiones otorgadas son mayores a las que técnicamente deberían corresponder y consecuentemente, en el mediano plazo provoca una mayor presión fiscal debido al pago de la garantía de pensión mínima. Es importante mencionar que la TIT que se encuentra vigente fue estimada en 1998 cuando la economía salvadoreña mantenía el colón como moneda de curso legal y ha permanecido invariable desde el inicio de operaciones del SAP.

Confirmando las ideas anteriores, en el 2007 la Superintendencia de Pensiones contrató los servicios del actuario Lozano Nathal para que revisara y actualizara las tablas de mortalidad. El informe final del consultor proponía unas nuevas tablas que representaban de mejor manera la realidad salvadoreña en cuanto a las tasas de mortalidad y la tasa financiera de descuento, implicando en la mayoría de los casos un incremento en los montos de pensión. Por su parte, en ese mismo año ASAFONDOS contrató al consultor que en su momento construyó las tablas de mortalidad que se encuentran vigentes en el SAP, con el objetivo que las revisara y actualizara, concluyendo también que debería reducirse la TIT.

Ante la necesidad de contar con tablas de mortalidad y TIT acordes con la realidad salvadoreña, es importante revisar las bases técnicas actuariales del SAP para corroborar si los montos de pensiones que se están otorgando difieren de los que podrían considerarse técnicamente viables, ya que dichas bases se han mantenido invariables durante los 15 años de operaciones del SAP. En el caso de las tablas de mortalidad, se esperaría que a partir de dicha revisión éstas presenten menores índices de mortalidad, favoreciendo al alza los montos de pensiones; mientras que en el caso de la TIT, probablemente se produciría una reducción de dicha tasa que ocasionaría una disminución en las pensiones. El efecto neto se conocerá únicamente cuando se realicen los estudios correspondientes.

6. Transición Demográfica

El Salvador, al igual que el resto de países de América Latina y de otras regiones del mundo, atraviesa un período de transición en su dinámica demográfica. Desde la década de los 70, esta transición se ha caracterizado por una reducción en la base de la pirámide poblacional (es decir, de los más jóvenes) y un proceso paulatino de envejecimiento de la población (ANEXO L).

Los cambios demográficos son relevantes para los sistemas de pensiones ya que determinan la cantidad de población activa en relación a la población pasiva.

La transición de la estructura poblacional se explica en un primer momento por la reducción experimentada en la tasa de mortalidad y posteriormente, por una menor tasa de fecundidad y un aumento en la esperanza de vida. Es importante destacar que la principal variable demográfica que afecta el funcionamiento de los sistemas de pensiones es la longevidad.

Según la CEPAL (2009) El Salvador se encuentra en una fase de transición plena, caracterizado por un nivel intermedio de fecundidad y mortalidad, avanzando hacia un período donde la cantidad de población potencialmente productiva se reducirá en relación a la población inactiva.

A continuación se presentan los principales cambios que han experimentado algunos indicadores demográficos de El Salvador, las proyecciones de su evolución hasta el año 2100 según el CELADE (2011), así como una descripción de la estructura de edades del sistema de pensiones salvadoreño a diciembre 2011.

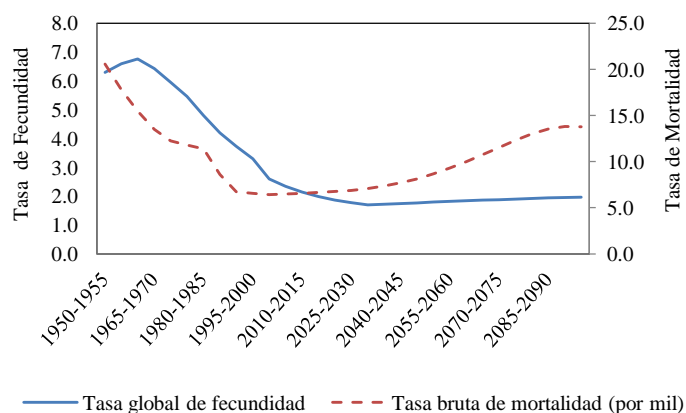
a) Reducción de las Tasas de Mortalidad y Fecundidad

En un período de aproximadamente 30 años, entre 1960 y 1990, los índices de fecundidad de Latinoamérica bajaron a niveles inferiores al promedio mundial, después de presentar tasas entre las más altas del mundo. En el caso de El Salvador, la tasa de fecundidad pasó de 6.3 hijos por mujer en el período 1950-1955 a 2.3 hijos por mujer durante 2005-2010.

Según estimaciones de la División de Población de la CEPAL (CELADE, 2011), se espera que la tasa de fecundidad continúe reduciéndose lentamente, llegando a tomar un valor aproximado de 2.0 hijos por mujer para el año 2100. Esta situación implicaría estar por debajo de la tasa de reemplazo de la población, ya que se considera que una tasa global de fecundidad de 2.1 hijos por mujer es la tasa mínima requerida para asegurar el denominado nivel de reemplazo de la población, con el cual se logra que por cada mujer quede una hija que la reemplace⁷⁰ (Gráfico No. 33).

⁷⁰ La tasa de 2.1 hijos por mujer considera que la proporción de nacimientos femeninos es ligeramente menor a 0.50 y que no todas las mujeres sobreviven hasta llegar a sus años reproductivos.

Gráfico No. 33
Tasas de Fecundidad y Mortalidad de El Salvador



Fuente: CELADE (2011).

Por otro lado, la tasa de mortalidad se redujo de 20.6 personas por cada mil habitantes en el período 1950-1955 a 6.5 personas en 2005-2010. Para el 2100, se proyecta una tasa de mortalidad de 13.8 personas por cada mil habitantes.

b) Incremento de la Esperanza de Vida

De acuerdo a CELADE (2011), en El Salvador la esperanza de vida al nacer aumentó 26.2 años en las últimas seis décadas, pasando de 45.1 años para el período 1950-1955 a 71.3 años para el período 2005-2010. Sin embargo, existen diferencias importantes por género: en el caso de la mujer, la esperanza de vida aumentó 29.1 años al pasar de 46.8 años durante el quinquenio 1950-1955 a 75.9 años para el 2005-2010; mientras que en el caso del hombre, el incremento estimado es de 23.1 años (de 43.4 a 66.5 años). Como resultado de este fenómeno, se ha acentuado la diferencia entre géneros de este indicador, pasando de 3.4 años a 9.4 años mayor para la mujer.

Se espera que en los próximos noventa años la esperanza de vida al nacer para toda la población se incremente 12.5 años más (a 83.8 para el período 2095-2100). En este lapso de tiempo la proyección es más favorable para el hombre, cuya esperanza de vida crecerá en 14 años.

c) Reducción de la Tasa de Dependencia (Bono Demográfico)

Como resultado del incremento en la población infantil durante el período 1950-1970 (por el aumento de la tasa de fertilidad en ese período), la tasa de dependencia⁷¹ se incrementó de 95.2 personas por cada 100 habitantes en 1950, a 107.8 en 1970. Después de ese período, la tasa de dependencia ha venido disminuyendo a medida que se ha reducido la tasa de fertilidad, alcanzando un valor de 70.7 en 2010 (CELADE, 2011).

El “bono demográfico” es el proceso de disminución en la relación de dependencia a medida que aumenta el peso relativo de la población en edad productiva y se reduce el de las personas inactivas. En este período se crea un contexto favorable al desarrollo ya que es posible incrementar los niveles de ahorro y de inversión para impulsar el crecimiento económico. CEPAL (2009) expone el siguiente detalle sobre el bono demográfico:

En general, no existe una medida exacta de los límites el bono demográfico y su definición en términos de evolución de la relación de dependencia suele variar. En este estudio se considera el período de bono demográfico dividido en tres fases: en la primera (bono 1), la relación de dependencia disminuye pero todavía se mantiene relativamente alta con más de dos dependientes por cada tres personas en edades activas; en la segunda (bono 2), la relación de dependencia alcanza niveles más favorables, menos de dos dependientes por cada tres personas en edades activas, y sigue bajando; en a tercera (bono 3), la relación de dependencia empieza a subir debido al aumento proporcional de personas mayores, pero todavía se mantiene en niveles favorables (menos de dos dependientes por cada tres personas en edades activas).

De acuerdo al Censo de Población de 2007, la proporción de personas menores de 15 años disminuyó 5 puntos porcentuales respecto al Censo de 1992; mientras que las personas en edad potencialmente activa o de trabajar (entre 15 y 64 años de edad) registraron un aumento de 3 puntos porcentuales, generando una disminución del peso relativo de la población en edad inactiva respecto a la población activa.

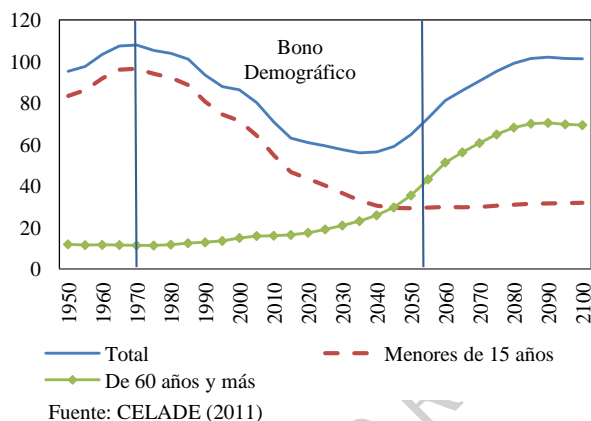
En 2012 El Salvador alcanzó los niveles más favorables del bono demográfico, manteniendo una ratio de dependencia de menos de dos dependientes por cada tres personas en edad activa

De acuerdo a la clasificación realizada por la CEPAL (2009), en el año 2012 El Salvador se ubicó en la segunda fase del bono demográfico y se mantendrá decayendo por algunos años (se estima que la ratio disminuya hasta 55.9 en el año 2035). Según proyecciones de CELADE (2011), este bono se extendería hasta principios de la década de 2050; posteriormente, la ratio de dependencia subirá de 64.7 en 2050 a 101.2 en 2100, como consecuencia de un incremento relativo en la población adulta mayor; es decir, en 2100

⁷¹ Tasa de Dependencia = ((Población de 0 a 14 años + población de 60 años y más) / población de 15 a 59 años) * 100

existirá aproximadamente una persona en edad inactiva por cada persona en edad activa (Gráfico No. 34).

Gráfico No. 34
Tasa de Dependencia de El Salvador



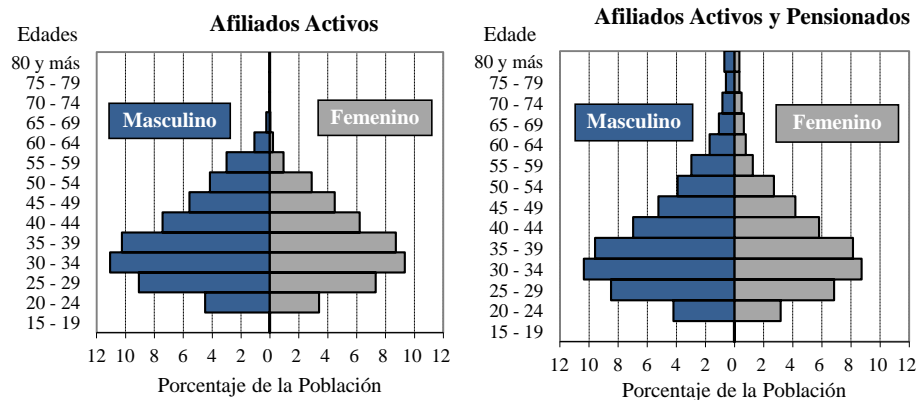
La finalización de esta ventana demográfica implicará un intenso proceso de envejecimiento de la población, incrementando los costos asociados a la seguridad social, especialmente de los sistemas de pensiones. Las proyecciones realizadas por CELADE (2011) indican que la población adulta (>60 años) registrará las mayores tasas de crecimiento entre 2045 y 2055 (entre 14.7% y 17.3% por quinquenio). Así mismo, se estima que la pirámide poblacional de El Salvador sufrirá un proceso de inversión en su estructura a partir de 2015, elemento relevante para evaluar la sostenibilidad del sistema previsional.

A partir de 2015, la pirámide poblacional de El Salvador sufrirá un proceso de inversión en su estructura. El bono demográfico finalizará en la década 2050, como consecuencia de un incremento relativo en la población adulta mayor.

d) Impacto en la Estructura de Edades del Sistema de Pensiones

Las pirámides de población que se muestran a continuación consideran a los afiliados del sistema de pensiones (SAP y SPP) que han realizado aportes al sistema en algún momento de su vida, y en el caso de los pensionados, incluyen únicamente a los pasivos por vejez e invalidez (Gráfico No. 35).

Gráfico No. 35
El Salvador: Pirámides Poblacionales del Sistema Previsional



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

En ambos casos, la estructura de edades indica que existe una fuerte concentración de personas en el rango de 30 a 39 años, alcanzando un 39.4% en el caso de los afiliados activos y 36.8% si se consideran también a los pensionados por vejez e invalidez. La estrechez de la base de las pirámides (población de menor edad) evidencia la reversión que está operando en la pirámide poblacional que, dependiendo del esquema de pensiones adoptado, podría implicar problemas de sostenibilidad en un horizonte de 30 años cuando de continuar con la tendencia observada, la cantidad de personas que contribuirán al sistema será menor que la beneficiaria.

La reversión en la pirámide poblacional se evidencia en la mayor proporción de personas entre 30 y 39 años en comparación con los menores de 30 años.

7. Sostenibilidad Financiera

Desde el punto de vista previsional, la sostenibilidad financiera debe entenderse como la capacidad del sistema previsional de generar los recursos económicos provenientes de diversas fuentes de financiamiento (cotizaciones, impuestos, otros) para cubrir en la actualidad y a futuro, el pago de prestaciones y gastos operativos de las instituciones responsables de administrarlo.

De acuerdo a los estudios citados en Mesa Lago y Durán (1998), la reforma sustitutiva propuesta por las autoridades implicaría una reducción del déficit actuarial de alrededor de 46.1%, con un horizonte de proyección de 60 años y una tasa de descuento de 4.0%; mientras que de acuerdo al informe de Melinsky et al. (1998) el ajuste con un horizonte de

proyección de 100 años oscilaría entre 32.1% y 64.0% dependiendo de la tasa de descuento utilizada y del supuesto de traslado de afiliados del SPP al SAP⁷². Pero, simultáneamente la reforma conllevaba un conjunto de compromisos previsionales que debían ser financiados, en un plazo más corto, con recursos mayoritariamente estatales.

Para financiar el Costo de Transición se establecieron cuatro fuentes de recursos: (a) las cotizaciones al SPP, (b) las reservas técnicas acumuladas por los institutos previsionales y sus rendimientos, (c) la constitución de un Fondo de Amortización como un porcentaje del Presupuesto anual del Estado y (d) transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Durante los cuatro primeros años las dos primeras fuentes fueron suficientes para cubrir las responsabilidades asumidas con la reforma; sin embargo a partir de 2001 la carga ha recaído sobre las transferencias corrientes del Ministerio de Hacienda, las cuales han crecido significativamente.

Los D.L. No. 1217 y No. 100 acrecentaron significativamente el Costo de Transición derivado del diseño original del SAP, afectando de manera negativa la sostenibilidad del sistema y agudizando la presión sobre las finanzas públicas. La mejora en los beneficios otorgados a los Optados al SAP, aunque puede ser asociada al cambio de un sistema previsional a otro, constituye una decisión discrecional de las autoridades en turno, con la cual se revirtió el esfuerzo realizado con la reforma de 1996 para viabilizar financieramente al sistema previsional.

A continuación se presenta la evolución de los componentes del Costo de Transición “original” y las obligaciones adicionales asumidas por el Estado mediante los Decretos mencionados previamente, la forma en que estos han sido financiados y el impacto que han generado en la deuda y en el déficit del sector público.

a) Necesidades de Financiamiento

El conjunto de obligaciones fiscales generadas por la transformación del sistema previsional y algunas de las reformas introducidas de manera posterior han requerido una gran cantidad de recursos estatales, cuya fuente de financiamiento ha sido insuficiente y hasta imprevista en algunos casos.

Desde 1998 el Estado ha venido cubriendo los compromisos derivados de la reforma al sistema de pensiones, se estima que para el período 1998-2011 estas erogaciones han ascendido a US\$ 4,915.0 millones. En este período los recursos se han destinado mayoritariamente a cubrir el Costo de Transición Original: beneficios y gastos administrativos del SPP (68.8%) y otorgamiento de CT (19.6%). Sin embargo como se indicó en el EB, mientras que el SPP también constituirá la responsabilidad más relevante a enfrentar en el futuro, de los restantes componentes, el pago de los beneficios establecidos en el D.L. No. 100 será el que cobrará una mayor relevancia (Cuadro No. 44).

⁷² Véase ANEXO M

Las obligaciones a cargo del Estado puede ser clasificadas en dos grandes grupos: pensiones mínimas del SAP y Costo de Transición. Los componentes del costo original registrarán para el período completo (1998 a 2131) un valor de US\$ 14,242.2 millones; mientras que el incremento asociado a los D.L. No. 100 y No. 1217 será de US\$ 7,068.4 millones. La suma de estos componentes constituye el actual Costo de Transición de la reforma de 1996.

Durante el período 1998-2011, la mayor demanda de recursos previsionales ha provenido del SPP.

Cuadro No. 44
Compromisos del Estado Derivados de la Reforma de 1998
Millones de US\$

Componentes	Períodos				Total	
	1998-2011		2011-2131			
Pensión Mínima	6.2	0.1%	5,286.3	24.4%	5,292.5	
Costo de Transición	Costo de Transición "Original"					
	SPP	3,383.4	68.8%	7,919.4	36.5%	11,302.8
	CT	964.3	19.6%	1,975.1	9.1%	2,939.4
	Incremento del Costo de Transición					
	D.L. No. 100	37.6	0.8%	6,479.5	29.9%	6,517.1
	D.L. No. 1217	523.5	10.7%	27.8	0.1%	551.3
TOTAL	4,915.0	100.0%	21,688.1	100.0%	26,603.1	

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SSF y a los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

(1) Costo de Transición "Original"

(a) Sistema de Pensiones Público

El pago de prestaciones en curso de los afiliados al sistema antiguo y sus correspondientes gastos administrativos, han crecido considerablemente desde la vigencia de la reforma. Las prestaciones otorgadas anualmente pasaron de constituir US\$ 148.2 millones en 1998 a US\$ 398.7 millones en el 2011. Por su parte, los gastos administrativos se han reducido de un total de US\$ 23.5 en 1998 a US\$ 15.0 en 2011. Para el período 1998-2011, las necesidades netas de ingresos en el SPP representaron un total de US\$ 3,383.4 millones.

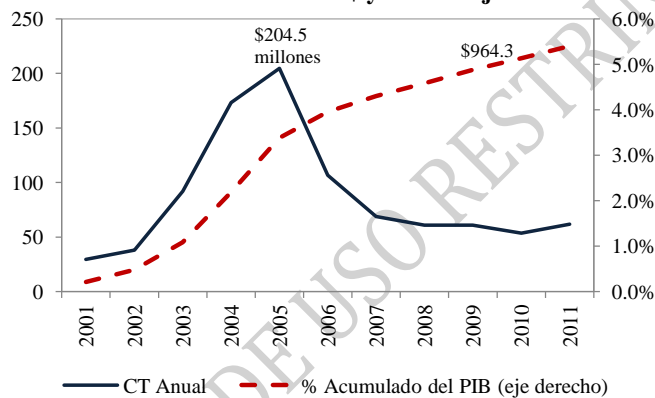
(b) El Certificado de Traspaso

A diciembre de 2011, el número de CT emitidos fue de 43,275 alcanzando un monto nominal acumulado de US\$ 964.3 millones, alrededor de 5.4% del PIB (Gráfico No. 36). En 2005 se registró un número pico de emisiones: 8,193 equivalentes a 1.2 puntos del PIB de dicho año, algunos estudios señalan que Chile alcanzó esta misma proporción en el año 2008 (BBVA, 2010).

El monto promedio de los CT otorgados a cada afiliado asciende a US\$ 22,147.1, cantidad que en la mayor parte de las ocasiones no guarda relación con las cotizaciones realizadas por los afiliados. Al realizar algunos ejercicios de simulación empleando la fórmula señalada para su cálculo, se encuentra que ésta sobrevalúa consistentemente las contribuciones realizadas por los individuos en el sistema anterior, en proporciones que varían en función de la tasa de aporte considerada⁷³.

El monto promedio de los CT otorgados a la fecha es US\$ 21,119.5, cantidad que en muchos casos no guarda relación con las cotizaciones realizadas por quienes los han recibido

Gráfico No. 36
Certificados de Traspaso Emitidos
Emisiones Anuales en Millones de US\$ y Porcentaje Acumulado del PIB



Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero

Del total de CT otorgados, 81.0% corresponde a afiliados al ISSS lo cual corresponde a 74.5% de los recursos erogados. El restante 19.0% de certificados han sido emitidos por el INPEP, absorbiendo un 25.5% de las obligaciones asumidas por el Estado para este rubro.

Es importante destacar que las emisiones de CT constituyen los desembolsos que anualmente debería realizar el SPP por este concepto; sin embargo, los CT se emitieron y redimieron en un solo pago hasta 2001. Debido al agotamiento de recursos, la forma de pago de estos certificados fue modificada por el D.L. No. 664, mediante el cual pasaron a ser pagaderos en 15 cuotas anuales. Por lo anterior, para el período 2002-2006 el egreso anual considerado dentro del SPP bajo este concepto constituye 1/15 de las emisiones autorizadas. A partir de 2007, la forma en que se asentaban contablemente las redenciones de CT cambió nuevamente, en esta ocasión al efectuarse su sustitución por CIP B, éstos dejaron de registrarse dentro de los gastos del SPP.

⁷³ Antes de la reforma la tasa de cotización del ISSS era únicamente 3.5% del salario, mientras que en el INPEP era de 9.0% ó 12.0%, dependiendo del régimen.

La primera emisión de CIP B se realizó en 2006 por un valor de US\$ 901.7 millones, la cual cubrió la fracción de redenciones de CT de los años anteriores que estaba pendiente de pago (US\$ 885.8 millones) más los intereses devengados y no pagados de CT a la fecha de emisión, dejando canceladas todas las emisiones autorizadas a la fecha.

La valuación actuarial estima que para el período 2012-2031, se demandará un total adicional de US\$ 1,975.10 millones para cubrir los compromisos adquiridos bajo este concepto.

(2) Incremento del Costo de Transición

Los D.L. No. 1217 y No. 100, de 2003 y 2006 respectivamente, modificaron las condiciones de beneficios definidos para la población optada en la Ley del SAP (1996), incrementando el Costo de Transición Original y en consecuencia socavando la sostenibilidad financiera del sistema previsional. Para el período 1998-2011 el aumento generado por dichos Decretos se estima en 10.7%, mientras que para el período 2011-2131, bajo las condiciones actuales se proyecta que este alcanzará un 42.7% (Cuadro No. 44).

(a) El Certificado de Traspaso Complementario

El D.L. No. 1217, aprobado en 2003, llamado decreto de equiparación de pensiones, modificó los beneficios que de acuerdo a la Ley del SAP le correspondería recibir a la población optada, dando un paso atrás a la reforma previsional de 1998 al garantizarle a estos afiliados beneficios similares a los definidos en el SPP⁷⁴, sin considerar la contraparte de cotizaciones necesarias para su financiamiento.

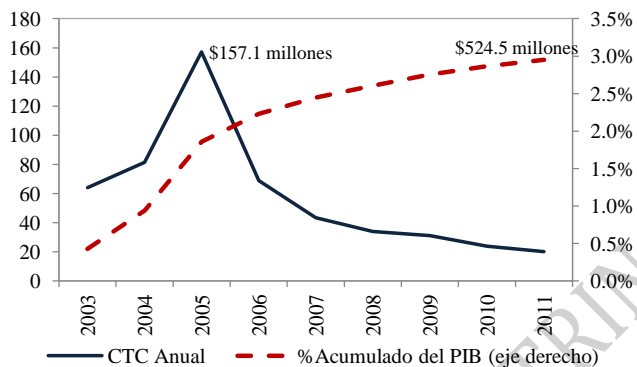
En promedio, se han otorgado CTC por un monto de US\$ 46,849 a cada afiliado, que constituyen beneficios no contributivos para la población Optada en el SAP.

A diciembre de 2011, el número de CTC emitidos fue de 12,842 y los correspondientes compromisos del Estado alcanzaron un monto de US\$ 524.5 millones (alrededor de 3.0% del PIB de ese año). Al igual que en el caso de los CT, en 2005 se registró un número pico de emisiones: 3,906 emisiones, equivalentes a US\$ 157.1 millones (Gráfico No. 37). El monto promedio de los certificados otorgados asciende a US\$ 46,849 por afiliado, que constituye beneficios no contributivos concedidos a la población optada en el SAP.

La forma en que los desembolsos de CTC son incluidos en las estadísticas de los institutos previsionales desde su introducción hasta la fecha es semejante a la expuesta para el caso de los CT.

⁷⁴ De acuerdo al Decreto Ejecutivo No.67, después de transcurridos doce meses del devengue de la pensión equiparada, se efectuará el recalcufo anual a la misma.

Gráfico No. 37
Certificados de Traspaso Complementarios Emitidos
Montos Anuales en Millones de US\$ y Porcentaje Acumulado del PIB



Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero

Debido a la derogación de este Decreto en el año 2006, el monto total de las obligaciones bajo este concepto para el período 2012-2031 ascienden únicamente a US\$ 27.8 millones.

(b) Beneficios Establecidos en el D.L. No. 100

El D.L. No. 100 vigente desde 2006, derogó la reforma introducida por el D.L. No. 1217 en 2003, reemplazando la forma de reconocimiento del tiempo cotizado en el sistema público: CT y CTC, mediante el compromiso de pago de una pensión constante (definida bajo las condiciones del SPP) y de por vida a los afiliados optados al SAP. En este caso, la obligación asumida por el Estado inicia ante el agotamiento del saldo de la CIAP.

Durante el período 2006-2011, los requerimientos de recursos bajo este concepto han alcanzado un monto de US\$ 37.6 millones. Sin embargo, para el período 2011-2131, se estima que las obligaciones adquiridas por el Estado con este Decreto aumentarán de manera considerable, alcanzando un total de US\$ 6,479.5 millones.

En términos prácticos, tanto el D.L. No. 1217 como el D.L. No. 100 constituyen alternativas para ofrecer a los Optados al SAP beneficios semejantes a los ofrecidos por el SPP. Estos fueron introducidos sin el respaldo de un estudio actuarial y sin especificar la procedencia de los ingresos necesarios para su financiamiento. En particular la población afectada por el D.L. No. 100 fue implícitamente devuelta al sistema antiguo, con un nivel de beneficios superior al resto de los afiliados al SAP incluyendo a los Optados comprendidos bajo el D.L. No. 1217.

Cuadro No. 45
Compromisos derivados del D.L. No. 100 (2006-2011)
Millones de US\$

Año	Transferencias 2da Etapa
2007	0.2
2008	1.3
2009	5.1
2010	11.2
2011	19.9
Total	37.6

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero

(3) Pensiones Mínimas del SAP

La Ley del SAP no estipuló mecanismos para ajustar estas pensiones, por lo que se conceden a criterio del Ministerio de Hacienda. Durante el período previo a la Reforma (1984-1996), la pensión mínima de vejez fue de US\$ 62.86. En 1997 ésta registró un crecimiento de 15.0%, ubicándose en US\$ 80.0, monto que se mantuvo vigente hasta 2002 cuando se aplicó un nuevo incremento de 8.7%. Posteriormente, la pensión mínima ha aumentado en 5 ocasiones pasando de US\$ 100 en 2003 a US\$ 207.60 en 2011. Las pensiones por invalidez han replicado las variaciones de las de vejez, pasando de US\$ 56 en 1998 a US\$ 145.3 en 2011 (Cuadro No. 46).

Cuadro No. 46
Evolución del Monto de Pensión Mínima (US\$)

Año	Pensión Vejez		Pensión Invalidez	
	Monto	Variación	Monto	Variación
1998	80.0		56.0	
2002	92.0	15.0%	64.4	15.0%
2003	100.0	8.7%	70.0	8.7%
2004	114.0	14.0%	79.8	14.0%
2007	119.7	5.0%	83.8	5.0%
2009	143.6	20.0%	100.6	20.0%
2011	207.6	44.5%	145.3	44.5%

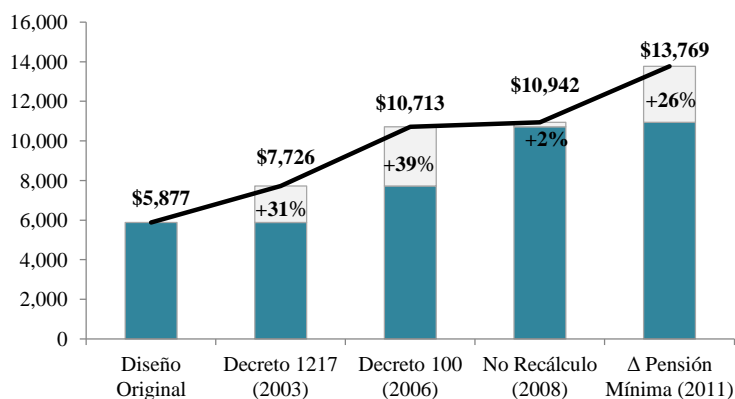
Fuente: Presupuesto General del Estado.

No se dispone de información precisa sobre el flujo de gasto en concepto de pensiones mínimas; sin embargo, se estima que para el período 1998-2011 se han requerido US\$ 6.2 millones bajo este concepto. Para el período 2011-2131, la valuación realizada sugiere que este se incrementará de manera considerable alcanzando un monto de US\$ 5,289.3. Es importante señalar que si bien la valuación no considera ningún incremento nominal en la pensión, debido a que es una estimación en términos reales, el monto de pensión se mantiene constante en términos reales.

(4) Impacto de las medidas implementadas en el SAP en las obligaciones del Estado

Con el propósito de explicar cómo las medidas previamente señaladas han incrementado los compromisos previsionales del Estado, se realizó un ejercicio de simulación en el cual se valuó a la población del SAP (1,399,102 afiliados a diciembre de 2011)⁷⁵, bajo diferentes esquemas de beneficios que simulan los cambios introducidos al diseño original a través del tiempo y se estimó su correspondiente impacto (Gráfico No. 38).

Gráfico No. 38
Medidas que han Incrementado los Compromisos Previsionales del Estado
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

El punto de partida de este ejercicio consiste en realizar una valuación actuarial conforme a la definición de beneficios contenida en la Ley del SAP aprobada en 1996. Lo anterior implica que toda la población recibirá beneficios en función de la acumulación que realice en su CIAP y cuando corresponda del CT, es decir que recibirán las prestaciones establecidas actualmente para los afiliados Obligado A u Obligado B. Bajo este escenario de referencia se estima que los compromisos del Estado ascenderían a US\$ 5,877.0 millones.

Como paso siguiente la definición de beneficios se modifica en función de lo establecido por el D.L. No. 1217 (2003), que introduce la figura del CTC. En este escenario los beneficios de la población Optada al SAP empiezan a diferenciarse de los beneficios de la población Obligada, ya que cuando corresponda, aquellos tendrán el derecho de recibir además del CT un complemento de “equiparación” (CTC). El resultado de esta valuación

⁷⁵ El modelo y la información utilizada corresponde a la del EB

implica un incremento de 31% respecto al escenario de referencia, alcanzando un monto de US\$ 7,726.0 millones.

Posteriormente, atendiendo la secuencia cronológica de los cambios, se introdujo a la valuación el nuevo tratamiento que mediante el D.L. No. 100 (2006) recibirá un segmento de la población Optada al SAP. Debido a que este Decreto sustituye al anterior, el aumento estimado de su implementación (38.7%) representa el incremento adicional (a la medida anterior) de beneficios que el Estado otorgará a la población Optada que queda comprendida bajo la vigencia del mismo. A partir de las valuaciones anteriores se estima que el aumento en los beneficios de esta población, que se deriva de la aplicación de los Decretos señalados, ha incrementado los compromisos del Estado en 82.3% respecto al escenario de referencia.

Finalmente, se agregaron al ejercicio las medidas: suspensión de Re-cálculo (2008) e incremento de la pensión mínima (2011). La primera genera un incremento estimado de 2.0% respecto al escenario anterior, mientras que el aumento de 44.5% aplicado a la pensión mínima en 2011, al pasar de US\$ 143.6 a US\$ 207.6, ocasiona una variación de 25.8% respecto a la valuación previa. Cabe destacar que el tratamiento dado a este último parámetro es para ejemplificar el impacto que puede derivarse de un ajuste o revalorización discrecional en la pensión mínima. El monto de la pensión mínima a 2011 es 2.6 veces superior al establecido en 1998.

En total, se estima que las medidas implementadas han generado un incremento de US\$ 7,892 millones en las obligaciones previsionales del Estado, es decir que estas más que duplicarán su valor inicial.

b) Fuentes de Financiamiento

Para financiar el Costo de Transición al nuevo sistema, se estableció que en primera instancia los ingresos que percibirían las instituciones previsionales (ISSS e INPEP) servirían para cubrir el pago de prestaciones y gastos administrativos del SPP y cuando éstos fueran insuficientes las Reservas Técnicas se destinarían a cubrirlos, además de la redención de los CT. Posteriormente, ante su agotamiento los recursos provendrían del Fondo de Amortización (a conformarse) y en última instancia de transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

Durante el período 1998-2011, los ingresos provenientes de las cotizaciones al SPP alcanzaron un monto de US\$ 548.8 millones, los rendimientos por inversión de la Reserva Técnica US\$ 131.9 millones y Otros ingresos del SPP US\$ 203.0 millones; mientras que, la Reserva Técnica disponía de un acumulado líquido de US\$ 355.8 millones. Las cuentas anteriores totalizaron US\$ 1,239.5 millones, permitiendo atender un 21.4%, de las obligaciones asumidas por el Estado para dicho período (US\$ 5,798.7 millones). Por consiguiente, la mayor carga de pago (78.6%) ha correspondido a las transferencias del Ministerio de Hacienda, incluyendo dentro de estas una fracción del Fondo de Amortización, que cubrió únicamente un 2.8% del total desembolsado; mientras que el resto ha sido financiado a través de endeudamiento público (Cuadro No. 47).

Cuadro No. 47
Compromisos Previsionales del Estado y su Financiamiento (1998-2011)
Millones de US\$

Necesidades 1998-2011		Financiamiento 1998-2011	
		Aportes y Cotizaciones al SPP	548.76
SPP (1998)	4,267.03	Otros ingresos del SPP	334.89
CT (1998-2011)	964.32	Reservas Técnicas	355.82
Decreto 1217 (2003)	523.54	Transferencias del Ministerio de Hacienda	
Decreto 100 (2006)	37.60	Fondo de Amortización	161.80
Pensión Mínima (2011)	6.20	Eurobonos	850.20
		CIP A	1,838.73
		CIP B	1,372.50
		Otras	425.40
	5,798.69		5,888.10

Nota: La discrepancia entre Necesidades y Financiamiento puede deberse a diferencias en la forma en que las instituciones realizan sus registros estadísticos o a deficiencias en la información generación de la información.

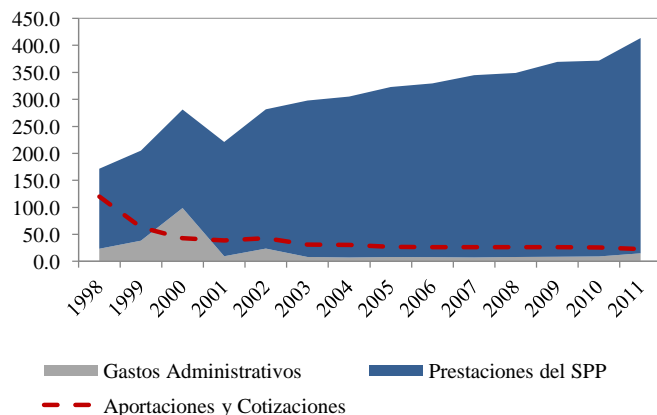
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la SSF, Ministerio de Hacienda, Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años) y a los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

Los resultados de las valuaciones realizadas antes de la reforma permitían prever que los mecanismos de financiamiento que se estipularon serían insuficientes para hacer frente al Costo de Transición Original. Como se ha señalado previamente, a éste último se sumaron, los requerimientos de recursos derivados de los D.L. No. 1217 y No. 100, que al no contar con una fuente de financiamiento pre-establecida, incrementaron el Costo de Transición a ser cubierto mediante transferencias estatales.

(1) Cotizaciones del SPP

Desde 1998, como consecuencia de la migración de población afiliada del SPP al SAP, los ingresos por cotizaciones se redujeron sustancialmente, por lo que estos se han utilizado principalmente para solventar los gastos administrativos (Gráfico No. 39). Durante el período 1998-2011, los ingresos por cotizaciones sumaron US\$ 548.8 millones, mientras que los gastos administrativos totalizaron US\$ 274.7 millones, absorbiendo un 50.1% de este tipo de ingresos. El restante 49.9% ha servido para cubrir un porcentaje reducido de las prestaciones pagadas anualmente, en promedio 7%: se exceptúan los años 1998, en que representaron el 64.9% de las prestaciones y el año 2000, en que fueron incapaces de cubrir los gastos administrativos.

Gráfico No. 39
Evolución de Ingresos por Cotizaciones y Gastos en el SPP
Millones de US\$

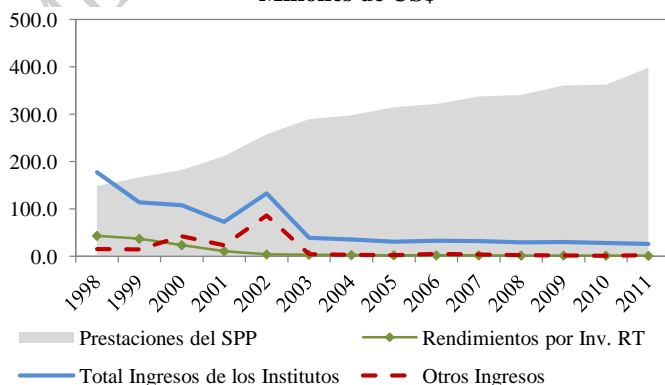


Fuente: Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años)

(2) Otros Ingresos del SPP

La reducción experimentada en los ingresos por cotizaciones hizo necesario el empleo de los recursos provenientes de los rendimientos de las inversiones realizadas y de otros ingresos de los institutos previsionales. Sin embargo, durante el período 1998-2011 ambos experimentaron una tendencia decreciente, totalizando en conjunto para el período 1998-2011 US\$ 334.9 millones. El monto alcanzado por estas fuentes de ingresos no bastó para sufragar las prestaciones otorgadas por el SPP durante el mismo período (Gráfico No. 40).

Gráfico No. 40
Evolución de Otros Ingresos del SPP
Millones de US\$



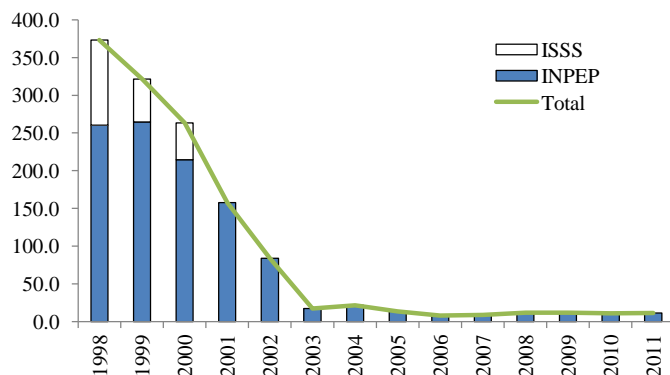
Fuente: Anuarios Estadísticos INPEP y Estadísticas del ISSS (varios años)

Al comparar el total de ingresos de los Institutos (cotizaciones, rendimientos generados por la inversión de la Reserva Técnica y otros ingresos) respecto a las prestaciones del SPP, se puede observar que únicamente en el año 1998 estos fueron capaces de cubrirlas y a partir de 1999, su diferencial ha tendido a amplificarse.

(3) Reservas Técnicas

Hasta 1997, los institutos previsionales (ISSS e INPEP) habían acumulado Reservas Técnicas por un monto de US\$ 338.7 millones, sin embargo a partir de 1999 estas empezaron a registrar un decrecimiento acelerado, debido a la necesidad de su utilización para el financiamiento de las prestaciones del SPP y de los CT. Para efectos de pago de los compromisos previsionales, las reservas técnicas del ISSS se agotaron en el año 2001 y las del INPEP en el año 2002 (Gráfico No. 41).

Gráfico No. 41
Evolución de las Reserva Técnicas
Millones de US\$



Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero

Al cierre de 2011, el SPP mantiene US\$ 11.3 millones contabilizados como Reserva Técnica, pero dicho monto está invertido en activos no líquidos: depósitos de recaudaciones por liquidar, cartera de préstamos, activos extraordinarios e inmuebles.

(4) Transferencias del Ministerio de Hacienda

De acuerdo a las estadísticas de los institutos previsionales, a partir del año 1999, las fuentes de financiamiento descritas anteriormente fueron insuficientes para costear las obligaciones previsionales derivadas de la reforma, haciendo necesario contar con transferencias corrientes del Ministerio de Hacienda para atenderlas; pese a ello, estas aparecen registradas en los institutos a partir del año 2000.

Durante el período 1998-2011, fue transferido a los institutos un total de US\$ 4,613.3, incluyendo los montos correspondientes a CT y CTC. Del total de recursos provistos por el Gobierno Central US\$ 161.8 millones corresponden al Fondo de Amortización, mientras que para atender las necesidades restantes (US\$ 4,451.5 millones) las autoridades correspondientes han optado por el endeudamiento público, agregando a los compromisos estimados como Costo de Transición, los costos derivados de este tipo de financiamiento (pago de intereses).

Las figuras mediante las cuales se ha realizado el financiamiento han ido cambiando a lo largo del tiempo. Para el período 2001-2003, aunque las fuentes utilizadas no pueden identificarse con precisión, la evidencia sugiere que se emitieron títulos valores en el mercado nacional, para cumplir con las obligaciones previsionales del período. A partir de 2004, las formas de endeudamiento están públicamente consignadas; para los años 2004, 2005 y 2006 una parte de las emisiones de Eurobonos fue destinada a cubrir la deuda previsional y de 2006 en adelante los compromisos han sido financiados mediante las emisiones del FOP (CIP A y CIP B).

(a) Fondo de Amortización

A partir de 1998, tal como estaba contemplado en la Ley del SAP comenzaron a provisionarse los recursos para el Fondo de Amortización; sin embargo, debido al rápido agotamiento de las reservas técnicas estos empezaron a utilizarse desde el año 2000. Los montos establecidos en la Ley resultaron ser significativamente inferiores a los requeridos, saldando únicamente 3.5% de las transferencias corrientes realizadas por el Ministerio de Hacienda durante el período 1998-2011. Durante dicho período el total ejecutado ascendió a US\$ 361.9 millones.

En el período comprendido entre los años 2000 a 2005 los recursos constituidos fueron destinados al pago de las obligaciones contraídas con la reforma; US\$ 158.5 millones se utilizaron para el pago de prestaciones del SPP y US\$ 3.2 millones para la Garantía Estatal de Pensión Mínima, en concordancia con los usos definidos por la Ley del SAP. Sin embargo, desde el año 2006, la mayor proporción del Fondo ejecutado (US\$ 200.1) ha sido utilizada para pagar el servicio de la deuda contratada mediante el FOP (Cuadro No. 48).

Debido a que las proyecciones actuariales del EB indican que las necesidades de financiamiento seguirán creciendo año con año, el porcentaje del Presupuesto provisionado en concepto de Fondo de Amortización seguirá siendo exiguo respecto a las obligaciones asumidas por el Estado.

Cuadro No. 48
Evolución del Fondo de Amortización
Millones de US\$

AÑO	Presupuesto General del Estado Votado	% del Presupuesto	Fondo de Amortización		Destino del Fondo de Amortización		
			Votado	Ejecutado	Pago de Prestaciones (SPP)	FOP	Pensión Mínima (SAP)
1998	1,895.2	0.5%	9.5	8.6	8.6	N.A	0.0
1999	1,951.9	0.5%	9.8	9.8	9.8	N.A	0.0
2000	2,082.8	0.5%	10.4	10.3	10.3	N.A	0.0
2001	2,216.3	1.0%	22.2	22.2	22.2	N.A	0.0
2002	2,504.1	1.0%	25.0	25.1	25.1	N.A	0.0
2003	2,486.7	1.0%	24.9	24.9	24.9	N.A	0.0
2004	2,793.9	1.0%	27.9	27.9	27.9	N.A	0.0
2005	2,992.1	1.0%	29.9	29.9	29.8	N.A	0.1
2006	3,338.0	1.0%	33.4	0.0	0.0	0.0	0.0
2007	2,944.0	1.0%	29.4	29.5	0.0	29.3	0.1
2008	3,342.7	1.0%	33.4	33.4	0.0	33.0	0.5
2009	3,627.8	1.0%	36.3	36.3	0.0	35.4	0.9
2010	3,654.3	1.0%	36.5	36.5	0.0	36.2	0.4
2011	4,503.5	1.5%	67.6	67.6	0.0	66.2	1.3
Total	40,333.4		396.2	361.9	158.5	200.1	3.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Financiera del Ministerio de Hacienda

(b) Títulos Valores en el Mercado Nacional

En los primeros años de la reforma, el Estado experimentó una necesidad creciente de recursos para el pago de prestaciones previsionales. Para poder financiar las deficiencias de ingresos tributarios, dentro de la Ley del Presupuesto se contemplaba la emisión de títulos valores en el mercado nacional; sin embargo, de acuerdo a los registros de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, en el caso del gasto previsional se hizo uso del endeudamiento externo. Durante el período 2001-2003 dentro de las emisiones de Eurobonos se incluyeron los compromisos del sistema de pensiones, aunque estos no se encuentran explícitamente asignados.

(c) Títulos Valores en el Mercado Internacional (Eurobonos)

Durante el período 2004-2006, el instrumento de deuda utilizado para financiar los gastos previsionales fue la colocación de Eurobonos. En el año 2004 se emitieron US\$ 286.5 millones en Eurobonos, de los cuales US\$ 97.1 se destinaron al sistema previsional (D.L. No. 349). Posteriormente, en el año 2005 de US\$ 375.0 millones colocados, US\$ 353.1 millones se utilizaron para el pago de dichos compromisos (D.L. No. 585 de ese mismo año) y finalmente, en el año 2006 de la emisión de US\$ 625.0 millones (D.L. No. 921),

US\$ 400.0 millones fueron orientados a pensiones. Estas operaciones sirvieron para financiar la transferencia directa de recursos que el Estado debía efectuar al sistema previsional.

A pesar que los Decretos Legislativos señalados consignan de manera específica la orientación de los recursos, este endeudamiento no se encuentra registrado como parte de la deuda previsional.

(d) **Certificados de Inversión Previsional (CIP)**

Para el año 2006 el compromiso previsional del Estado requería salidas de efectivo de alrededor de US\$ 400.0 millones anuales, que representan un 12.0% por ciento del Presupuesto General del Estado de ese año. Para solventar la necesidad de recursos, en septiembre de 2006 entró en vigencia la Ley del FOP⁷⁶, mediante el FOP se creó una nueva figura de endeudamiento con el objeto específico de sufragar los gastos del sistema de pensiones. Con excepción de las pensiones mínimas del SAP, desde 2006 las colocaciones de títulos emitidos a través del FOP (CIP A y CIP B) han cubierto la totalidad de las obligaciones asumidas por el Estado.

Las erogaciones previsionales han venido creciendo hasta alcanzar la suma de US\$ 483.9 millones al cierre del año 2011, excluyendo pensiones mínimas. Si bien las emisiones de CIP B han venido reduciéndose, las de CIP A han crecido en una mayor proporción manteniendo en total una tendencia creciente, dicho comportamiento se mantendrá a lo largo de la próxima década. A diciembre de 2011, el saldo de CIP A fue US\$ 1,796.9 millones, que representa 57.9% de la deuda total en circulación del FOP, mostrando un cambio fundamental en la estructura de colocación. En 2006, las emisiones de CIP A constituían 9.1% del total de las colocaciones.

Con la creación del FOP, se continuó optando por el endeudamiento para afrontar el Costo de Transición, que se encuentra mayormente reflejado en el saldo de capital adeudado en los CIP⁷⁷. Lo anterior ha generado presión en los indicadores de deuda de pública, de hecho al cierre de 2011 el saldo acumulado de CIP representaba US\$ 3,101.7 millones, equivalente a 13.4% del PIB del mismo año (Cuadro No. 49).

La opción de financiamiento elegida, la colocación de CIP, ha añadido a los costos de la reforma el pago de intereses de la deuda contratada. De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Hacienda, tanto el saldo como la amortización de la deuda CIP crecieron constantemente durante el período 2006 - 2011, a diferencia del servicio de la deuda CIP que a partir del año 2010 se ha venido reduciendo y se ha mantenido por debajo de los niveles reportados en 2009 (Cuadro No. 50).

⁷⁶ D.L. No. 98, de fecha 7 de septiembre de 2006, que contiene, la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, publicado en D.O. No. 171, Tomo 372, de fecha 14 de septiembre de ese mismo año.

⁷⁷ Alrededor de 24.2% del Costo de Transición ha sido pagado mediante los mecanismos definidos en la Ley del SAP. Así mismo, una parte del principal de los CIP ha sido amortizado con recursos presupuestados.

Cuadro No. 49
Evolución de los Títulos Emitidos por el FOP
Millones de US\$

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nuevas Emisiones Anuales						
Serie A	90.8	319.4	320.1	345.8	356.3	406.4
Serie B	901.7	116.7	100.4	97.5	78.8	77.4
Total	992.4	436.1	420.5	443.3	435.0	483.9
Saldo FOP al cierre del año						
Serie A	90.8	409.3	725.2	1,063.1	1,407.3	1,796.9
Serie B	901.7	1,009.2	1,098.2	1,182.3	1,245.5	1,304.7
Total	992.5	1,418.5	1,823.4	2,245.4	2,652.8	3,101.7

Fuente: Elaboración propia con datos de BANDESAL

Cuadro No. 50
Evolución del Servicio generado por las Emisiones CIP
Millones de US\$

Servicio Deuda FOP	2007	2008	2009	2010	2011
Intereses					
Serie A	10.1	24.0	27.1	15.5	19.0
Serie B	33.2	46.9	52.2	19.1	16.6
Total	43.3	70.9	79.4	34.6	35.6
Amortización					
Serie A	0.9	4.2	7.8	12.1	16.8
Serie B	9.0	11.1	13.2	15.5	17.9
Total	9.9	15.3	21.0	27.5	34.7
Servicio					
Serie A	11.0	28.2	34.9	27.5	35.8
Serie B	42.2	57.9	65.4	34.6	34.5
Total	53.2	86.2	100.4	62.1	70.3

Fuente: Elaboración propia con datos de BANDESAL.

La caída de la tasa LIBOR durante la crisis financiera mundial y su permanencia en niveles anormalmente bajos, ha provocado la reducción en los pagos de intereses de los CIP, debido a que estos se encuentran indexados a dicha tasa. Es importante destacar que por un lado, la disminución en los intereses de estos títulos ha representado un ahorro para el Estado, pero por otro ha ocasionado un detrimento para los trabajadores en términos de rentabilidad y acumulación del Fondo de Pensiones.

En términos nominales, en lo que va de la creación del FOP, hasta el cierre del año 2011 se habían pagado US\$ 263.7 millones en concepto de intereses por los CIP A y B y se había amortizado apenas US\$ 108.4 millones; es decir que a 2011 lo pagado en interés excedía al capital amortizado. Con la creación del FOP se redujo la presión en las finanzas públicas en el corto plazo, a expensas de un mayor deterioro en el largo plazo.

c) Impacto en las Finanzas Públicas

El EB indica que el sistema previsional salvadoreño enfrenta un déficit considerable y en consecuencia, bajo las condiciones actuales, este no es sostenible en el tiempo. En los próximos 10 años los compromisos estimados se incrementarán de manera significativa haciendo poco probable que el esquema de financiamiento actual sea capaz de solventar las necesidades de recursos del Estado.

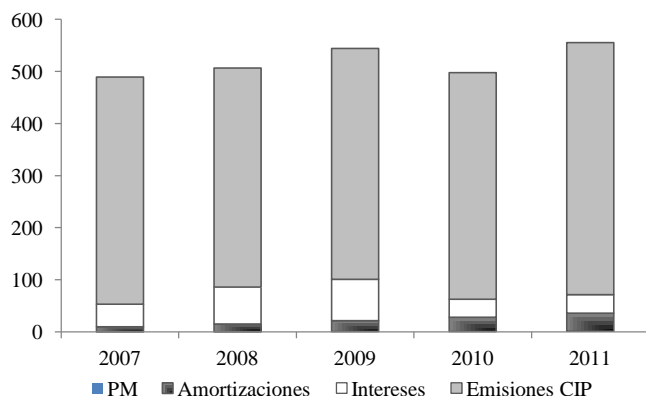
Con la reforma de 1996 el Estado explicitó sus obligaciones con los afiliados al sistema antiguo, las cuales al no estar debidamente fondeadas han afectado los indicadores del sector fiscal desde el año 2001. Existe un debate sobre la forma adecuada de contabilizar el gasto previsional dentro de las estadísticas fiscales, por lo que los indicadores de balance y endeudamiento pueden diferir en función de los criterios aplicados para la inclusión o no de algunos conceptos o cuentas de Ingresos, Gastos y Endeudamiento público.

(1) Gasto Presupuestario en Pensiones

Dentro de la contabilidad oficial únicamente se incluyen como gastos previsionales, los costos provenientes de la pensión mínima del SAP y de las amortizaciones e intereses de los títulos CIP. En el 2011, el desembolso por pensiones mínimas fue de US\$ 1.3 millones, US\$ 34.7 millones por amortizaciones y US\$ 35.6 millones por intereses; en conjunto estos gastos suman US\$ 71.6 millones, cifra plausible de incorporar dentro del Presupuesto General del Estado.

En contraste con lo anterior, durante 2011 las emisiones de CIP A y CIP B alcanzaron un monto de US\$ 483.9 millones; por lo que, si ambos conceptos fueran incluidos dentro del gasto presupuestario este alcanzaría un total de US\$ 555.5 millones (Gráfico No. 42). En consecuencia, para el período 2007-2011 los gastos previsionales considerados oficialmente han representado en promedio 2.1% del Presupuesto, una proporción bastante moderada si se contrasta con el 12.5% que en promedio ha constituido la emisión de títulos CIP.

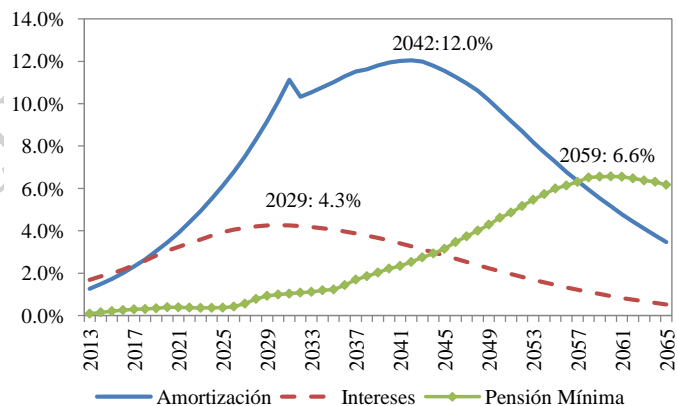
Gráfico No. 42
Evolución del Gasto Presupuestario en Pensiones y Emisiones CIP
 Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos de BANDESAL y Ministerio de Hacienda.

Las proyecciones del EB indican que el gasto en pensiones mantendrá una tendencia creciente hasta el 2043, año en el cual absorberán un 17.9% del Presupuesto. De acuerdo a las estimaciones el gasto se incrementará 7.3 puntos porcentuales en los próximos 10 años, 14.2 en los próximos 20 años y 16.3 puntos porcentuales, en los próximos 30 años. Si prevalecen las condiciones financieras actuales, a partir del año 2018, el componente que tendrá mayor peso dentro del total del gasto será el de las amortizaciones (Gráfico No. 43).

Gráfico No. 43
Proyección de los Componentes del Gasto Presupuestario en Pensiones
 Porcentaje del Presupuesto



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

(2) Balance Fiscal

Las erogaciones que realiza el Estado para cubrir sus compromisos previsionales tienen una incidencia en los flujos fiscales. Este efecto, además de ser medido a través del gasto presupuestario en pensiones, puede ser cuantificado mediante la estimación del resultado o balance fiscal. Existen diferentes definiciones de balance, las cuales se diferencian por las cuentas de Ingresos y Gastos que son incluidas para realizar su cálculo. El balance primario corresponde al resultado que se obtiene al restar de la categoría de Ingresos los Gastos sin contemplar los ingresos eventuales (donaciones) y los compromisos adquiridos en el pasado (intereses). Esta medida es frecuentemente utilizada para realizar el análisis fiscal de sostenibilidad.

La incorporación desde el año 2001 de gastos previsionales dentro de las cuentas de gastos del balance fiscal, sin que haya existido una contraparte por el lado de los ingresos o un ajuste en el resto de cuentas de gasto, ha conducido a que se interprete a estas erogaciones como elementos que se encuentran presionando las finanzas públicas; sin embargo, estos gastos tienen un carácter estructural y deberían ser tratados de forma semejante al gasto en educación, salud o cualquier otro componente de tipo social. Así mismo, de acuerdo a la contabilidad oficial, estos gastos han permanecido prácticamente invariables en el tiempo, mientras que el gasto primario ha mostrado un comportamiento oscilante.

Delimitando el cálculo del balance primario al Sector Público No Financiero (SPNF) y a la contabilidad oficial se observa que este experimentó una mejora significativa durante el período 2001-2007, revirtiendo su comportamiento en los años 2008 y 2009 en los que el déficit alcanzó ratios de 3.6% respecto al PIB. Posteriormente, en el período 2010-2011 el mejor desempeño económico generó una mejora en la situación fiscal.

El balance primario con pensiones para el período 2001-2006 incluye el total de transferencias realizadas por el Estado al sistema previsional; sin embargo, a partir de 2007 las redenciones de CT y CTC (CIP B) quedaron fuera del registro contable. Así mismo, su definición excluye el pago de intereses y amortizaciones que corresponden al endeudamiento asumido para su financiamiento. En promedio para el período 2001-2011, la ratio gasto en pensiones a PIB ha sido de 1.6%, con un valor máximo de 1.9% en 2005, año previo a la creación del FOP.

La proyección del EB indica que estos gastos crecerán de manera significativa en los próximos años y en consecuencia, bajo un escenario pasivo, esta tendencia generará un deterioro en los resultados fiscales.

Considerando los aspectos señalados anteriormente, la cuenta de gasto en pensiones no registra con precisión las obligaciones del Estado derivadas de la reforma de 1996. Es importante notar que para cualquier definición de balance fiscal respecto al PIB o a algún otro indicador el peso derivado de estas obligaciones, tal cual está definido oficialmente, será siempre el mismo.

(3) Endeudamiento Público Previsional

El nivel de endeudamiento público del SPNF, de acuerdo a la contabilidad oficial, ha mostrado un comportamiento creciente durante el período 2001-2011, al pasar de un monto de US\$ 4,637.6 millones en 2001 a US\$ 10,131.8 en 2011. El crecimiento promedio del endeudamiento en este período fue de 8.3%, mostrando variaciones significativamente grandes en los años 2002 (19.3%) y 2009 (17.6%). Si bien las obligaciones previsionales empezaron a afectar las finanzas públicas a partir de 2001, su efecto en el nivel de endeudamiento del SPNF se puede empezar a esbozar a partir del año 2004, año en el cual al concepto deuda previsional le es asociado un monto específico de la emisión de bonos correspondiente.

Para el año 2004, la información disponible sobre la emisión de bonos indica que de la deuda total del SPNF únicamente 1.5% fue destinado a la cobertura de gastos previsionales. Dicha proporción se incrementó notablemente en el año 2005, en el que pasó a representar 11.1% del total. Desde el año 2006, las emisiones de CIP permiten dar un seguimiento claro a la cuantía de los compromisos previsionales cubiertos a través de endeudamiento y en consecuencia al impacto del sistema previsional sobre la deuda pública.

Si se añade a la deuda del SPNF el saldo de los CIP (concepto al que denominaremos deuda del SPNF ampliada), se puede observar un crecimiento en el nivel y en la proporción respecto al PIB del endeudamiento del sector público (Cuadro No. 51). Como es de esperarse, la emisión de CIP implica necesariamente un mayor nivel de deuda pública, sin embargo los indicadores de endeudamiento asociados a su inclusión pueden variar en función de las cuentas que se considere conveniente incorporar.

Cuadro No. 51
Endeudamiento del SPNF + CIP A + CIP B
Millones de US\$

Año	PIB Nominal	SPNF		Incluyendo CIP A		Incluyendo CIP B	
		Monto	% del PIB	Monto	% del PIB	Monto	% del PIB
2001	13,812.7	4,637.6	33.6%	n.a		n.a	
2002	14,306.7	5,532.5	38.7%	n.a		n.a	
2003	15,046.7	6,073.1	40.4%	n.a		n.a	
2004	15,798.3	6,404.3	40.5%	n.a		n.a	
2005	17,093.8	6,756.9	39.5%	n.a		n.a	
2006	18,550.7	7,384.1	39.8%	7,474.9	40.3%	8,376.6	45.2%
2007	20,104.9	7,425.8	36.9%	7,835.1	39.0%	8,844.5	44.0%
2008	21,431.0	7,883.8	36.8%	8,609.0	40.2%	9,707.2	45.3%
2009	20,661.0	9,274.2	44.9%	10,337.3	50.0%	11,519.7	55.8%
2010	21,418.3	9,616.2	44.9%	11,023.5	51.5%	12,269.1	57.3%
2011	23,139.0	10,131.8	43.8%	11,928.7	51.6%	13,233.4	57.2%

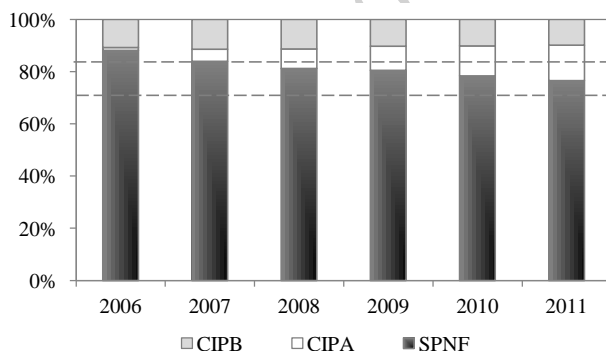
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda.

Considerando la contabilidad oficial, en la cual únicamente los CIP A son tomados en cuenta, el aumento generado por estos títulos en la ratio de deuda del SPNF ha pasado de representar 0.5 puntos porcentuales en 2006 a 7.8 puntos porcentuales en 2011, con lo cual

el nivel de endeudamiento del SPNF incluyendo pensiones (CIP A) alcanzó un monto de US\$ 11,928.7 millones, equivalentes a 51.6% del PIB. Sin embargo, si se toman en cuenta ambos tipos de títulos (A y B), el incremento derivado de estos títulos en la ratio del SPNF pasaría de constituir 5.4 puntos porcentuales en 2006 a 13.4 puntos porcentuales en 2011. En este último caso la ratio de endeudamiento en 2011 se ubicaría en 57.2% del PIB (US\$ 13,233.4 millones).

En términos de estructura, la participación conjunta de CIP A y CIP B ha venido creciendo dentro de la deuda del SPNF ampliada, producto de la mayor tasa de crecimiento de los CIP respecto al resto de conceptos de endeudamiento incluidos en la deuda del SPNF. Para el período 2007-2011, la variación promedio del saldo de CIP A ha sido de 14.7% y de CIP B de 23.1%. Por lo anterior, el saldo de ambos CIP ha pasado de representar 11.8% de la deuda en 2006 a 23.4% en el 2011, es decir ha duplicado su peso dentro del total (Gráfico No. 44). Las proyecciones del EB indican que las emisiones de ambos tipos de títulos continuarán creciendo durante los próximos 13 años, por lo que si las variaciones relativas se mantienen de acuerdo a lo observado, el peso de este componente aumentará de manera considerable dentro de la estructura de endeudamiento.

Gráfico No. 44
Estructura de Endeudamiento del SPNF
SPNF+ CIP A+ CIP B



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Es importante señalar que el comportamiento de los indicadores de deuda, considerados en este apartado, es una consecuencia de la forma de financiamiento elegida, por las autoridades correspondientes, para atender los compromisos derivados de la reforma del sistema previsional. Para el año 2020, el saldo de CIP A respecto al PIB se situará en 23.0%, mientras que el saldo de CIP A y CIP B respecto al PIB será de 29.6%, esto implica que de mantenerse constante la ratio del SPNF a 2011, el endeudamiento derivado de estos tres conceptos (SPNF + CIP A + CIP B) se ubicaría alrededor de 70% del PIB. La ratio máxima será alcanzada en el 2028, año en el cual el endeudamiento proveniente de los certificados previsionales representará 38.2% del PIB y la deuda del SNF ampliado alcanzará 82.0% del PIB. Por lo que, de mantenerse las condiciones actuales el nivel y la ratio de endeudamiento público se tornarán insostenibles en el mediano plazo.

III. Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones

A. Pruebas de Sensibilidad de los Parámetros Relevantes

Cualquier propuesta de modificación de los parámetros que rigen un sistema previsional debe estar fundamentada en la consideración de una serie de aspectos de índole cualitativo y cuantitativo, a partir de los cuales se establezca de manera clara el impacto que ésta tendrá en el equilibrio financiero actuarial del sistema y en las prestaciones de los afiliados.

Las pruebas de sensibilidad pretenden conocer y evaluar qué tan sensibles son los resultados del déficit actuarial y de las tasas de reemplazo ante el cambio de uno o varios parámetros. El análisis se realizó en un primer momento de manera individual, modificando uno a uno los parámetros; posteriormente, se realizaron escenarios que introducen variaciones simultáneas en dos o más parámetros, permitiendo evaluar la sensibilidad conjunta del sistema a dichos cambios. Las modificaciones a los parámetros son aplicadas únicamente a la población activa, dejando a la población pasiva con el mismo tratamiento que el EB.

Los parámetros que se consideraron relevantes para una posible propuesta de reforma en El Salvador son los siguientes: forma de cálculo de beneficios, tasa de interés técnico, aplicación o no del re-cálculo, tiempo mínimo de cotización, edad legal de jubilación, tasa de cotización y rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones. Cabe aclarar que la tasa de interés técnico y el re-cálculo son utilizados para el cálculo de la pensión bajo el esquema de renta programada.

A continuación se presenta un resumen de los ejercicios realizados. Se identifican como “EI” a los Escenarios Individuales, es decir, a los escenarios en los cuales se ha modificado un solo parámetro y como “EC” a los Escenarios Conjuntos en los cuales se han modificado varios parámetros de forma simultánea.

1. Pruebas de Sensibilidad Individual

a) Re-cálculo

El primer parámetro del modelo que fue sujeto a modificación fue el re-cálculo. Como se explicó anteriormente, según lo estipulado por la Ley del SAP, cada año se debería recalcular la pensión de los Optados A y Obligados al SAP en función de diversos factores, entre los cuales se encuentra el saldo remanente en la CIAP. En la práctica, por decisión ejecutiva se ha suspendido el re-cálculo, por lo que el EB supone que este procedimiento no se aplicará a la población pasiva actual ni a los futuros pensionados Optados⁷⁸, es decir, se presume que estos individuos mantendrán el mismo monto de pensión a través del tiempo.

⁷⁸ Hasta el momento aún no se ha pensionado por vejez ningún Obligado al SAP. El EB supone que cuando este grupo se jubile, se le aplicará re-cálculo.

Si se aplica el re-cálculo a los Optados A tal como lo indica el Art. 131 de la Ley del SAP, se generaría una reducción de US\$ 251.0 millones en el déficit actuarial del sistema previsional, equivalente a 1.2% del mismo. En este escenario, denominado EI 1, las erogaciones en concepto de CT, CTC y los beneficios de los Optados B no experimentan variación respecto al EB; mientras que la cuenta “Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP” se contrae levemente con la reactivación del re-cálculo. Esta reducción surge como consecuencia de que la aplicación del re-cálculo prolonga la duración del saldo de la CIAP y por lo tanto, retrasa el momento en que el Estado debe asumir el pago del beneficio, disminuyendo el monto a desembolsar por ese concepto (Cuadro No. 52).

Cuadro No. 52
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Re-cálculo
Millones de US\$

Re-cálculo		BASE: Sin Re-cálculo	EI 1: Con Re-cálculo
SAP	CT	1,975.1	1,975.1
	CTC	27.8	27.8
	Beneficios Optados B	6,479.5	6,479.5
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	5,035.3
	Total SAP	13,768.7	13,517.8
SPP	Beneficios	7,746.0	7,746.0
	Gastos	173.4	173.4
	Total SPP	7,919.4	7,919.4
Total Sistema		21,688.1	21,437.1
Cambio respecto al Base			-1.2%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial.

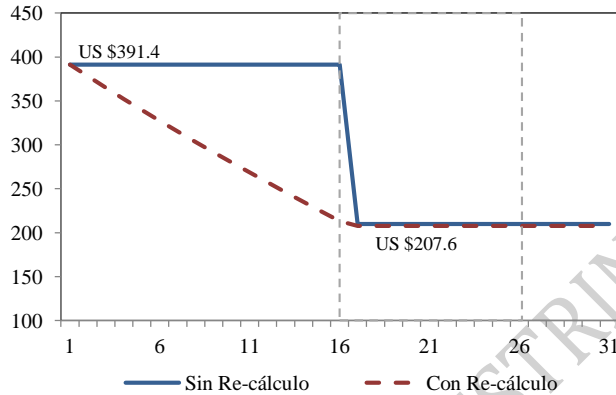
Por la definición utilizada, la tasa de reemplazo no se ve afectada por el re-cálculo; sin embargo, con la aplicación de este procedimiento la pensión recibida se modifica en el transcurso del tiempo bajo la modalidad de renta programada.

Por ejemplo⁷⁹, a un individuo Optado A femenino con 30 años de cotizaciones, de acuerdo a la Ley del SAP le corresponde en el primer año una pensión equivalente al 70.5% de su último salario (tasa de reemplazo), con o sin re-cálculo. Si suponemos que este individuo tiene un salario de jubilación de US\$ 555.2, recibirá una pensión mensual de US\$ 391.4 durante el primer año de retiro; sin embargo, a partir del segundo año ésta podría ser igual, si no se aplica re-cálculo, o menor si éste es considerado⁸⁰. En este último escenario, la pensión desciende gradualmente hasta alcanzar la garantía mínima estatal (US\$ 207.6) y de ahí en adelante permanece constante (Gráfico No. 45).

⁷⁹ Los resultados presentados en este ejemplo pueden diferir dependiendo de las características del afiliado.

⁸⁰ El resultado depende en gran medida de la rentabilidad obtenida en el período. En general, bajo las condiciones actuales (EB), el re-cálculo conduce a una disminución de la pensión que recibirá el afiliado.

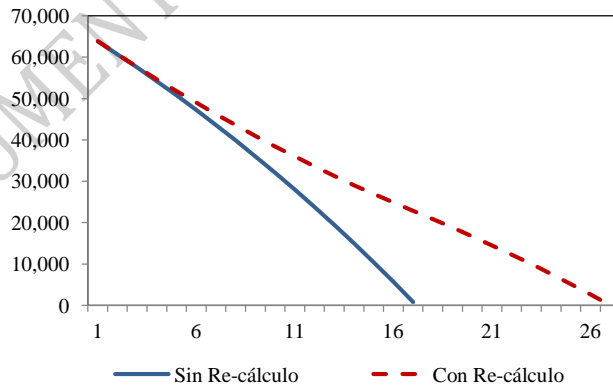
Gráfico No. 45
Evolución del Monto de Pensión, Con y Sin Re-cálculo



Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

El re-cálculo produce un cambio significativo en el comportamiento del saldo de la CIAP y del pago de beneficios a cargo del Estado. A partir del caso anterior, se puede ejemplificar la evolución de ambos conceptos: cuando el re-cálculo es aplicado, el saldo de la CIAP se agota en un período aproximado de 26 años; mientras que si éste no es aplicado, el saldo se extingue más rápidamente cubriendo solamente un período de 16 años (Gráfico No. 46).

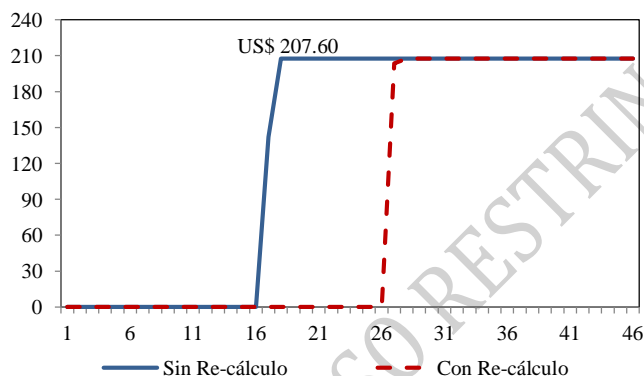
Gráfico No. 46
Evolución del Saldo de la CIAP, Con y Sin Re-cálculo



Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Respecto a la responsabilidad del Estado cuando no se introduce el re-cálculo, éste deberá cubrir los beneficios del afiliado en un período futuro más cercano. En el caso particular que se ha analizado, las erogaciones del Estado iniciarán aproximadamente en el decimosexto año de jubilación del afiliado, anticipándose 10 años en relación a la situación con re-cálculo (Gráfico No. 47).

Gráfico No. 47
Evolución del Beneficio a Cargo del Estado, Con y Sin Re-cálculo



Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

b) Forma de Cálculo de los Beneficios a la Población Activa Optada al SAP y Activa del SPP

Es importante recordar que bajo las condiciones vigentes (EB), la población Optada al SAP o al SPP, así como la población Obligada al SPP, reciben una pensión estimada bajo la modalidad de beneficio definido: los Optados reciben una pensión calculada como 30.0% del SBR por los primeros 3 años cotizados más 1.5% por cada año adicional, mientras que para los Obligados al SPP los porcentajes son 30.0% y 1.75%, respectivamente. En este sentido, los afiliados Optados al SAP o al SPP que han cotizado por 25 años reciben una tasa de reemplazo de 63.0% al cumplir la edad legal de jubilación; mientras que la población obligada al SPP recibe una tasa de 68.5%.

Considerando la estimación de las tasas de reemplazo de los individuos tipo⁸¹ de la población Optada al SAP, comparándolas entre (a) la situación actual (beneficio definido) y (b) las tasas que obtendrían en función de las contribuciones realizadas y el CT cuando corresponda (renta programada), se puede inferir que en promedio la mitad de la tasa de

⁸¹ Para mayor detalle sobre la definición y características de los Individuos Tipo, ver apartado de “Tasas de Reemplazo” de “Valuación Actuarial 2011” de este documento.

reemplazo de este segmento poblacional constituye un subsidio por parte del Estado (Cuadros No. 53 y No. 54).

Cuadro No. 53
Tasa de Reemplazo Estimada para la Población Optada al SAP

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Beneficio Definido	Renta Programada	Subsidio Estatal	Beneficio Definido	Renta Programada	Subsidio Estatal
Optados A (DL1217)						
60 Años	66.0%	39.0%	27.0 p.p.			
65 Años				66.0%	50.1%	15.9 p.p.
Optados B (DL 100)						
50 Años	64.0%	36.0%	28.0 p.p.	65.3%	37.7%	27.7 p.p.
55 Años	63.7%	36.7%	27.0 p.p.	65.6%	38.3%	27.3 p.p.

P.p. = Puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Cabe aclarar que en esta sección, el valor del CT es tomado íntegramente como aporte de los afiliados y por lo tanto, la diferencia entre las tasas de reemplazo de beneficio definido y renta programada no refleja el subsidio total que otorga el Estado a este segmento poblacional. Si se considera el valor del CT en función de los aportes que efectivamente realizó el afiliado al sistema anterior, el subsidio promedio que se encuentra recibiendo la población Optada oscila entre 28.8 y 45.4 puntos porcentuales de las tasas de reemplazo⁸².

Cuadro No. 54
Tasa de Reemplazo Estimada para la Población Optada al SAP

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Beneficio Definido	Renta Programada	Subsidio Estatal	Beneficio Definido	Renta Programada	Subsidio Estatal
Optados A (DL 1217)						
60 Años	69.0%	32.8%	36.2 p.p.			
65 Años				69.0%	42.7%	26.3 p.p.
Optados B (DL 100)						
50 Años	64.5%	28.4%	36.0 p.p.	69.6%	35.0%	34.6 p.p.
55 Años	63.9%	28.9%	34.9 p.p.	70.8%	37.1%	33.6 p.p.

P.p. = Puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

⁸² En general, el cálculo del CT sobreestima el aporte realizado por los afiliados al sistema antiguo y por lo tanto, contiene un subsidio implícito.

Las estadísticas obtenidas a partir de los individuos representativos indican que el subsidio otorgado por el Estado es superior para la población de mayores ingresos: en promedio, para el subgrupo de 2 a 3 salarios mínimos el subsidio es de 25.5% del último salario, mientras que para el de más de 3 salarios mínimos es 33.6%, es decir, 8.1 puntos porcentuales adicionales de un promedio salarial más alto.

La sensibilización de este parámetro consistió en el planteamiento de cuatro alternativas para calcular la pensión de la población Optada al SAP, así como de los Optados y Obligados al SPP, con el objetivo de reducir el subsidio estatal otorgado en concepto de beneficio previsional: tres alternativas se mantienen dentro del esquema actual de beneficio definido, mientras que una considera el retorno al diseño original de la reforma de 1996.

En el primer ejercicio de beneficio definido (EI 1), se cambió el porcentaje base recibido por los primeros tres años de 30.0% a 15.0% y el porcentaje por cada año adicional cotizado se estableció en 1.75%. En una segunda sensibilización (EI 2), se redujo el porcentaje base otorgado de 30.0% a 20.0% y al igual que en el primer caso, se mantuvo en 1.75% el porcentaje recibido por año adicional, añadiéndose un límite de 60.0% del SBR como el máximo beneficio a recibir. Posteriormente, para obtener el tercer escenario, al segundo ejercicio se le disminuyó el porcentaje base otorgado de 20.0% a 15.0% (EI 3).

Finalmente, se valuó un cuarto escenario (EI 4), en el cual los afiliados Optados al SAP recibirían un beneficio calculado como renta programada, sustentado en el bono de reconocimiento (CT) por el tiempo cotizado en el sistema anterior y el saldo acumulado en la CIAP; mientras que la población activa del SPP, recibiría 15.0% por los tres primeros años cotizados y 1.75% por cada año adicional, hasta un máximo de 60.0% del SBR. Este escenario supone la derogación del Art. 184-A de la Ley del SAP, el cual establece el otorgamiento de pensiones bajo la modalidad de beneficio definido para los Optados B. Adicionalmente, la figura del CTC desaparece en este ejercicio, lo que implica la derogación del D.L. No. 1217. Los resultados financieros de los escenarios valuados se resumen en el Cuadro No. 55.

Los escenarios valuados generan una disminución del déficit actuarial que fluctúa en un rango de 4.2% a 19.9%, en función del grado de ajuste aplicado a los beneficios, de tal forma que a mayor reducción del subsidio estatal, mayor es la mejora en el balance actuarial del sistema.

Los tres primeros escenarios mantienen constantes las erogaciones en concepto de CT; mientras que se reducen los CTC y los Beneficios de los Optados B. Considerando únicamente el esquema de beneficio definido, el tercer escenario (EI 3) es el que produce una mejora significativa, contrayendo el déficit en 6.2% respecto al EB.

El escenario de renta programada (EI 4) es el que proporciona una mayor reducción del déficit actuarial por US\$ 4,316.3 millones (equivalente a 19.9%) respecto a la situación actual. En este caso, los beneficios de los Optados B registran una disminución como consecuencia del regreso del esquema de beneficio definido al de contribución definida que fue establecido originalmente para el SAP; bajo el concepto “Beneficios Optados B”

permanece únicamente el costo previsional de esta población que se encuentra pensionada a la fecha de la valuación. Como contraparte, los CT aumentan debido a que estos deben ser otorgados como reconocimiento del tiempo cotizado a los afiliados al SAP, incluyendo a los Optados B (a quienes actualmente no se les emite CT) para que el cálculo de su beneficio pueda realizarse bajo el esquema de renta programada.

Cuadro No. 55
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Cálculo de Beneficios
Millones de US\$

Cálculo de Beneficios		BASE: 30% + 1.5%	EI 1: 15% + 1.75%	EI 2: 20% + 1.75%, límite 60%	EI 3: 15% + 1.75%, límite 60%	EI 4: SAP Renta Programada y Beneficios SPP como EI 3
SAP	CT	1,975.1	1,975.1	1,975.1	1,975.1	3,086.1
	CTC	27.8	21.5	17.3	16.8	0.0
	Beneficios Optados B	6,479.5	5,804.5	5,573.6	5,480.7	1,143.1
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	5,286.4	5,286.4	5,286.4	5,554.6
	Total	13,768.7	13,087.4	12,852.3	12,758.9	9,783.8
SPP	Beneficios	7,746.0	7,516.9	7,426.8	7,414.7	7,414.7
	Gastos	173.4	173.4	173.4	173.4	173
	Total	7,919.4	7,690.3	7,600.1	7,588.1	7,588.1
Total Sistema		21,688.1	20,777.7	20,452.4	20,347.0	17,371.8
Cambio respecto al Base			-4.2%	-5.7%	-6.2%	-19.9%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

En concordancia con los resultados anteriores, las tasas de reemplazo de los afiliados Optados se reducen en la medida que la definición de beneficios se vuelve menos generosa, obteniéndose la mayor disminución con el cálculo bajo renta programada, en el cual las erogaciones del Estado dirigidas al SAP estarían asociadas únicamente a la garantía de pensión mínima (Cuadros No. 56 y No. 57).

Las tasas de reemplazo se reducen en un intervalo de 4.3 a 36.2 puntos porcentuales, reduciendo también el subsidio del Estado. El impacto en las tasas de reemplazo por la modificación de este parámetro depende de las características de cada afiliado. Por ejemplo, para un afiliado clasificado como Optado B Masculino de 50 años y con más de 3 salarios mínimos, se observa una caída secuencial de la tasa de reemplazo que pasa de 69.6% en el EB a 61.2% en el EI 1, 60.0% en el EI 2 y EI 3, hasta llegar a 35.0% en el EI 4; significando reducciones de alrededor de 8.4, 9.6 y 34.6 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, en el caso de los individuos que devengan hasta 3 salarios mínimos, el EI 2 presenta una situación relativamente mejor que la del EI 1, tanto para las mujeres como para los hombres.

Cuadro No. 56
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos									
	Femenino					Masculino				
	Base	EI 1	EI 2	EI 3	EI 4	Base	EI 1	EI 2	EI 3	EI 4
Optados A (DL 1217)										
60 Años	66.0%	57.0%	60.0%	57.0%	39.0%					
65 Años						69.0%	57.0%	60.0%	57.0%	50.1%
Optados B (DL 100)										
50 Años	64.0%	54.7%	59.7%	54.7%	36.0%	65.3%	56.2%	60.0%	56.2%	37.7%
55 Años	63.7%	54.4%	59.4%	54.4%	36.7%	65.6%	56.6%	60.0%	56.6%	38.3%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Cuadro No. 57
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos									
	Femenino					Masculino				
	Base	EI 1	EI 2	EI 3	EI 4	Base	EI 1	EI 2	EI 3	EI 4
Optados A (DL 1217)										
60 Años	69.0%	60.5%	60.0%	60.0%	32.8%					
65 Años						69.0%	60.5%	60.0%	60.0%	42.7%
Optados B (DL 100)										
50 Años	64.5%	55.4%	59.4%	55.4%	28.4%	69.6%	61.2%	60.0%	60.0%	35.0%
55 Años	63.9%	54.7%	59.4%	54.7%	28.9%	70.8%	62.6%	60.0%	60.0%	37.1%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

El ajuste en la forma de cálculo de beneficios de la población Optada constituye un esfuerzo por reducir el desequilibrio del sistema, al acercar la correspondencia entre los aportes realizados y las pensiones que reciben estos afiliados. Asimismo, se persigue restablecer la equidad dentro del sistema, por lo que es importante mencionar que con el EI 4 se logra moderar la brecha existente entre las tasas de reemplazo de este segmento minoritario y la población Obligada que representa el 81.6% de la población total del sistema.

c) Tasa de Interés Técnico (TIT)

La TIT representa la rentabilidad que un afiliado podría recibir al invertir desde hoy el monto de dinero que requiere para mantener una unidad de pensión a lo largo de su horizonte de vida. Mientras mayor sea la TIT que se utiliza para el cálculo de la pensión, mayor es la rentabilidad que se supone que obtendrá el Fondo de Pensiones en el futuro y

por lo tanto, mayor es la pensión otorgada. Por esta razón, la TIT debe corresponder con la tasa de rendimiento promedio de las inversiones del Fondo de Pensiones para un período determinado y debe ser revisada periódicamente para evitar un descalce entre el compromiso de pago adquirido (prestaciones previsionales) y la rentabilidad real obtenida por las inversiones.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo a lo regulado por el Instructivo 029/1998, actualmente se ha establecido un valor para la TIT de 6%; en contraste, durante el período 1999-2011 el Fondo de Pensiones obtuvo una rentabilidad real de 3.6%. Esta situación provoca que las pensiones otorgadas sean mayores a lo que correspondería según la rentabilidad del Fondo, por lo que el saldo de la CIAP se termina anticipadamente. Desde el punto de vista del Estado, esta situación implica que éste debe asumir el costo previsional en un horizonte de tiempo más cercano; desde el punto de vista individual, los afiliados (Optados A y Obligados) enfrentan la pensión mínima más rápidamente.

Con el objeto de reflejar de mejor manera el rendimiento de las inversiones obtenido por el Fondo de Pensiones, se valoraron tres escenarios en los cuales la TIT se rebajó de manera sucesiva en un punto porcentual, hasta llegar a 3% en el Escenario 3 (EI 3).

Los escenarios valuados presentan una disminución del déficit actuarial en un rango de 1.4% a 3.9%, siendo el concepto de “Pensión Mínima y Extinción de Saldo CIAP” el que más se ve afectado. La reducción de la TIT hace que las pensiones estimadas sean menores y por ende, que el saldo de las CIAP cubra el beneficio del afiliado durante una mayor cantidad de tiempo. De esta manera, la prolongación del saldo CIAP demora el momento en que el Estado debe hacerse cargo de los beneficios de los pensionados (Cuadro No. 58).

Cuadro No. 58
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Tasa de Interés Técnico
Millones de US\$

Tasa de Interés Técnico (TIT)		BASE: TIT 6%	EI 1: 5%	EI 2: 4%	EI 3: 3%
SAP	CT	1,975.1	1,975.1	1,975.1	1,975.1
	CTC	27.8	34.5	42.3	51.6
	Beneficios Optados B	6,479.5	6,468.9	6,456.8	6,442.9
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	4,981.2	4,704.0	4,463.3
	Total	13,768.7	13,459.7	13,178.2	12,932.9
SPP	Beneficios	7,746.0	7,746.0	7,746.0	7,746.0
	Gastos	173.4	173.4	173.4	173.4
	Total	7,919.4	7,919.4	7,919.4	7,919.4
Total Sistema		21,688.1	21,379.0	21,097.5	20,852.3
Cambio respecto al Base			-1.4%	-2.7%	-3.9%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Es importante señalar que en los escenarios planteados (EI 1, EI 2 y EI 3), el CTC registra un incremento respecto al EB, el cual es originado por su método de cálculo: el CTC representa la diferencia entre las pensiones estimadas bajo las condiciones del SPP y las del SAP (renta programada)⁸³, estas últimas se ven afectadas negativamente por el decremento de la TIT, amplificando el diferencial y por lo tanto, el valor del CTC.

Con respecto a las tasas de reemplazo, debido a la forma en que se calculan las pensiones actualmente, los cambios en la TIT únicamente afectan a la población Obligada A y B. Considerando los cambios generados por el EI 3 (el de reducciones más fuertes debido a que es el escenario valuado con una menor TIT), se encuentra que la máxima disminución en las tasas de reemplazo es de 12.0 puntos porcentuales, siendo en promedio de 6.0 puntos porcentuales (Cuadros No. 59 y No. 60).

Cuadro No. 59
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 3	Variación (Puntos)	Base	EI 3	Variación (Puntos)
Obligados A						
35 Años	33.1%	33.1%	0.0	39.4%	33.5%	-5.9
45 Años	34.6%	34.6%	0.0	36.9%	36.1%	-0.9
Obligados B (Puros)						
25 Años	31.5%	30.6%	-0.9	41.0%	30.6%	-10.5
35 Años	32.5%	32.5%	0.0	35.6%	33.7%	-1.9

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Cuadro No. 60
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 3	Variación (Puntos)	Base	EI 3	Variación (Puntos)
Obligados A						
35 Años	27.8%	19.5%	-8.3	37.0%	26.5%	-10.5
45 Años	29.2%	20.5%	-8.7	36.3%	25.9%	-10.3
Obligados B (Puros)						
25 Años	32.4%	22.7%	-9.7	42.2%	30.2%	-12.0
35 Años	25.4%	17.8%	-7.6	33.2%	23.7%	-9.5

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

⁸³ El valor del CTC debe ser igual al valor actual de la diferencia entre la pensión del SAP (renta programada) y la pensión a que hubiera tenido derecho el afiliado en el SPP, al momento de pensionarse.

Los resultados obtenidos parecen indicar que una reducción en la TIT afecta principalmente los montos de pensión de los individuos con mayores salarios; sin embargo, esto se debe a que en algunos casos los afiliados que devengan de 2 a 3 salarios recibirán únicamente la garantía de pensión mínima del Estado y en consecuencia, no les afectan las modificaciones aplicadas a la TIT.

d) Tiempo Mínimo de Cotización

El requerimiento de tiempo cotizado se analizó desde dos perspectivas distintas. En la primera, se consideró que si el objetivo de un sistema previsional es el otorgamiento de una pensión a los afiliados, la reducción en el tiempo requerido para acceder a dicho beneficio podría coadyuvar a que una mayor cantidad de personas lo alcance, disminuyendo así la cantidad de devoluciones de saldos CIAP. Desde el punto de vista fiscal, la consecución de este propósito implica un aumento del costo previsional, como consecuencia del compromiso que el Estado debe asumir en concepto de pensiones mínimas y beneficios para los Optados B de los nuevos pensionados.

Contrario a lo anterior, el segundo enfoque se concentró en la reducción de las erogaciones a cargo del Estado, para lo cual se incrementó el tiempo requerido de cotizaciones y de esa manera, se reduce el número de pensionados y aumentan las devoluciones de saldos CIAP.

Los ejercicios de valuación realizados con este parámetro se comportan de acuerdo a lo esperado, ya que ante una reducción en el número de años de cotización requerido para obtener una pensión, aumenta el número de jubilados y en consecuencia, se produce un incremento en el déficit actuarial; mientras que, ante una elevación en el requerimiento de años cotizados, ocurre lo contrario (Cuadro No. 61 y Gráfico No. 48).

Cuadro No. 61
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Tiempo Cotizado
Millones de US\$

Tiempo Cotizado		EI 1: 15 años	EI 2: 20 años	BASE: 25 años	EI 3: 30 años
SAP	CT	1,727.6	1,873.3	1,975.1	2,166.5
	CTC	36.1	32.0	27.8	21.9
	Beneficios Optados B	7,803.0	7,044.6	6,479.5	5,444.9
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	13,072.3	8,406.4	5,286.3	3,734.8
	Total	22,638.9	17,356.2	13,768.7	11,368.0
SPP	Beneficios	7,749.1	7,748.5	7,746.0	7,697.1
	Gastos	173.4	173.4	173.4	173.4
	Total	7,922.4	7,921.8	7,919.4	7,870.5
Total Sistema		30,561.3	25,278.0	21,688.1	19,238.5
Cambio respecto al Base		40.9%	16.6%		-11.3%

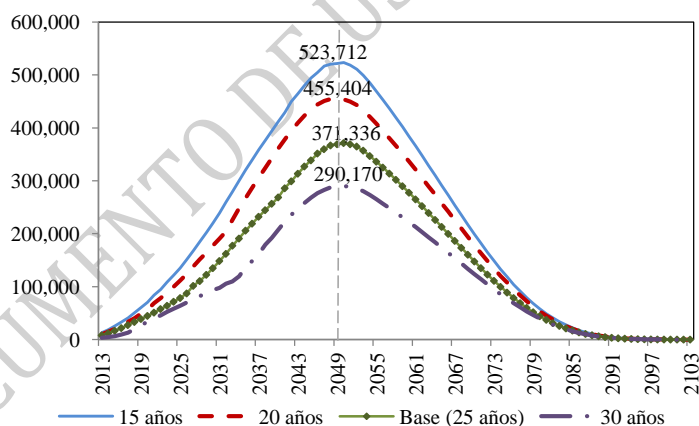
Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Los resultados indican que al reducir el requerimiento del tiempo cotizado a 15 años, el déficit aumenta en US\$ 8,873.2 millones (40.9%) y se extiende el número de jubilados por vejez durante todo el período valuado en 44.6%. Si por el contrario, la antigüedad mínima necesaria para acceder al beneficio se incrementa en 5 años, el déficit se reduce en US\$ 2,449.6 millones (-11.3%) y el número de jubilaciones por vejez cae 22.1%.

El aumento en el tiempo cotizado afecta de manera directa la acumulación de recursos en la CIAP de cada afiliado, ampliando la capacidad de autofinanciamiento de su pensión. Adicionalmente, este cambio disminuye el horizonte de tiempo de retiro, ya que su cumplimiento obliga al individuo a retirarse a una mayor edad. Por lo anterior, el concepto “Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP” es el que registra la principal variación para esta sensibilización.

El aumento en el tiempo cotizado provoca un mayor gasto en CT ya que se deben emitir más de estos títulos para la mayor cantidad de Optados B que recibirían una devolución; por el contrario, la necesidad de emisión de CTC se reduce al haber menos pensionados Optados A.

Gráfico No. 48
Número de Pensionados por Vejez según de Años de Cotización Requeridos



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Las estadísticas de la población valuada indican que la antigüedad promedio de los Optados A es de 12 años y que su edad promedio es 65 años; por lo que de acuerdo a la valuación realizada, el promedio de esta población recibirá una devolución y no una pensión, debido a que rebasan el requisito de edad sin contar con el tiempo mínimo de cotización, situación que no se altera bajo ninguno de los escenarios planteados.

En el caso de los Optados B, la antigüedad promedio es de 14.4 años, mientras que la edad promedio es de 54.2 años, de tal forma que bajo las condiciones del EI 1 y del EI 2, los hombres deberán cotizar alrededor de 6 años más para cubrir el requisito de edad en el primer caso y ambos requisitos para el EI 2. Para las mujeres, el tiempo adicional de cotización para el cumplimiento de ambos requisitos sería de 1 año en el EI 1 y de 6 años en el EI 2. En ambos escenarios, los individuos acumulan menos recursos en su CIAP para financiar su pensión y por lo tanto, el Estado tendría mayores erogaciones bajo el concepto “Beneficios Optados B”.

Finalmente, la reducción a 15 años en el tiempo de cotización para la población Obligada induciría que un 43.9% más de estos afiliados acceda al beneficio de jubilación, con una acumulación de CIAP menor que la del EB, causando un incremento en las pensiones mínimas a cargo del Estado.

En relación al impacto que tiene esta medida sobre las tasas de reemplazo de los individuos, no se puede establecer una valoración directa como en los casos anteriores, ya que por una parte, la población que podría acceder a una pensión versus una devolución se modifica en cada simulación y por otra, se multiplica la cantidad de supuestos que pueden realizarse sobre las características particulares de los individuos en términos de edad, tiempo cotizado y densidad de cotización, dificultando así realizar una adecuada comparación.

e) Edad Legal de Jubilación

La edad legal de jubilación es uno de los parámetros que es frecuentemente ajustado cuando se realiza una reforma de pensiones. Algunos estudios consideran que el incremento en la esperanza de vida al nacer se debe reflejar en una extensión en la edad de retiro, para evitar desbalances en el haber privado o en los beneficios a cargo del sector público.

De acuerdo a las cifras de CELADE (2011), la población de El Salvador ha experimentado un fuerte crecimiento en la esperanza de vida al nacer y por el contrario, la edad de jubilación del sistema previsional ha permanecido prácticamente inalterada desde su creación en 1969.

El Salvador es uno de los tres países de América Latina con menor edad de jubilación para las mujeres (55 años), siendo el promedio de la región 59.7 años; en el caso del hombre, la edad de jubilación (60 años) se encuentra más próxima al promedio de 61.8 años. Considerando únicamente a los regímenes de capitalización o mixtos, los promedios Latinoamericanos son de 60.6 y 62.4 años, respectivamente.

Las consideraciones anteriores condujeron a valorar tres escenarios en los cuales la edad de jubilación se incrementó para ambos géneros, partiendo de 55 años para la mujer y 60 para el hombre (EB) hasta llegar en el EI 4 a 60 y 65 años, respectivamente. Tomando en cuenta que la mujer debe financiar su pensión por un período más largo (mayor esperanza de vida que el hombre) y por el contrario, su período de aportación es más corto (menor edad de jubilación), se valió también un escenario en el cual se equiparó la edad de jubilación de la mujer con la edad actualmente vigente para el hombre, es decir a 60 años (EI 1).

Los escenarios valuados generan una disminución del déficit actuarial en un rango entre 1.0% y 4.5%. En todos los escenarios se reducen las erogaciones en concepto de CT, Beneficios Optados B y el cargo por “Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP”.

En el caso de la disminución del CT, el incremento de la edad permite que más afiliados alcancen el beneficio de jubilación al aumentarse los años cotizados; esta situación se traduce en una menor cantidad de devoluciones y en consecuencia, en una reducción de la emisión de CT para la población Optada B (Cuadro No. 62).

Cuadro No. 62
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Edad
Millones de US\$

Edad		BASE: 55M y 60H	EI 1: 60M y 60H	EI 2: 58M y 62H	EI 3: 58M y 63H	EI 4: 60M y 65H
SAP	CT	1,975.1	1,855.9	1,823.5	1,794.1	1,709.5
	CTC	27.8	28.0	27.8	27.8	28.0
	Beneficios Optados B	6,479.5	6,296.6	6,214.1	6,105.4	5,746.9
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	4,866.6	4,698.3	4,527.4	4,438.1
	Total	13,768.7	13,047.1	12,763.8	12,454.8	11,922.4
SPP	Beneficios	7,746.0	7,638.2	7,627.8	7,596.0	7,480.7
	Gastos	173.4	173.4	173.4	173.4	173.4
	Total	7,919.4	7,811.6	7,801.1	7,769.4	7,654.1
Total Sistema		21,688.1	20,858.7	20,564.9	20,224.2	19,576.6
Cambio respecto al Base			-1.0%	-1.4%	-2.9%	-4.5%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Es importante notar que en este ejercicio interactúan una serie de efectos contrapuestos. Por un lado, existen factores que inciden en un aumento del déficit: (a) la cantidad de devoluciones disminuye, aumentando el número de pensiones y el costo previsional; (b) de acuerdo al esquema actual de beneficio definido para la población Optada, los montos de pensiones crecen con el número de años cotizados y por ende, crecen los pagos del Estado hacia este segmento poblacional. En el caso particular de los Optados B, cuando el saldo de la CIAP se agota, el Estado debe cubrir un monto mayor de pensión respecto al contemplado en el EB.

Por otra parte, en contraposición a lo anterior también surgen factores reductores del déficit: (a) los afiliados registran una mayor acumulación en el saldo de la CIAP, dado que cotizan por más tiempo y (b) el horizonte en el que los afiliados deben financiar su pensión se reduce debido a que se jubilan a una mayor edad. Ambos elementos permiten que el saldo de la CIAP proporcione una mayor cobertura de los beneficios que recibirán los afiliados al pensionarse.

De acuerdo a los resultados de la sensibilización de este parámetro, a medida que la edad aumenta, el déficit actuarial se reduce; lo cual indica que el impacto de los elementos tendientes a disminuirlo domina al generado por los elementos que operan en sentido contrario. Lo anterior implica que los afiliados al cotizar una mayor cantidad de años son capaces de autofinanciarse una mayor cuantía de sus beneficios con el saldo de sus CIAP.

En general, las tasas de reemplazo de los afiliados mejoran en todos los escenarios contemplados, exceptuando las del segmento de Optados A, en el cual se mantienen invariables debido a que los individuos representativos pertenecientes a este grupo ya alcanzaron la edad de jubilación “incrementada”⁸⁴ y por tanto, no tienen espacio para generar una modificación en su CIAP (Cuadros No. 63 y No. 64).

Cuadro No. 63
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 4	Base	EI 1	EI 4
Optados A (DL 1217)						
60 Años	66.0%	66.0%	66.0%			
65 Años				66.0%	66.0%	66.0%
Optados B (DL 100)						
50 Años	64.0%	67.9%	67.9%	65.3%	65.3%	71.0%
55 Años	63.7%	67.5%	67.5%	65.6%	65.6%	71.3%
Obligados A						
35 Años	33.1%	40.0%	40.0%	39.4%	39.4%	52.5%
45 Años	34.6%	38.7%	38.7%	36.9%	36.9%	47.7%
Obligados B (Puros)						
25 Años	31.5%	42.7%	42.7%	41.0%	41.0%	55.2%
35 Años	32.5%	34.4%	34.4%	35.6%	35.6%	48.2%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

En el escenario planteado como extremo (EI 4), el grupo de Obligados B experimenta una mejora significativa al estar conformado por la población relativamente más joven, aumentando en promedio sus tasas de reemplazo en 11.0 puntos porcentuales. Los Obligados A también registran un ascenso promedio significativo de 9.8 puntos porcentuales; mientras que los Optados B, compuesto por afiliados representativos con edades comprendidas entre 50 y 55 años, muestran un crecimiento promedio ligeramente menor de 5.8 puntos porcentuales.

⁸⁴ La edad promedio de los Optados A es de 65 años.

En el EI 1, que establece para ambos géneros la misma edad de jubilación, se puede observar una mayor equidad en las tasas de reemplazo entre hombres y mujeres: las diferencias oscilan en un rango comprendido entre -1.1 y 2.5 puntos porcentuales, siendo en la mayoría de los casos favorables a la mujer.

Cuadro No. 64
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 4	Base	EI 1	EI 4
Optados A (DL 1217)						
60 Años	69.0%	69.0%	69.0%			
65 Años				69.0%	69.0%	69.0%
Optados B (DL 100)						
50 Años	64.5%	71.7%	71.7%	69.6%	69.6%	75.9%
55 Años	63.9%	71.1%	71.1%	70.8%	70.8%	77.0%
Obligados A						
35 Años	27.8%	37.9%	37.9%	37.0%	37.0%	49.9%
45 Años	29.2%	38.3%	38.3%	36.3%	36.3%	47.5%
Obligados B (Puros)						
25 Años	32.4%	44.0%	44.0%	42.2%	42.2%	56.8%
35 Años	25.4%	35.2%	35.2%	33.2%	33.2%	45.4%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

f) Tasa de Cotización

En un sistema previsional basado en el reparto o de beneficio definido, la determinación de la tasa de cotización está asociada a la sostenibilidad financiera del mismo; mientras que en un sistema de capitalización, esta tasa constituye uno de los factores determinantes de los beneficios que recibirán sus afiliados, ya que un incremento en las contribuciones destinado a la CIAP conduce a una mayor acumulación de recursos y con ello, a una mejor pensión.

Los escenarios de sensibilidad se plantearon en términos de homogenización y aumento en las tasas de cotización del SAP y del SPP. El primer escenario (EI 1) consistió en llevar la tasa a 15% en ambos regímenes y el segundo (EI 2) a 17%. En el caso del SAP, el incremento en las cotizaciones del empleado y empleador son dirigidas en su totalidad a la CIAP del afiliado.

Los resultados de los escenarios considerados indican que un ajuste al alza de este parámetro conduce a una reducción del déficit actuarial de US\$ 548.3 millones en el EI 1 y de US\$ 1,016.7 millones en el EI 2, es decir de 2.5% y 4.7% respectivamente. La cuenta que registra mayor disminución es la de “Pensión Mínima y Extinción del Saldo CIAP”,

reflejando el aumento de los recursos acumulados en las CIAP de los afiliados (Cuadro No. 65).

Cuadro No. 65
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Tasa de Cotización
Millones de US\$

Tasa de Cotización		BASE: 13% SAP y 14% SPP	EI 1: 15% SAP y SPP	EI 2: 17% SAP y SPP
SAP	CT	1,975.1	1,975.1	1,975.1
	CTC	27.8	27.8	27.8
	Beneficios Optados B	6,479.5	6,443.5	6,407.4
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	4,777.8	4,352.8
	Total	13,768.7	13,224.1	12,763.1
SPP	Beneficios	7,746.0	7,742.3	7,734.9
	Gastos	173.4	173.4	173.4
	Total	7,919.4	7,915.7	7,908.2
Total Sistema		21,688.1	21,139.8	20,671.4
Cambio respecto al Base			-2.5%	-4.7%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

El impacto de los escenarios valuados en la tasa de reemplazo depende del tipo de afiliado considerado. En el caso de los Optados A y B, el aumento en la tasa de cotización no genera ningún efecto, debido a que sus beneficios no están vinculados de manera directa a este parámetro, sino que como se ha explicado anteriormente, se establecen en función de otros criterios.

Por otra parte, las tasas de reemplazo de la población obligada se incrementan hasta 14.1 puntos porcentuales, siendo el promedio 4.8 puntos porcentuales para ambos escenarios. Los Obligados B son los que experimentan una mayor mejora, ya que sus tasas de reemplazo crecen en promedio 6.2 puntos porcentuales, casi el doble de lo que lo hacen las tasas de los Obligados A que en promedio aumentan 3.4 puntos porcentuales. El resultado anterior es consecuencia de la mayor cantidad de tiempo que los Obligados B deberán cotizar a las nuevas tasas para poder acceder a una pensión, dado que son los afiliados más jóvenes (Cuadros No. 66 y No. 67).

La diferencia en el tiempo cotizado por género también produce una distinción en las mejoras que experimentan los afiliados en sus tasas de reemplazo, siendo el aumento promedio de 5.9 y 3.7 puntos porcentuales para el hombre y la mujer, respectivamente.

Cuadro No. 66
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 2	Base	EI 1	EI 2
Obligados A						
35 Años	33.1%	33.1%	35.5%	39.4%	43.4%	47.5%
45 Años	34.6%	34.6%	34.6%	36.9%	39.0%	41.1%
Obligados B (Puros)						
25 Años	31.5%	36.7%	41.8%	41.0%	47.8%	54.5%
35 Años	32.5%	32.5%	35.2%	35.6%	39.7%	43.9%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Cuadro No. 67
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 2	Base	EI 1	EI 2
Obligados A						
35 Años	27.8%	30.8%	33.8%	37.0%	41.3%	45.6%
45 Años	29.2%	30.6%	32.1%	36.3%	38.6%	40.9%
Obligados B (Puros)						
25 Años	32.4%	37.8%	43.2%	42.2%	42.2%	56.3%
35 Años	25.4%	28.5%	31.6%	33.2%	33.2%	41.8%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

g) Rentabilidad CIAP

En un sistema de capitalización, un componente importante para la acumulación de los recursos que se utilizan para financiar los beneficios previsionales, lo constituye la rentabilidad obtenida por las inversiones de las CIAP de los afiliados.

En el caso del SAP frecuentemente se señala que debido a restricciones legales (Art. 91 de la Ley del SAP) y al poco desarrollo del mercado de valores salvadoreño, ha limitado la rentabilidad que puede obtenerse con las inversiones del Fondo de Pensiones, impactando de manera negativa en la acumulación de recursos de las CIAP y en consecuencia, en las tasas de reemplazo de los afiliados obligados (Novellino, 2013). En ese sentido, se realizaron dos escenarios alternativos EI 1 y EI 2, en los cuales la rentabilidad real presenta un aumento de 1 y 2 puntos porcentuales respectivamente, en relación al EB.

Los resultados de los escenarios considerados muestran que la mejora en la rentabilidad real del Fondo de Pensiones genera una reducción del déficit actuarial de 5.9% en el EI 1 y de 11.6% en el EI 2 (Cuadro No. 68). De acuerdo al ejercicio realizado, por cada punto de incremento en la rentabilidad, el déficit se reduce en promedio 5.8%, reflejando un aumento importante en la capacidad de los afiliados de autofinanciarse su pensión cuando se incrementa la rentabilidad.

Cuadro No. 68
Déficit Actuarial Escenarios Individuales: Rentabilidad
Millones de US\$

Rentabilidad (r)		BASE: r= 3%	EI 1: 4%	EI 2: 5%
SAP	CT	1,975.1	1,975.1	1,975.1
	CTC	27.8	27.8	27.8
	Beneficios Optados B	6,479.5	6,423.4	6,360.1
	Pensión Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	4,060.6	2,897.1
	Total	13,768.7	12,486.9	11,260.0
SPP	Beneficios	7,746.0	7,746.0	7,746.0
	Gastos	173.4	173.4	173.4
	Total	7,919.4	7,919.4	7,919.4
Total Sistema		21,688.1	20,406.2	19,179.4
Cambio respecto al Base			-5.9%	-11.6%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Las tasas de reemplazo de la población Obligada se incrementan hasta 23.1 puntos porcentuales, siendo el promedio 8.2 puntos porcentuales para ambos escenarios. Nuevamente, los Obligados B son los que experimentan un crecimiento más alto, ya que sus tasas de reemplazo crecen en promedio 10.6 puntos porcentuales; mientras que las tasas de los Obligados A aumentan en promedio 5.8 puntos porcentuales. Para los afiliados más jóvenes, la mejora en el rendimiento afecta sus CIAP durante un período más extenso, por lo que el efecto en la acumulación es de mayor proporción (Cuadros No. 69 y No. 70).

Cuadro No. 69
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	De 2 a 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 2	Base	EI 1	EI 2
Obligados A						
35 Años	33.1%	34.2%	39.5%	39.4%	46.9%	56.2%
45 Años	34.6%	34.6%	34.6%	36.9%	40.2%	43.9%
Obligados B (Puros)						
25 Años	31.5%	37.8%	45.6%	41.0%	51.0%	63.8%
35 Años	32.5%	33.3%	39.0%	35.6%	42.6%	51.2%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

Cuadro No. 70
Tasas de Reemplazo de los Individuos Representativos

Tipo de Afiliación	Más de 3 Salarios Mínimos					
	Femenino			Masculino		
	Base	EI 1	EI 2	Base	EI 1	EI 2
Obligados A						
35 Años	27.8%	31.9%	36.8%	37.0%	44.0%	52.5%
45 Años	29.2%	30.9%	32.6%	36.3%	39.6%	43.3%
Obligados B (Puros)						
25 Años	32.4%	38.8%	46.8%	42.2%	52.3%	65.3%
35 Años	25.4%	29.3%	33.8%	33.2%	39.5%	47.1%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

h) Resumen

El análisis de sensibilidad individual indica que los parámetros que generan una mayor reducción en el déficit actuarial son los siguientes: (a) cambio en la forma de cálculo de los beneficios, (b) aumento en la rentabilidad y (c) aumento en el tiempo mínimo de cotizaciones, los cuales contraen el déficit en 19.9%, 11.6% y 11.3% respectivamente (Cuadro No. 71).

Cuadro No. 71
Resumen de Resultados del Déficit Actuarial
Escenarios Individuales Extremos. Millones de US\$

Parámetro	Escenario	Déficit Actuarial		
		Valor Presente	Variación	%
Cálculo de Beneficios	Renta Programada	17,371.8	-4,316.3	-19.9%
Rentabilidad	5%	19,179.4	-2,508.7	-11.6%
Antigüedad	30 años	19,238.5	-2,449.6	-11.3%
Edad de Jubilación	60M y 65H	19,576.6	-2,111.6	-9.7%
Tasa de Cotización	17%	20,671.4	-1,016.8	-4.7%
Tasa de Interés Técnico	3%	20,852.3	-835.8	-3.9%
Re-cálculo	Si	21,437.1	-251.0	-1.2%

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados del modelo de valuación actuarial

Por otra parte, en el Cuadro No. 72 se observa que los parámetros que más impactan las tasas de reemplazo dependen del tipo de afiliado que se analice. Al evaluar únicamente los cambios extremos en cada parámetro, las modificaciones que afectan de manera positiva y significativa las tasas de reemplazo de los Obligados son: rentabilidad (11.5 puntos

porcentuales), aumento en la edad (10.4 puntos porcentuales) y tasa de cotización (7.0 puntos porcentuales).

Cuadro No. 72
Resumen de Cambios en las Tasas de Reemplazo del SAP
Escenarios Individuales Extremos

Parámetro	Escenario	Cambio Promedio (Puntos Porcentuales)	
		Obligados	Optados
Cálculo de Beneficios	Renta Programada	0 ⁽¹⁾	-29.8
Rentabilidad	5%	11.5	N/A ⁽²⁾
Antigüedad	30 años	N/D ⁽³⁾	N/D ⁽³⁾
Edad de Jubilación	60M y 65H	10.4	5.8 ⁽⁴⁾
Tasa de Cotización	17%	7.0	N/A ⁽²⁾
Tasa de Interés Técnico	3%	-6.0	N/A ⁽²⁾
Re-cálculo	Si	0 ⁽¹⁾⁽⁵⁾	0 ⁽⁵⁾

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis y ejercicios de valuación individual.

N/A = No Aplica

N/D = No Disponible

(1) = El cálculo de las pensiones de los Obligados ya considera este parámetro

(2) = Este parámetro no afecta las pensiones de los Optados

(3) = No es posible establecer una valoración directa del impacto de esta medida

(4) = Afecta únicamente a los Optados B, ya que los Optados A tienen edades avanzadas

(5) = No tiene ningún efecto en las tasas de reemplazo, afecta únicamente la evolución de la pensión

En el caso de los Optados, debido a las reformas que modificaron la definición de sus beneficios, la tasa de reemplazo sólo es afectada al alza por la edad (5.8 puntos porcentuales). Si a este segmento de población se le calculan los beneficios como renta programada de acuerdo a lo previsto originalmente en la reforma de 1996, su tasa de reemplazo experimentaría una reducción significativa de 29.8 puntos porcentuales, ubicándose en niveles semejantes a los que recibirá la población Obligada (36.9% en promedio versus 34.0% promedio de los Obligados, considerando únicamente a los afiliados que devengan más de dos salarios mínimos).

Es importante notar que, como se mencionó anteriormente, en el caso del tiempo mínimo de cotización exigido no es posible establecer una valoración directa de su impacto sobre las tasas de reemplazo, ya que en cada simulación se modifica la población que podría acceder a una pensión o una devolución, multiplicándose la cantidad de supuestos que pueden realizarse sobre las características de los individuos.

2. Pruebas de Sensibilidad Conjunta (Escenarios Alternativos)

Con el objeto de formular propuestas tendientes a fomentar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y promover una mayor equidad dentro del mismo, se realizaron una serie de pruebas para conocer el impacto resultante de modificar dos o más parámetros de manera simultánea, asignándoles valores diferentes a los del Escenario Base. Estos cambios fueron seleccionados a partir de los resultados de sensibilidad individual mostrados en el apartado anterior.

Las pruebas de sensibilidad conjunta incluyeron la valuación de alrededor de 100 escenarios diferentes, los cuales generan un amplio abanico de impactos en el sistema previsional. Para ilustrar el rango de resultados obtenidos, a continuación se presentan cuatro escenarios identificados como escenarios EC 1, EC 2, EC 3 y EC 4, refiriéndose a los escenarios en los cuales se han modificado varios parámetros de manera conjunta.

Los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 muestran los resultados de retomar el diseño original de la reforma de 1996, de tal manera que las pensiones de los Optados al SAP se calculan con el esquema de renta programada, similar al caso de los Obligados. En los escenarios EC 1 y EC 3 se han modificado los mismos parámetros; sin embargo, el EC 3 presenta cambios más drásticos que el EC 1.

El EC 2 tiene la particularidad de trasladar al SPP a los actuales pensionados por vejez Optados B. Dado que estos individuos gozan de beneficios similares a los otorgados en el SPP, someterlos al esquema de renta programada es operativa y financieramente complejo, por varias razones. En primer lugar, al momento de su jubilación estos afiliados no recibieron ningún CT como reconocimiento del tiempo cotizado en el antiguo sistema. En segundo lugar, un número significativo de estos pensionados tienen poco o ningún saldo en sus CIAP, debido a que el pago de las pensiones se realiza en una primera etapa con los recursos de la CIAP. Todos los escenarios continúan tratando a este grupo poblacional con el esquema de beneficio definido, siendo el EC 2 el único escenario que los traslada al SPP, dejando en el SAP únicamente a los pensionados por vejez a quienes su pensión se les calcularía como renta programada (es decir, actuales pensionados Optados A, Obligados, así como todos los futuros pensionados).

Por último, el EC 4 muestra los resultados de realizar algunas reformas paramétricas manteniendo el esquema actual de beneficios para cada grupo de afiliados: renta programada para los Obligados al SAP y beneficios definidos tanto para los Optados al SAP como para la población del SPP.

a) Descripción de los Parámetros Modificados

El Cuadro No. 73 resume los parámetros utilizados en el EB y en los cuatro escenarios planteados; posteriormente, se describen en detalle las modificaciones realizadas a cada parámetro. Es importante recordar que el escenario identificado como EB contiene los parámetros que actualmente se aplican en el sistema de pensiones salvadoreño, conforme lo establece la Ley del SAP.

Cuadro No. 73
Principales Parámetros de los Escenarios Valuados

Parámetros	Escenarios				
	EB	EC 1	EC 2	EC 3	EC 4
Tasa de Cotización					
SAP	13.0%	15.0%	15.0%	17.0%	15.0%
SPP	14.0%	15.0%	15.0%	17.0%	15.0%
Edad de Jubilación					
Mujeres	55	58	60	60	58
Hombres	60	63	65	65	63
Beneficios SAP					
Obligados	RP	RP	RP	RP	RP
Optados	30%+1.50%	RP	RP	RP	15%+1.75%, Límite 60%
Beneficios SPP		Límite 60%		Límite 60%	Límite 60%
Obligados	30%+1.75%	20%+1.75%	30%+1.75%	15%+1.75%	15%+1.75%
Optados	30%+1.50%	20%+1.75%	30%+1.50%	15%+1.75%	15%+1.75%
Re-cálculo					
Pensionados SAP	No	No	No	No	No
Activos Obligados	Si	Si	Si	Si	Si
Activos Optados	No	Si	Si	Si	No
TIT	6.0%	5.0%	5.0%	3.0%	5.0%
Traslado al SPP	No	No	Pasivos Vejez Optados B	No	No

RP = Renta Programada

Fuente: Elaboración propia con base a los parámetros aplicados a los diferentes escenarios.

(1) Tasa de Cotización

En un sistema de contribución definida o de capitalización individual, el monto de la pensión se calcula conforme a las reglas que establecen las modalidades de renta programada, de renta vitalicia o de una combinación de ambas, por lo que el valor de la pensión estará en función de lo acumulado en la CIAP. Como se mencionó anteriormente, las tasas de cotización actuales son de 13.0% para el SAP y 14.0% para el SPP. Con el propósito de registrar una mayor acumulación, se consideró necesario incrementar la tasa de cotización de la siguiente manera: los escenarios EC 1, EC 2 y EC 4 emplean una tasa de 15.0% para ambos sistemas, mientras que el EC 3 utiliza una tasa del 17.0%, por ser el escenario con los ajustes más drásticos. Cabe aclarar que los incrementos realizados son destinados en su totalidad a la CIAP del afiliado.

(2) Edad de jubilación

En lo que respecta a la edad de jubilación, los escenarios se diseñaron tomando en cuenta los ejercicios realizados en las pruebas de sensibilidad individual así como otros elementos importantes, como el incremento en la esperanza de vida de la población a la edad de retiro y las edades promedio a las cuales realmente se están jubilando los afiliados salvadoreños.

Considerando que la edad de jubilación actual es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, en los escenarios EC 1 y EC 4 dicha edad se incrementa en tres años para ambos géneros; mientras que en los escenarios EC 2 y EC 3 el aumento considerado es de cinco años para hombres y mujeres.

(3) Beneficios

Para efectos de este apartado, los beneficios se refieren estrictamente a la pensión mensual que reciben los afiliados, la cual se calcula actualmente de dos formas: para los pensionados del SPP y Optados al SAP, se determina en función del tiempo cotizado como un porcentaje del SBR; mientras que para los Obligados al SAP, se calcula conforme a las reglas que establece la modalidad de renta programada.

Al retomar el diseño original de la reforma de 1996, los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 consideran el cálculo de la pensión con la modalidad de renta programada para los futuros pensionados del SAP, sean Obligados u Optados. De acuerdo a las pruebas de sensibilidad individual, esta modificación de beneficios dirigida a la población activa Optada al SAP es la que logra una mejora importante en la sostenibilidad del sistema, al reducir en mayor cuantía el grado de subsidio estatal que es otorgado a este segmento poblacional.

Alternativamente, el EC 4 considera que los beneficios de la población Obligada al SAP se calculan como renta programada, similar a la situación actual. En el caso de los Optados al SAP, al igual que el EB, sus pensiones se calculan con el esquema de beneficio definido; no obstante, el porcentaje base por los primeros tres años cotizados se reduce de 30.0% a 15.0%, mientras que el porcentaje otorgado por cada año adicional se incrementa de 1.50% a 1.75%, estableciendo además un máximo de 60.0% del SBR para la pensión.

En el caso de los futuros pensionados del SPP, el EC 1 ha considerado tanto para los Obligados como para los Optados, un 20.0% del SBR como base de cálculo por los primeros tres años cotizados más 1.75% por cada año adicional, sin que dicho porcentaje exceda el 60.0% del SBR. En el EC 2 estos porcentajes se mantienen tal como se calcula actualmente, es decir, 30.0% por los primeros tres años cotizados más 1.50% ó 1.75% por cada año adicional para los Optados u Obligados, respectivamente. En los escenarios EC 3 y EC 4, tanto los Obligados como los Optados reciben el 15.0% por los primeros tres años cotizados más 1.75% por cada año adicional, sin llegar a exceder el 60.0% del SBR.

Como se mencionó anteriormente, el re-cálculo no se está realizando, por lo que ninguno de los escenarios considera el re-cálculo para las personas que se encuentran pensionadas al momento de la valuación. En cuanto a los futuros pensionados, los cuatro escenarios han

considerado el re-cálculo para los Obligados; mientras que para el caso de los Optados, únicamente los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 han considerado su aplicación.

(4) Tasa de Interés Técnico

La Tasa de Interés Técnico (TIT) es la tasa con la cual se calcula el factor de descuento de las tablas de mortalidad (a menor tasa, menores montos de pensión), siendo recomendable que esta tasa sea igual al rendimiento real promedio de las inversiones del Fondo de Pensiones. Actualmente, la TIT es del 6.0% y dado que las tasas de rendimiento reales del mercado financiero se encuentran en rangos menores, se consideró necesario reducir la TIT aplicable en los diferentes escenarios. Con base a lo anterior y para no afectar drásticamente los montos de pensiones, en los escenarios EC 1, EC 2 y EC 4 se incorporó una TIT de 5.0%, mientras que en el EC 3 se utilizó una tasa de 3.0%.

(5) Traslado al SPP de Pensionados del SAP

El EC 2 tiene la particularidad de trasladar al SPP a los actuales pensionados por vejez Optados B, dado que reciben una pensión calculada bajo el esquema de beneficios definidos, de la misma forma que se aplica en el SPP. En el resto de escenarios se les continúan aplicando dicho esquema dentro del SAP.

Es importante aclarar que bajo el supuesto de traslado, los Obligados B pasarían a tener el mismo tratamiento de los afiliados al SPP, lo cual presenta “pros y contras”. La ventaja es que el Estado se hace cargo de sus pensiones hasta su fallecimiento, o la de sus beneficiarios en los casos que corresponda. Sin embargo, la desventaja del traslado es que implica la pérdida de propiedad de los afiliados sobre sus CIAP, ya que como contraparte al beneficio descrito anteriormente, los afiliados al SPP no poseen cuentas individuales; es decir, al momento de su traslado automáticamente sus saldos acumulados se incorporarían a un fondo común, por lo que los afiliados pierden el derecho de heredar el saldo de la CIAP.

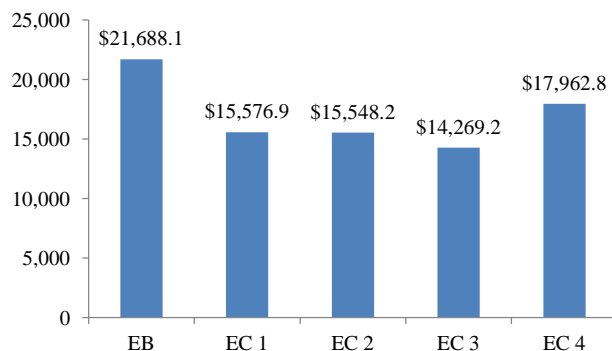
Otra consecuencia de esta medida es la anulación de una pequeña fracción (0.9%) de la deuda del Estado emitida a través del FOP. Actualmente, un porcentaje significativo del Fondo de Pensiones -y por ende de las CIAP- se encuentra invertido en CIP. Al trasladar a estos pensionados, las AFP deben entregar al Estado los recursos correspondientes a sus CIAP (US\$ 28.1 millones), por lo que se asumió que se devolverían títulos CIP A por ese monto. Esta medida tiene un impacto leve en el saldo de CIP debido a que el número de pensionados por vejez Optados B es relativamente pequeño (7,742 afiliados).

b) Resultados Obtenidos

(1) Valor Presente del Déficit Actuarial

En el Gráfico No. 49 se puede observar que en el EB el déficit actuarial alcanza un monto de US\$ 21,688.1 millones, utilizando una tasa de descuento de 3.0% en términos reales. La aplicación de los parámetros señalados en el Cuadro No. 73 genera una reducción del déficit entre US\$ 3,725.3 millones (EC 4) y US\$ 7,419.0 millones (EC 3), equivalentes a una disminución de 17.2% y 34.2%, respectivamente.

Gráfico No. 49
Déficit Actuarial, Tasa de Descuento 3.0%
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

En el EC 1 el déficit se reduce a US\$ 15,576.9 millones disminuyendo un 28.2%; en el EC 2 alcanza los US\$ 15,548.2 millones, lo que implica una reducción de 28.3% respecto al EB y 0.1% con respecto al EC 1. En lo que respecta al EC 3, éste presenta el menor déficit entre todos los escenarios planteados, tomando un valor de US\$ 14,269.2 millones y contrayéndose 34.2% respecto al EB. Finalmente, el EC 4 muestra un déficit de US\$ 17,962.8 millones, reflejando la menor disminución (17.2%) respecto al EB entre todos los escenarios.

Los resultados obtenidos indican que una reforma paramétrica puede contribuir a mejorar la situación actual al reducir el déficit actuarial. A pesar de realizar ajustes importantes para la población afiliada, los escenarios planteados no logran solventar completamente el problema de sostenibilidad. Es importante señalar que en ningún caso sería posible eliminar el déficit actuarial en su totalidad, debido que existe una significativa cantidad de afiliados que hacen uso de la garantía mínima estatal; adicionalmente, bajo el esquema actual, el Estado debe hacerse cargo del Costo de Transición derivado de la reforma realizada en 1996.

En todos los escenarios planteados la desagregación del déficit actuarial indica que la mayor proporción corresponde al rubro de los beneficios a pagar en el SPP. La relevancia de los demás componentes en el déficit total guarda una estrecha relación con el concepto que cada escenario representa (Cuadro No. 74).

Dado que los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 eliminan el esquema de beneficios definidos en el SAP, sus principales componentes se derivan de los beneficios otorgados en el SPP, pago de pensiones mínimas en el SAP y entrega de CT. En los tres escenarios bajo el concepto "Beneficios Optados B" permanecen únicamente los cargos derivados de esta población que, a la fecha de la valuación, se clasifica como pasiva; en el EC 2 el valor de este

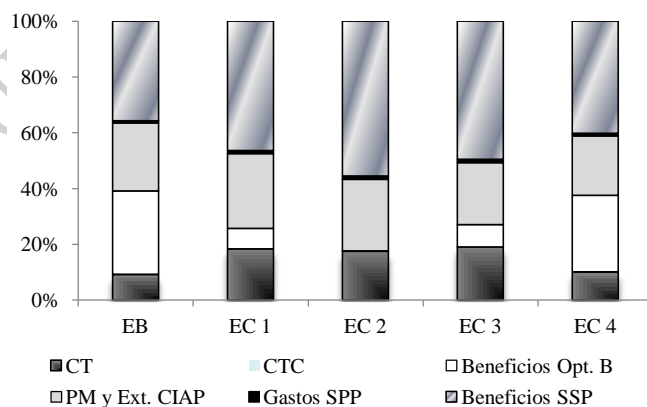
concepto se reduce considerablemente debido a que se trasladan al SPP a los pensionados por vejez pertenecientes a este segmento poblacional. Adicionalmente, desaparece el gasto derivado de los CTC (Gráfico No. 50).

Cuadro No. 74
Componentes del Déficit Actuarial, Tasa de Descuento 3.0%
Millones de US\$

	EB		EC 1		EC 2		EC 3		EC 4	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
SAP										
CT	1,975.1	9.1%	2,857.1	18.3%	2,715.2	17.5%	2,715.2	19.0%	1,794.1	10.0%
CTC	27.8	0.1%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	22.0	0.1%
Beneficios Optados B	6,479.5	29.9%	1,143.0	7.3%	24.8	0.2%	1,143.0	8.0%	4,926.5	27.4%
Pensión Mín. y Ext. CIAP	5,286.3	24.4%	4,176.3	26.8%	3,987.1	25.6%	3,169.5	22.2%	3,825.3	21.3%
Total SAP	13,768.7	63.5%	8,176.4	52.5%	6,727.2	43.3%	7,027.7	49.3%	10,567.9	58.8%
SPP										
Beneficios	7,746.0	35.7%	7,227.1	46.4%	8,632.5	55.5%	7,068.1	49.5%	7,221.5	40.2%
Gastos	173.4	0.8%	173.4	1.1%	188.5	1.2%	173.4	1.2%	173.4	1.0%
Total SPP	7,919.4	36.5%	7,400.5	47.5%	8,821.0	56.7%	7,241.5	50.7%	7,394.9	41.2%
Total Sistema	21,688.1	100.0%	15,576.9	100.0%	15,548.2	100.0%	14,269.2	100.0%	17,962.8	100.0%
Cambio Respecto al Base			-6,111.2 (-28.2%)		-6,139.9 (-28.3%)		-7,418.9 (-34.2%)		-3,725.3 (-17.2%)	

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

Gráfico No. 50
Estructura del Déficit Actuarial, Tasa de Descuento 3.0%
Millones de US\$



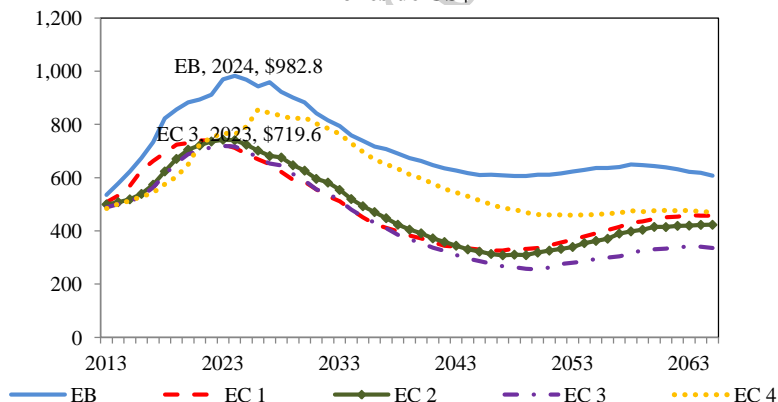
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

En el caso del EC 4, a diferencia de los escenarios anteriores y de forma similar al EB, el segundo rubro con mayor participación en el déficit lo constituye el pago de beneficios para los Optados B (27.4%), ya que se mantiene el esquema de beneficios definidos para esta población. El tercer componente más importante es el pago de pensiones mínimas en el SAP (21.3%), seguido por el otorgamiento de CT (10.0%).

(2) Proyecciones Financieras

Hasta el año 2020 el EC 4 presenta los menores flujos con un promedio anual de US\$ 549.9 millones, monto considerablemente menor al del EB (US\$ 713.2 millones). Este resultado se debe a que además de realizar algunas reformas paramétricas, el EC 4 mantiene el esquema actual de beneficios, por lo que no requiere de emisiones de CT para los Optados B que se van jubilando y en consecuencia, alivia la presión fiscal en el corto plazo. Sin embargo, este esquema únicamente difiere las necesidades de pago, ya que el Estado prescinde de emisiones de CT a cambio de pagar pensiones en el futuro. A partir del 2023 el EC 4 presenta flujos significativamente mayores a los demás escenarios planteados, aunque inferiores a los del EB (Gráfico No. 51).

Gráfico No. 51
Flujos del Déficit Actuarial (SAP y SPP)
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

En el mediano y largo plazo los escenarios que más favorecen al Estado con un menor gasto son aquellos que utilizan la modalidad de renta programada para todos los afiliados al SAP. Durante el período 2024 al 2036, el EC 1 es el que más reduce las necesidades estatales respecto a la situación actual, presentando un promedio anual de US\$ 574.9 millones en comparación con US\$ 863.3 millones del EB. A partir del 2037, el EC 3 presenta los menores flujos: entre 2037 y 2060 exhibe un promedio anual de US\$ 307.0 millones, monto que es notablemente menor al registrado por el EB (US\$ 635.2 millones).

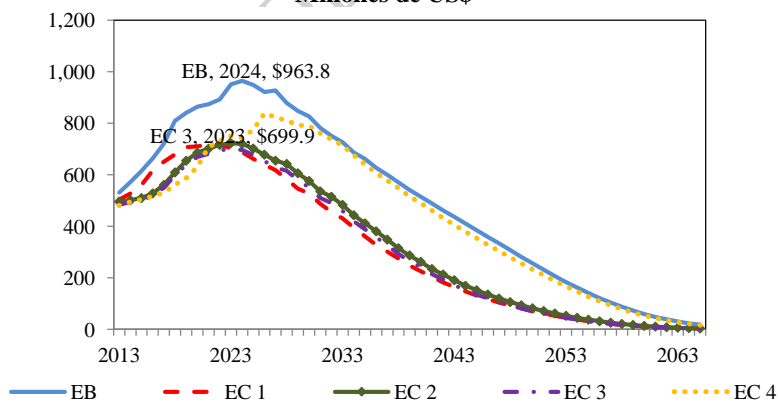
En cuanto a los valores máximos de necesidades de financiamiento que son alcanzados por cada escenario, el EB presenta su máximo en el 2024 con US\$ 982.8 millones; mientras que el EC 1 en el 2022 con US\$ 739.4 millones, es decir, 24.8% menos que la cúspide del EB. Los escenarios EC 2 y EC 3 alcanzan sus máximos valores en el 2023, con US\$ 742.5 millones y US\$ 719.6 millones, respectivamente. Finalmente, el EC 4 registra su máximo en el 2026, con US\$ 856.1 millones. Es decir, el EC 1 es el que se encuentra más próximo a alcanzar su valor máximo, mientras que el EC 4 es el que más tarda en alcanzarlo; el EC 4 es el que mayor monto máximo registra, seguido de los escenarios EC 2, EC 1 y por último el EC 3.

(3) Financiamiento del Déficit Actuarial

Los flujos del déficit actuarial son financiados por dos vías: la emisión de CIP y el Presupuesto General del Estado.

En el Gráfico No. 52 se presentan las emisiones del CIP A y CIP B que serán necesarias para el financiamiento del déficit actuarial. En concordancia con los flujos descritos anteriormente, durante el período 2013–2020 el EC 4 es el que refleja las menores emisiones de CIP, con un promedio de US\$ 538.3 millones de emisiones anuales; es decir, US\$ 163.3 millones anuales menos que el EB (US\$ 701.6 millones). No obstante, a partir del 2030 las emisiones del EC 4 son similares a los niveles que refleja la situación actual.

Gráfico No. 52
Financiamiento del Déficit Actuarial: Emisiones de CIP A y CIP B
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

Los escenarios EC 2 y EC 3 presentan emisiones anuales muy similares, las cuales son menores a las del EC 1 en los primeros 10 años. Esto se debe a que tanto el EC 2 como el

EC 3 cuentan con edades de jubilación de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, prorrogando la demanda de recursos al Estado.

Es importante hacer notar que comparado con el resto de escenarios, el EC 1 es el que presenta los menores montos de emisiones a partir del año 2024, exhibiendo un promedio de US\$ 532.5 millones anuales durante el período 2024 al 2035, 35.6% menor al promedio del EB (US\$ 826.7 millones).

En relación a las máximas emisiones de cada escenario, el EC 1 es el que alcanza más rápidamente su máximo (2021 con US\$ 718.2 millones), mientras que el EC 4 es el que más tarda en exhibirlo (2026 con US\$ 838.9 millones). Por otra parte, el EC 4 es el que registra un pico mayor de emisión, seguido de los escenarios EC 2, EC 1 y el EC 3 con US\$ 722.7 millones, US\$ 718.2 millones y US\$ 699.9 millones respectivamente.

La elección entre la modalidad de renta programada o de beneficios definidos para calcular los beneficios de los Optados al SAP, produce una reestructuración de la cartera del Fondo de Pensiones entre CIP A y CIP B. Cuando se aplica renta programada aumentan las emisiones de CIP B, ya que es necesario otorgar CT a todos los afiliados que cotizaron en el sistema anterior, inclusive a los Optados B a quienes actualmente no se les otorga. Por el contrario, la renta programada disminuye la necesidad de emisiones de CIP A, ya que se elimina el esquema de beneficios definidos para los Optados B, los cuales son financiados con dichos títulos. Al aplicar el esquema de renta programada, este comportamiento contrapuesto entre los CIP A y CIP B tiene como resultado neto una disminución de las emisiones totales de CIP en relación al EB.

En relación a las erogaciones del Presupuesto General del Estado para el pago de pensiones mínimas del SAP, más adelante en este documento se comentará sobre su comportamiento, al analizar el gasto previsional del Estado.

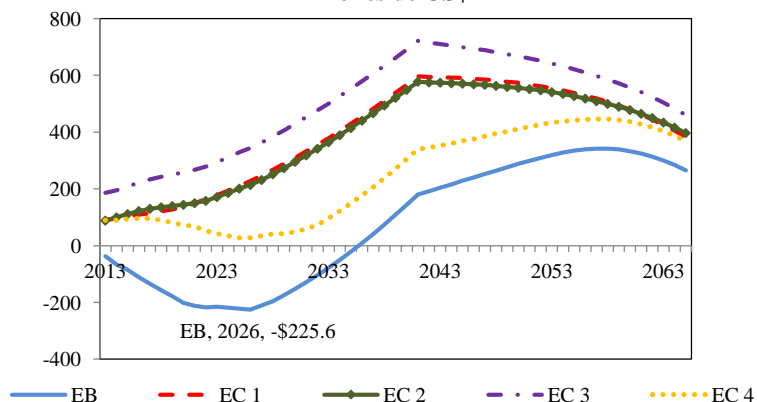
(a) **Recaudación Anual versus Emisión de CIP A**

Actualmente, la recaudación del Fondo de Pensiones resulta insuficiente para adquirir las emisiones de CIP A⁸⁵ y pagar las pensiones que deben ser cubiertas con los recursos de las CIAP; se prevé que en un determinado momento las AFP se verán en la necesidad de liquidar sus inversiones en otros títulos, aún cuando devenguen una mayor rentabilidad que los CIP. La insuficiencia para cubrir las emisiones de CIP A se mantendrá hasta el año 2035 (Gráfico No. 53).

En todos los escenarios planteados la recaudación siempre sería suficiente para adquirir los CIP A y para invertir en otros instrumentos, mejorando de esa manera respecto a la situación actual. Sin embargo, el EC 3 es el que presenta una mayor holgura, debido principalmente al incremento de 4 puntos porcentuales aplicado a la tasa de cotización.

⁸⁵ En el caso de los CIP B, éstos se canjean trimestralmente por los CT y CTC que posee el Fondo de Pensiones, por lo que su colocación no implica un movimiento de efectivo.

Gráfico No. 53
Diferencia entre la Recaudación Anual y las Emisión de CIP A
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

En términos de liquidez, al EC 3 le siguen los escenarios EC 1 y EC 2, los cuales tienen un comportamiento similar entre sí ya que poseen una misma tasa de cotización (15.0%); posteriormente se encuentra el EC 4, que aunque tiene la misma tasa de cotización que los escenarios EC 1 y EC 2, requiere de mayores emisiones de CIP A para pagar los beneficios definidos de los Optados al SAP. Por esta razón, el EC 4 llega a registrar en el año 2026 una diferencia mínima de US\$ 27.5 millones entre los recursos recaudados y lo invertido en CIP A.

(b) Saldo CIP A con respecto al Valor del Fondo de Pensiones

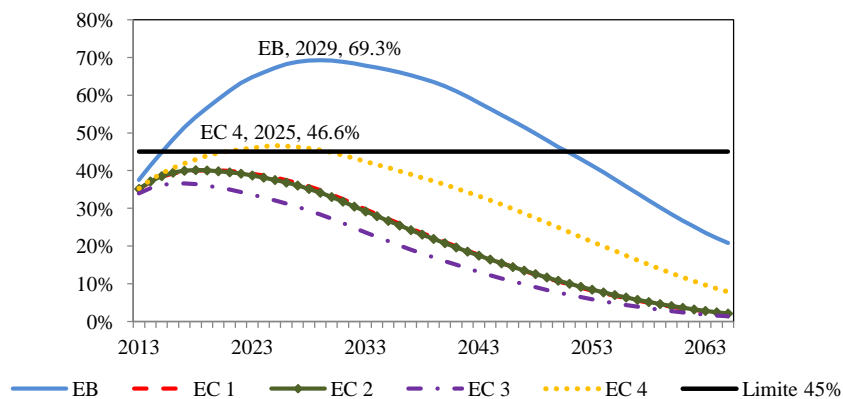
De acuerdo al Art. 91 de la Ley del SAP, la inversión en CIP no debe superar el 45% del Fondo de Pensiones. En el EB la inversión en CIP A estaría rebasando el límite de inversión en el año 2016, lo cual estaría obligando a promover una nueva reforma a la Ley del SAP. En el 2029 el referido límite alcanzaría el 69.3%, lo que significa que cerca de dos terceras partes del Fondo de Pensiones estarían invertidas en este tipo de títulos (Gráfico No. 54).

En los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 la inversión en CIP A no sobrepasa en ningún momento el límite definido por ley, siendo el EC 3 el escenario que presenta las menores ratios, con un máximo de 36.6% en el 2017. Los escenarios EC 1 y EC 2 son similares en cuanto a su comportamiento y después del EC 3, son los que muestran una menor proporción del Fondo de Pensiones invertida en CIP A.

Por su parte, el EC 4 supera el límite de Ley en el 2021, requiriendo hasta el 46.6% del Fondo de Pensiones en CIP A en el año 2025. Como se mencionó anteriormente, en comparación con los escenarios de renta programada, en el EC 4 las necesidades de CIP A

son superiores debido a la mayor cantidad de recursos demandados para el pago de los beneficios definidos de los Optados al SAP.

Gráfico No. 54
Saldo CIP A / Fondo de Pensiones



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

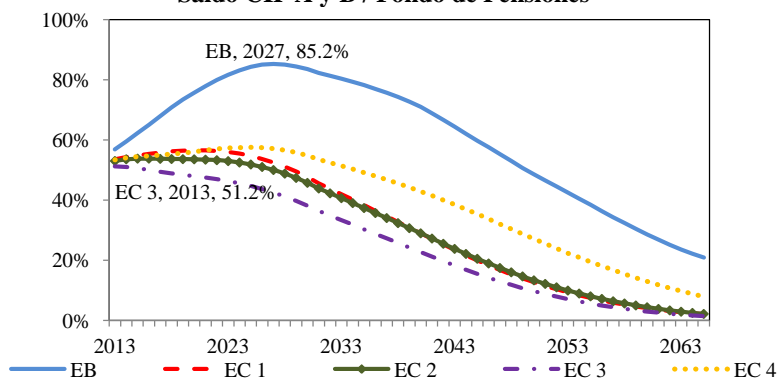
(c) Saldo CIP A y B con respecto al Valor del Fondo de Pensiones

Al considerar la totalidad de la deuda generada por CIP (CIP A y CIP B), de mantener la situación actual el porcentaje del Fondo de Pensiones invertido en estos títulos alcanzará 85.2% en el año 2027, es decir, los CIP estarían absorbiendo casi la totalidad de los recursos del Fondo. Debido a que estos instrumentos ofrecen bajas tasas de rendimiento, incluso inferiores a las de otros títulos emitidos en el mercado salvadoreño, se perjudicaría la rentabilidad de Fondo y en consecuencia, los beneficios de los Obligados al SAP.

En comparación con el EB todos los escenarios planteados reducen significativamente la proporción de recursos invertidos en CIP. Esto se debe a que en los escenarios que utilizan la modalidad de renta programada (EC 1, EC 2 y EC 3), la reducción experimentada en las emisiones de CIP A supera el incremento en la emisión de CIP B, por lo que en términos netos, disminuye el saldo del Fondo de Pensiones invertido en CIP. En el caso del EC 4, las reformas paramétricas aplicadas provocan una disminución en las necesidades de emisión de ambos tipos de CIP y en consecuencia, en el porcentaje del Fondo de Pensiones invertido en ellos. No obstante, los escenarios que utilizan la modalidad de renta programada presentan menores ratios en comparación al EC 4, el cual mantiene el esquema de beneficios definidos para los Optados al SAP (Gráfico No. 55).

El EC 3 es el único escenario que comienza a disminuir la proporción del Fondo de Pensiones invertida en CIP desde el momento de la implementación de sus reformas paramétricas. Por otro lado, el EC 2 es el primero que alcanza su máximo (53.8%) en el 2016, seguido por el EC 1 (2020, con 56.6%) y por último el EC 4 (2025, con 57.5%).

Gráfico No. 55
Saldo CIP A y B / Fondo de Pensiones



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

(4) Gasto Previsional dentro del Presupuesto General del Estado

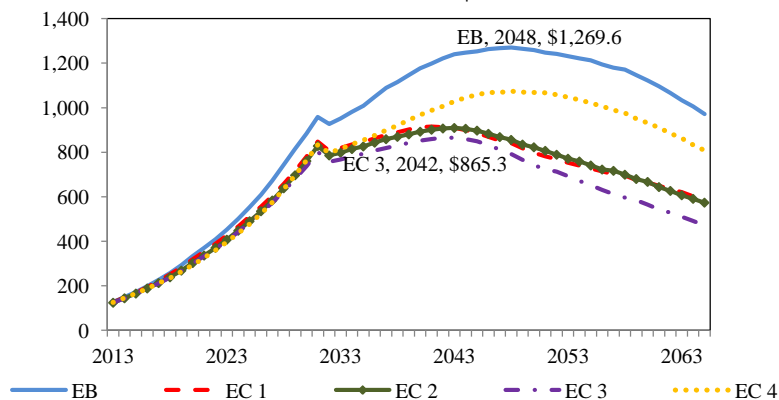
El gasto presupuestario del Estado proveniente del sistema previsional está constituido por la amortización y pago de intereses de los CIP, así como por el pago de las pensiones mínimas del SAP; como se señaló anteriormente, estas últimas se refieren únicamente a las pensiones de los Optados A y Obligados al SAP. En el EB el gasto presupuestario del déficit actuarial alcanzará en el 2014 un monto de US\$ 149.8 millones, aumentando durante el período 2015 al 2025 a una tasa promedio anual de 12.6%, por lo que en 2025 exhibirá un valor de US\$ 553.6 millones. El máximo monto se alcanzará en el 2048 con US\$ 1,269.6 millones (Gráfico No. 56).

Los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 presentan gastos presupuestarios en pensiones semejantes entre sí, los cuales son menores a los observados en el EB; no obstante, el EC 3 es el que presenta los menores montos en la mayoría de los años analizados. Durante el período 2014 al 2025, en los tres escenarios este gasto presupuestario crecerá cerca de 12.2% en promedio anual, alcanzando en el 2025 montos de US\$ 510.8 millones, US\$ 490.3 millones y US\$ 483.6 millones, respectivamente. De estos tres escenarios, el EC 1 es el primero en alcanzar su máximo valor en el 2041 (US\$ 915.7 millones), seguido por el EC 3 en el 2042 (US\$ 865.3 millones) y por último el EC 2 en el 2043 (US\$ 909.3 millones). Lo anterior implica que los escenarios que utilizan la modalidad de renta programada para todos los afiliados al SAP, anticipan sus montos máximos en relación al EB, tomando valores que son significativamente menores al máximo que se obtendrá bajo la situación actual.

En lo que se refiere al EC 4, si bien es cierto que hasta finales de la década del 2030 presenta un comportamiento similar a los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3, posteriormente los

flujos son mayores. El EC 4 alcanza su máximo valor en el 2048 con US\$ 1,074.3 millones, monto que es 15.4% menor al máximo del EB.

Gráfico No. 56
Gasto Presupuestario en Pensiones
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

A continuación se desglosa cada uno de los componentes que conforman el gasto previsional a cargo del Presupuesto General del Estado.

(a) Gasto Presupuestario en Pensiones Mínimas⁸⁶

En los cuatro escenarios planteados las erogaciones del Presupuesto General del Estado para el pago de pensiones mínimas del SAP presentan una tendencia creciente. El gasto del Estado en pensiones mínimas durante 2012 ascendió a US\$ 2.0 millones; no obstante, en todos los escenarios este gasto sobrepasa los US\$ 10.0 millones en el año 2016. Las necesidades crecientes para el pago de pensiones mínimas del SAP se originan en la escasa acumulación en las CIAP de los Obligados, por lo que al momento de su jubilación, el Estado se ve en la necesidad de aportar recursos para garantizarles esta pensión. A medida que los Obligados al SAP se vayan integrando a la población pasiva, la demanda de recursos al Estado por este concepto se irá incrementando (Gráfico No. 57).

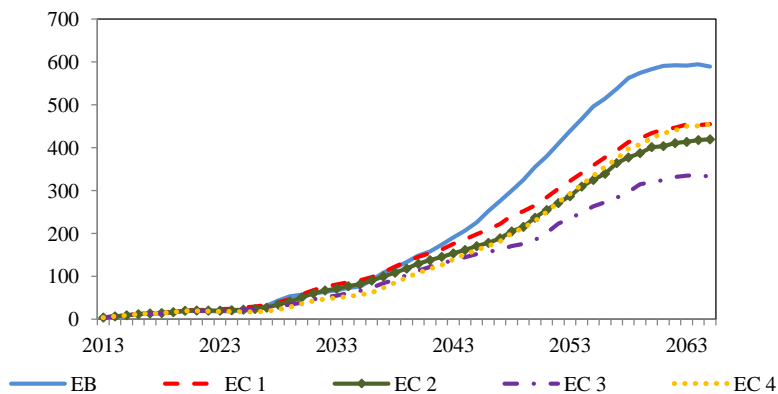
Hasta principios de la década 2020, los cuatro escenarios evaluados presentan una conducta similar entre sí, parecida a la del EB: en el caso de los escenarios bajo renta programada, hasta 2020 muestran un gasto ligeramente superior al EB de US\$ 0.2 millones en promedio, mientras que en el EC 4 ocurre lo contrario (-US\$ 0.02 millones)

⁸⁶ Es importante recordar que el gasto presupuestario derivado del pago de la pensión mínima incluye únicamente al SAP, ya que las que corresponden al SPP se pagan mediante la emisión de CIP A. Para la proyección de este gasto se ha considerado la pensión mínima vigente a 2013.

A partir del 2025 aparecen mayores diferencias, por ejemplo, durante el período 2025 a 2042 el EC 4 es el que presenta la menor demanda de recursos para el pago de pensiones mínimas debido a que, al mantener el esquema de beneficios definidos para los Optados al SAP, los montos de pensiones otorgados a este segmento poblacional son más generosos (superiores a las pensiones mínimas en la mayoría de los casos) y financiados mediante la emisión de CIP. Por el contrario, en el corto y mediano plazo los escenarios bajo la modalidad de renta programada requieren de un mayor gasto del Estado en comparación al EB, debido a que al eliminar el esquema de beneficio definido para los Optados al SAP y considerar únicamente los saldos de sus CIAP para el cálculo de sus pensiones, más afiliados requieren del apoyo estatal para obtener al menos una pensión mínima.

No obstante, a partir del año 2043 el EC 3 es el que destaca por demandar los menores flujos, ya que contiene las reformas paramétricas más exigentes (mayores tasas de cotización y edades de jubilación). Es importante recordar que a mayor tasa de cotización, se incrementa el saldo acumulado en las CIAP de los afiliados, reduciendo así las necesidades de recursos por parte del Estado; por otra parte, al establecer una mayor edad de jubilación, se posterga la necesidad del pago de una pensión mínima en relación a la situación actual.

Gráfico No. 57
Financiamiento del Déficit Actuarial:
Presupuesto General del Estado para el Pago de Pensiones Mínimas SAP
Millones de US\$



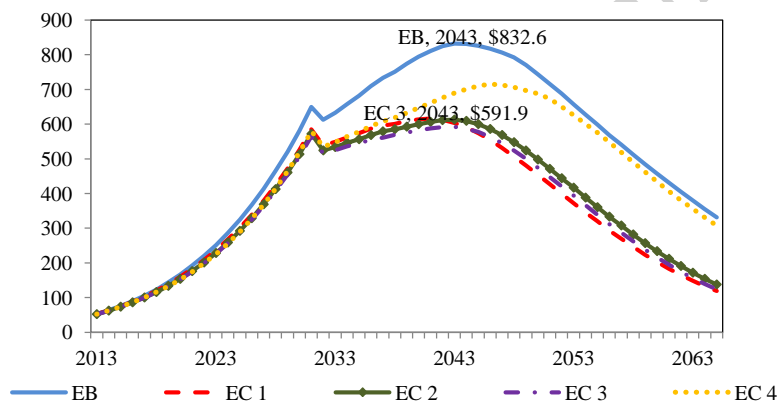
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

Considerando únicamente los escenarios bajo renta programada, los flujos demandados en este rubro dependen de la magnitud de los ajustes paramétricos aplicados: el EC 3 es el que demanda los menores flujos, seguido por el EC 2 y EC 1. Si bien es cierto que en un inicio los tres escenarios muestran un gasto presupuestario en pensiones mínimas del SAP mayor que en el EB, esta situación se revierte a partir del 2027 para el EC 2 y EC 3, mientras que en el caso del EC 1 ocurre hasta el 2040.

(b) Gasto Presupuestario en Amortización de la Deuda Previsional

Todos los escenarios muestran que el Estado deberá destinar cada vez más recursos a la amortización de la deuda del FOP. Bajo la situación actual, durante el período 2014 a 2025 se gastará un promedio anual de US\$ 170.3 millones en este concepto, presentando un crecimiento anual promedio de 16.3%. En el 2031 se efectuará la última - y mayor - amortización de la colocación inicial de US\$ 901.7 millones de CIP B, por lo que el gasto en amortización asciende a US\$ 649.6 millones en dicho año. El mayor pago de amortizaciones se registrará en el 2043 con US\$ 832.6 millones (Gráfico No. 58).

Gráfico No. 58
Gasto Presupuestario en Amortización de Deuda
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

Al evaluar los cuatro escenarios planteados, hasta finales de la década 2020 los pagos destinados a la amortización de la deuda del FOP son bastante similares entre sí, e incluso en comparación con el EB. Durante el período 2014 a 2025 el EC 1 muestra un gasto promedio de US\$ 161.9 millones, el EC 2 de US\$ 156.8 millones, mientras que el EC 3 y EC 4 de US\$ 155.7 millones, presentando todos los escenarios un crecimiento promedio anual cercano al 15.0%. En todos los escenarios el pago de amortización del 2031 es menor al del EB, ascendiendo a US\$ 585.2 millones en el EC 1, US\$ 571.8 millones en el EC 2, US\$ 564.7 millones en el EC 3 y US\$ 579.6 millones en el EC 4.

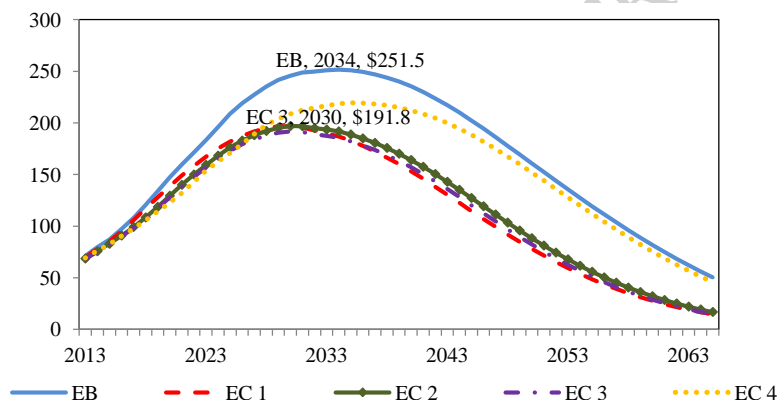
Los escenarios bajo renta programada presentan menores gastos de amortización que los que utilizan la modalidad de beneficio definido (EB y EC 4), lo cual se vuelve más evidente en el largo plazo. El EC 3 es el que presenta los menores requerimientos del Presupuesto para amortizar la deuda previsional hasta el año 2044; mientras que partir del 2045, el EC 1 destaca por demandar los menores flujos.

En relación al monto máximo pagado por cada escenario, el EC 1 es el primero en alcanzar su máximo de US\$ 616.2 millones en el año 2041, seguido por los escenarios EC 2 y EC 3 en el 2043 con US\$ 613.0 millones y US\$ 591.9 millones, respectivamente; y por último, el EC 4 en el 2046 con US\$ 715.2 millones.

(c) Gasto Presupuestario por Pago de Intereses

Todos los escenarios muestran una tendencia creciente; adicionalmente, se evidencia que los escenarios bajo renta programada (EC 1, EC 2 y EC 3) presentan una conducta parecida entre sí, con pagos de intereses inferiores a los que exhiben el EB y el EC 4 (Gráfico No. 59).

Gráfico No. 59
Gasto Presupuestario en Pago de Intereses
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

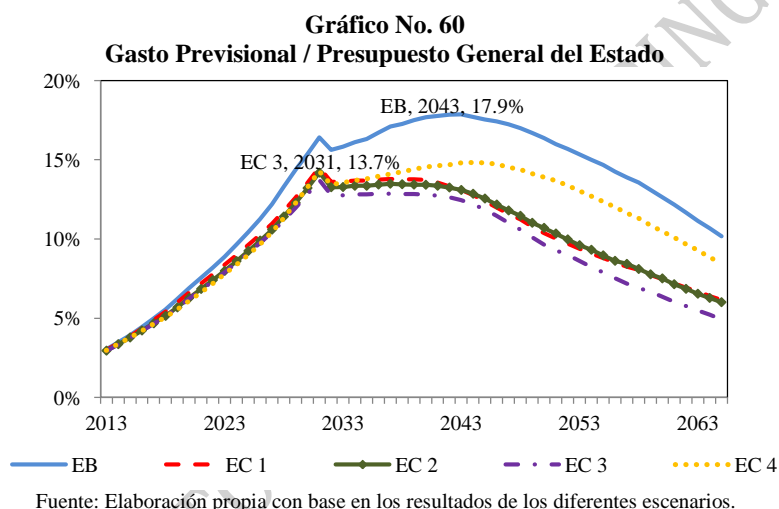
Los escenarios que demandan los menores gastos de intereses son los siguientes: durante el período 2016 a 2025, el EC 3 y EC 4 presentan flujos similares con un promedio anual de US\$ 132.2 millones y US\$ 129.3 millones, respectivamente; del 2026 al 2035, el EC 3 con un promedio anual de US\$ 186.9 millones y a partir del 2036, el EC 1.

La proyección de la situación actual indica que el máximo pago de intereses de US\$ 251.5 millones se deberá efectuar en el 2034; mientras que los escenarios planteados reflejan consistentemente un menor pago. Los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3 requerirán el mayor pago de intereses en el 2030 con montos de US\$ 196.6 millones, US\$ 196.9 millones y US\$ 191.8 millones, respectivamente; por su parte, el EC 4 demandará en el 2035 un pago máximo de US\$ 219.5 millones, valor más cercano al máximo del EB.

(d) Gasto Previsional como Proporción del Presupuesto General del Estado

Con el propósito de conocer el impacto que tiene el gasto previsional en el Presupuesto General del Estado, este apartado presenta los resultados de la relación entre ambas variables.

En el EB el gasto previsional alcanzará en el 2014 un 3.5% del Presupuesto General del Estado. Este porcentaje crecerá a un promedio de 0.6 puntos porcentuales cada año durante el período 2015 a 2025, lo que significa que para el 2025 el gasto previsional llegará a representar una décima parte del Presupuesto. El máximo porcentaje se alcanzará en el 2043 con 17.9% (Gráfico No. 60).



En todos los escenarios planteados esta relación presenta una tendencia creciente; entre 2015 y 2025 experimenta un incremento anual promedio de 0.5 puntos porcentuales, presentando ratios muy similares al del EB hasta mediados de la década 2020. No obstante, del 2017 al 2026 el EC 4 es el que presenta las menores ratios, siendo en promedio 1.0 punto porcentual menores a las exhibidas por el EB.

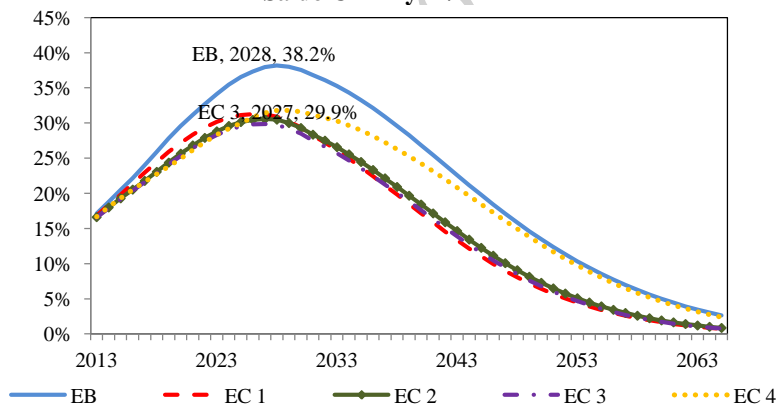
A partir de 2027 el EC 3 es el que refleja la menor carga presupuestaria, registrando su mayor valor en el año 2031 con 13.7%, es decir, 2.7 puntos porcentuales menor que la situación actual en ese mismo año y 4.1 puntos porcentuales menor que el máximo porcentaje del EB. Por su parte, los escenarios EC 1 y EC 2 presentan una conducta similar a la del EC 3, exhibiendo valores hasta 1.2 puntos porcentuales superiores a los de dicho escenario. El EC 4, aunque siempre presenta valores inferiores a los del EB, a partir del 2040 muestra una mayor ratio que los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3, lo cual se vuelve más evidente a largo plazo.

De lo anterior se puede advertir que durante los primeros años, el impacto de los diferentes escenarios en la reducción del gasto en pensiones es bastante reducido, debido al fuerte crecimiento que se registrará en el número de pensionados en la siguiente década. No obstante, se estima que en el largo plazo el EC 3 es el que más contribuye a mejorar esta relación.

(5) Impacto del Sistema Previsional en la Deuda Pública

En este apartado se presenta el saldo de la deuda CIP A y B como porcentaje del PIB. En el EB, al igual que en los cuatro escenarios planteados, la relación de la deuda previsional respecto al PIB crece considerablemente hasta mediados de la década 2020. Durante el período 2014-2025 el EB presenta un crecimiento promedio anual de 1.6 puntos porcentuales, de tal manera que el saldo en CIP llega a representar el 38.2% del PIB en 2028. Por su parte, los cuatro escenarios planteados muestran un crecimiento promedio anual de 1.1 puntos porcentuales durante el mismo período, tomando sus máximos valores en diferentes años: el EC 1 con 31.3% en el 2026, el EC 2 y EC 3 con 30.6% y 29.9% respectivamente, ambos en el 2027 y finalmente, el EC 4 con 31.8% en el 2028 (Gráfico No. 61).

Gráfico No. 61
Saldo CIP A y B / PIB



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los diferentes escenarios.

Es importante mencionar que dependiendo del período analizado, diferentes escenarios se destacan por presentar las menores ratios: hasta el año 2017 el EC 3 exhibe un promedio anual de 19.1%, del 2018 a 2022 se destaca el EC 4 con un promedio de 25.0%, de 2023 a 2035 sobresale el EC 3 con un promedio de 27.9% y a partir del 2036 resalta el EC 1.

Los cuatro escenarios planteados presentan una tendencia similar entre ellos hasta principios de la década 2030. Sin embargo, a pesar de mantenerse en niveles menores al

EB, a partir de 2035 el EC 4 se aleja del comportamiento de los escenarios EC 1, EC 2 y EC 3.

Con base a los resultados anteriores puede afirmarse que, mayoritariamente y hasta el año 2035, el EC 3 es el que presenta mejores resultados en este rubro, siendo este escenario el que aplica ajustes más estrictos a sus parámetros.

(6) Tasas de Reemplazo

Los Optados A y B del SAP, así como los Optados del SPP, reciben actualmente una tasa de reemplazo superior al 60.0%, mientras que para los Obligados A y B del SAP alcanza el 40.0%. En ese sentido, se puede afirmar que actualmente no existe equidad en el otorgamiento de beneficios previsionales entre los diferentes tipos de afiliados (Cuadro No. 75).

Cuadro No. 75
Tasas de Reemplazo

Afiliados		SAP				SPP	
		Optados		Obligados		Optados	Obligados
		A	B	A	B		
Femenino	EB	67%	65%	41%	39%	63%	69%
	EC 1	44%	45%	43%	43%	59%	59%
	EC 2	44%	46%	46%	46%	63%	69%
	EC 3	42%	44%	43%	43%	54%	54%
	EC 4	61%	61%	43%	43%	54%	54%
Masculino	EB	68%	67%	44%	43%	63%	69%
	EC 1	50%	48%	49%	50%	59%	59%
	EC 2	50%	51%	52%	54%	63%	69%
	EC 3	46%	47%	49%	51%	54%	54%
	EC 4	61%	62%	49%	50%	54%	54%

Fuente: Elaboración propia con base a las estadísticas de la población sujeta a análisis.

Con los ajustes aplicados a los parámetros de los diferentes escenarios, los resultados indican que en el EC 1 se equipara la tasa de reemplazo entre Optados y Obligados del SAP, manteniendo las diferencias entre géneros: las mujeres obtienen tasas en un rango de 43.0% a 45.0%, mientras que los hombres en un rango de 48.0% a 50.0%. No obstante, estos resultados dan un enfoque más equitativo en el SAP que la situación actual.

El EC 2 refleja una situación muy similar a la del EC 1: para el caso de las mujeres, las tasas de reemplazo se mantienen prácticamente uniformes en 46.0% y en el caso de los hombres, se encuentran entre 50.0% y 54.0%. En lo que respecta al EC 3, las tasas oscilan entre 42.0% y 44.0% para las mujeres y entre 46.0% y 51.0% para los hombres. Lo anterior

implica que entre los escenarios que aplican la modalidad de renta programada a todos los afiliados del SAP, el EC 2 se destaca por exhibir las mejores tasas de reemplazo.

Por su parte, el EC 4 mantiene la heterogeneidad en las tasas de reemplazo entre Optados y Obligados al SAP: para los primeros, las tasas oscilan entre 61.0% y 62.0%, siendo similares entre ambos géneros; mientras que las mujeres Obligadas obtienen una tasa de 43.0% y los hombres entre 49.0% y 50.0%. El alto porcentaje alcanzado por los Optados se debe a que en este escenario se continúa aplicando el esquema de beneficio definido.

Los resultados anteriores indican que las reformas paramétricas aplicadas en el SAP conducen a mejorar las tasas de reemplazo de los Obligados de dicho sistema. No obstante, el uso del esquema de renta programada para los Optados deteriora sus tasas de reemplazo debido a la reducción del subsidio estatal que se otorga actualmente a esta población.

Dado que los escenarios mantienen diferentes edades de jubilación para hombres y mujeres, las tasas de reemplazo son superiores para los hombres. Aunque todos los escenarios incrementan las tasas de reemplazo para ambos géneros respecto a la situación actual, los cambios paramétricos aplicados promueven una mayor acumulación en las CIAP, principalmente para los hombres, quienes cotizan por un mayor período tiempo, incrementando de esa manera la desigualdad entre hombres y mujeres respecto al EB.

En el caso del SPP, el EC 1 presenta una misma tasa de reemplazo de 59.0% para hombres y mujeres, reducida en 4 puntos porcentuales respecto a la situación actual de los Optados y en 10 puntos porcentuales para los Obligados. El EC 2 mantiene las mismas tasas de reemplazo actuales, ya que no ajusta ninguno de los porcentajes de beneficios en el SPP. Por su parte, los escenarios EC 3 y EC 4 presentan los mismos resultados con una tasa de reemplazo del 54.0% para ambos géneros; lo cual implica una reducción de 9.0 puntos porcentuales para los Optados respecto al EB y de 15.0 puntos porcentuales para los Obligados.

Con base en los resultados encontrados, se puede afirmar que el EC 3 es el escenario más equitativo, exhibiendo tasas de reemplazo entre 42.0% y 54.0% para el SAP y el SPP; es decir, 12 puntos porcentuales de diferencia entre la tasa máxima y la mínima del rango. En términos de equidad, al EC 3 le seguirían el EC 1 y el EC 4, con rangos de 43.0% - 59.0% y 43.0% - 62.0%, respectivamente.

B. Valuación Óptima

Eliminado: Propuesta Técnica

El diagnóstico del sistema de pensiones indica que éste enfrenta un desequilibrio actuarial considerable, producto del Costo de Transición Original así como de los D.L. No. 1217 y No. 100. Los compromisos previsionales asumidos por el Estado han venido afectando de manera negativa las finanzas públicas y de acuerdo a las proyecciones realizadas, se espera que en los próximos años generen una mayor presión.

La asignación presupuestaria del Estado para el pago de pensiones ha sido bastante reducida, por lo que se ha recurrido principalmente al endeudamiento público para cubrir

las obligaciones correspondientes. Sin embargo, el mecanismo de financiamiento utilizado a la fecha (FOP), que se fondea a través de las recaudaciones realizadas en el SAP, no será capaz de satisfacer las necesidades de recursos proyectadas para los años siguientes. Por otra parte, en los últimos cinco años esta forma de financiamiento ha impactado negativamente la rentabilidad del Fondo de Pensiones y en consecuencia, las tasas de reemplazo de la población Obligada al SAP.

El sistema de pensiones se caracteriza además, por una falta de equidad en el otorgamiento de beneficios; las pensiones de los obligados al SAP son 2/3 de las recibidas por los Optados, siendo que los afiliados se diferencian únicamente por su edad.

Las consideraciones anteriores sintetizan la situación actual y los principales problemas identificados en el sistema de pensiones, planteando así la necesidad de realizar un ajuste a las condiciones actuales para fomentar la sostenibilidad financiera del sistema y promover un sistema de pensiones más equitativo. Estos objetivos son recogidos en la propuesta que se presenta en este acápite, cuya formulación está fundamentada en una diversidad de elementos cualitativos y cuantitativos a través de los cuales se busca contribuir a la toma de decisiones informadas.

1. Parámetros de la Propuesta Técnica

A partir del análisis de los resultados obtenidos en la vasta cantidad de pruebas de sensibilidad, la revisión regional de los principales parámetros previsionales, así como de una serie de valoraciones relacionadas a las condiciones demográficas y de los mercados financiero y laboral salvadoreños, se consideró que el ajuste paramétrico del escenario EC 1 alcanza el balance más adecuado en el logro de los principales objetivos propuestos. Por lo anterior, se recomienda el escenario EC 1 como la propuesta técnica de reforma al actual sistema de pensiones, por lo que a partir de este punto se le denominará Propuesta Técnica (PT).

La PT consiste en la modificación de 4 de los principales parámetros del SAP y en la implementación de una serie de medidas complementarias. Los parámetros que se proponen ajustar son: (a) la tasa de cotización, que se homogeniza entre ambos sistemas y se incrementa a 15.0%; (b) la edad legal jubilación, la cual se incrementa en 3 años para ambos géneros; (c) la tasa de interés técnico que se ajusta a la baja en un punto porcentual, pasando de 6.0% a 5.0% y (d) la forma en que se calculan los beneficios previsionales, proponiéndose para el SAP la restitución del diseño original de la reforma previsional de 1996, eliminando las distorsiones que le fueron añadidas posteriormente y para el SPP, se replantea una recomposición de los porcentajes utilizados para el cálculo de la pensión y el establecimiento de un límite de 60.0% del SBR a los beneficios que se otorgan (Cuadro No.76).

Cuadro No. 76
Parámetros de la Propuesta Técnica

Parámetros	Sistema/Afiliado	Situación Actual	Propuesta Técnica
Tasa de Cotización	SAP	13.0%	15.0%
	SPP	14.0%	
Edad legal de Retiro	SAP	55M/60H años	58M/63H años
	SPP		
Tasa de Interés Técnico	SAP/SPP	6.0%	5.0%
Cálculo de Beneficios	SAP/OPTADOS	30.0% + 1.5%	Renta programada
	SAP/OBLIGADOS	Renta programada	
	SPP/OPTADOS	30.0% + 1.5%	20.0% + 1.75% (Límite 60.0%)
	SPP/OBLIGADOS	30.0% + 1.75%	
Re-cálculo	SAP	Solo para Obligados	Para Optados y Obligados
CT	SAP	Conforme Ley del SAP	Sin cambio
CTC	SAP	Conforme Ley del SAP	Se elimina
Tiempo mínimo cotizabile para jubilación	SAP/SPP	25 años	Sin cambio
Tratamiento de Pensionados	SAP	Sin recalcu	Sin cambio
	SPP	Beneficios definidos	Sin cambio

Fuente: Elaboración propia

Cabe aclarar que para la estimación de los resultados de la PT se han utilizado todos los demás parámetros y supuestos utilizados para el EB.

2. Justificación de los Parámetros

a) Tasa de Cotización

La tasa de cotización propuesta de 15.0% está fundamentada en la importancia de incrementarla para mejorar los beneficios de los afiliados al SAP y para promover la sostenibilidad financiera del sistema. No obstante, la propuesta reconoce que el porcentaje actual (13.0%) es alto en comparación con los países de la región centroamericana y que aumentarlo significativamente podría incentivar una mayor evasión, disminuir los ingresos salariales de los afiliados e inclusive afectar negativamente la competitividad del país.

Se propone que el incremento en la tasa de cotización se realice de manera gradual en un período de dos años, lo que supone un aumento semestral de 0.5 puntos porcentuales, repartidos a partes iguales entre el empleado y el empleador (Cuadro No. 77).

Cuadro No. 77
Esquema de Implementación de la Medida

Semestre	SAP		SPP	
	Empleado	Empleador	Empleado	Empleador
Primero	6.50%	7.00%	7.25%	7.25%
Segundo	6.75%	7.25%	7.50%	7.50%
Tercero	7.00%	7.50%		
Cuarto	7.25%	7.75%		

Fuente: Elaboración propia

b) Edad Legal de Jubilación

El retraso recomendado de 3 años en la edad de jubilación sitúa las edades legales de retiro en 58 años para la mujer y 63 años para el hombre. Para definir la magnitud del ajuste propuesto, se valoraron diversos elementos que en algunas ocasiones operan en direcciones contrarias.

En primer lugar, de acuerdo a las estadísticas y diversas proyecciones realizadas (CEPAL, Banco Mundial) la población salvadoreña ha experimentado en los últimos años un aumento importante en la expectativa de vida al nacer, mientras que las edades de jubilación han permanecido inalteradas desde la creación del sistema previsional en 1969. Lo anterior plantea la necesidad de incrementar las edades de retiro para reducir el desbalance financiero del sistema. Algunos países han implementado ajustes automáticos en las prestaciones asociadas a los incrementos en la esperanza de vida, favoreciendo la sostenibilidad de sus sistemas previsionales (Banco de España, 2009).

En segundo lugar, cuando se comparan las edades de jubilación de El Salvador con el resto de países latinoamericanos, se observa que éstas se encuentran dentro de las más bajas de la región, principalmente en el caso de las mujeres. En promedio, la edad de jubilación para los países latinoamericanos es de 62 años para los hombres y de 60 años para las mujeres.

En tercer lugar, en la práctica los salvadoreños se están jubilando a mayores edades que las exigidas legalmente; por ejemplo, en 2011 los hombres se pensionaron en promedio a los 62.4 años de edad y las mujeres a los 57.6 años, mientras que a 2013 las edades fueron de 62.5 años y 58.0 años, respectivamente.

Por otra parte, es importante considerar las principales características y cambios ocurridos en el mercado laboral. El retraso que se ha observado en el ingreso al mercado laboral y la inestabilidad de las fuentes de empleo formal reducen el tiempo efectivo de acumulación de los individuos, de tal forma que al llegar a la edad de retiro generalmente pueden ocurrir dos situaciones en el SAP: (a) se cumple con el tiempo exigido pero el saldo de la CIAP acumulado es relativamente bajo y en consecuencia el beneficio a recibir es precario ó (b) no se cumple con el requisito mínimo de tiempo exigido y por lo tanto, se recibe como prestación una devolución del saldo CIAP. Por lo anterior, un incremento en la edad legal de retiro, al ampliar el tiempo de cotización, contribuiría a mejorar el monto y el acceso a una pensión.

Sin embargo, también se ha considerado que el mercado laboral salvadoreño dificulta la permanencia en el empleo a edades avanzadas, lo que puede conducir a la existencia de un grupo significativo de afiliados que carezca de empleo y que al no cumplir con el requisito de edad, tampoco pueda acceder al beneficio previsional que les corresponde.

De la misma forma que en la tasa de cotización, se propone incrementar de manera gradual las edades legales de retiro. En el caso de las mujeres de 50 años o más y de los hombres de 55 años o más se les aplicaría un régimen transitorio, mientras que a los afiliados que al momento de la reforma sean menores de dichas edades, se recomienda aplicar las nuevas edades propuestas de manera inmediata (Cuadro No. 78).

Cuadro No. 78
Esquema de Implementación de la Medida

Mujeres		Hombres	
Edad cumplida al momento de la reforma	Edad para pensionarse	Edad cumplida al momento de la reforma	Edad para pensionarse
55 años o más	55	60 años o más	60
54 años	55	59 años	60
53 años	55	58 años	60
52 años	56	57 años	61
51 años	56	56 años	61
50 años	57	55 años	62
Menores de 50 años	58	Menores de 55 años	63

Fuente: Elaboración propia

c) Tasa de Interés Técnico

La rebaja propuesta en la TIT de 6.0% a 5.0% obedece principalmente a los cambios ocurridos en las condiciones del mercado financiero en la última década, ya que ésta debe corresponder a la tasa de rendimiento real promedio de las inversiones del Fondo de Pensiones. Como se mencionó en el apartado anterior, mientras mayor sea la TIT que se utiliza para el cálculo de las pensiones, mayor es el beneficio.

En los últimos 10 años las tasas de rendimiento real promedio del mercado financiero se han ubicado por debajo del 6.0%, por lo que se recomienda disminuir la TIT en un punto porcentual. La alta sensibilidad de las tasas de reemplazo a este parámetro, condujo a optar por un ajuste moderado del mismo con el objeto de no afectar drásticamente los montos de pensiones del SAP.

d) Forma de Cálculo de los Beneficios

La modificación propuesta radica en calcular los beneficios de toda la población activa del SAP (Obligados y Optados) sobre la base de la modalidad de renta programada, en función

del saldo acumulado en su CIAP y del bono de reconocimiento (CT) por el tiempo cotizado en el sistema anterior (cuando corresponda); es decir, implica la derogación del D.L. No. 1217 y reformar el D.L. No. 100 en lo que corresponde al otorgamiento de beneficios, aplicando lo que señala el Art. 131 de la Ley del SAP.

En el caso del SPP, la modificación consiste en la reducción del porcentaje base de cálculo para los tres primeros años de cotización, pasando de 30.0% a 20.0% y la homogenización de cada año adicional en 1.75%, estableciendo un límite de 60.0% del SBR. De acuerdo a la forma de cálculo actual, algunos pensionados del SPP perciben hasta un 100.0% de su SBR, destacando la desigualdad existente en el otorgamiento de los beneficios dentro del sistema de pensiones.

Los resultados del diagnóstico del sistema previsional indican que los beneficios de la población que permaneció en el SPP y de los Optados al SAP contribuyen a explicar más del 66.0% del déficit actuarial. Lo anterior es congruente con el alto grado de subsidio estatal que se otorga a esta población, el cual a su vez es producto del esquema de beneficios definidos que se les aplica actualmente. En la mayoría de casos, los montos de pensiones que reciben no corresponden con los aportes que realizaron durante su vida activa.

Adicionalmente, en el caso del SAP, la coexistencia del cálculo de beneficios mediante renta programada (Obligados) y beneficio definido (Optados B), desvirtúa el sistema de contribución definida o de capitalización individual, provocando falta de equidad en los beneficios a recibir por los diferentes tipos de afiliados. Por su parte, a los Optados A el Estado les otorga un reconocimiento adicional para incrementar sus montos de pensiones y no se les realiza el re-cálculo de pensión según lo establecido por el Art. 131 de la Ley del SAP.

Finalmente, el análisis de sensibilidad individual reveló que el cambio en la forma de cálculo de los beneficios genera la mayor reducción en el déficit actuarial. El ajuste sugerido para la población activa del SPP y la Optada al SAP, constituiría un esfuerzo por devolverle la equidad al sistema y por reducir su desequilibrio, estableciendo una relación más estrecha entre las contribuciones y las pensiones que recibirán estos afiliados (reducción del subsidio del Estado).

3. Resultados de la Valuación Actuarial de la Propuesta Técnica

El valor actual del déficit actuarial asciende a US\$ 15,576.9 millones en la PT, lo que representa una disminución de US\$ 6,111.2 millones (28.2%) respecto al EB. La reducción proviene principalmente del ajuste realizado en los beneficios a los Optados del SAP, la figura del CTC desaparece y bajo el concepto de “Beneficios Previsionales Optados B” únicamente permanecen los cargos derivados de la población, que a la fecha de la valuación, se clasifica como pasiva. En el caso del SPP, debido a que la mayoría de la población se encuentra pensionada el impacto de la PT en la contracción del déficit es únicamente de 6.6% (Cuadro No. 79).

Cuadro No. 79
Comparación Valores Actuales del Déficit Actuarial
Tasa de descuento 3%, Millones de US\$

Escenarios		Situación Actual	Propuesta Técnica	Diferencia	Porcentaje
SAP	Certificados de Traspaso	1,975.1	2,857.1	882.0	44.7%
	Certificados de Traspaso Complementarios	27.8	0.0	-27.8	-100.0%
	Beneficios Previsionales Optados B	6,479.5	1,143.0	-5,336.5	-82.4%
	Beneficios Previsionales Prest. Mínima y Ext. Saldo CIAP	5,286.3	4,176.3	-1,110.0	-21.0%
	Total*	13,768.7	8,176.4	-5,592.3	-40.6%
SPP	Total Beneficios	7,746.0	7,227.1	-518.9	-6.7%
	Total Gastos	173.4	173.4	0.0	0.0%
	Movimiento Neto	7,919.4	7,400.5	-518.9	-6.6%
TOTAL		21,688.1	15,576.9	-6,111.2	-28.2%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

En la PT el Costo de Transición⁸⁷ asciende a US\$ 11,400.6 millones, de los cuales 25.1% corresponde a los CT, 10.0% a Beneficios Previsionales Optados B y 64.9% a los afiliados del SPP. En este escenario, los CT aumentan debido a que en el diseño original, todos los afiliados que registran cotizaciones en el sistema anterior, reciben este bono como reconocimiento por el tiempo de servicio que hubieren cotizado a dicho sistema, incluyendo a los Optados B a quienes actualmente no se les otorga.

a) Comportamiento de los Flujos del Déficit y su Financiamiento

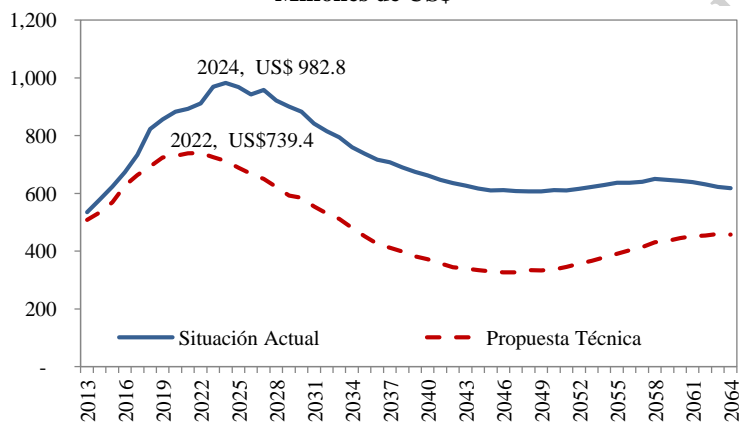
El déficit actuarial tendrá en los próximos años una tendencia creciente, debido al fuerte crecimiento que se proyecta en el número de pensionados para la siguiente década; este fenómeno de envejecimiento poblacional dificulta que las medidas paramétricas consideradas generen un efecto significativo en el corto plazo. De acuerdo a las estimaciones realizadas, de mantenerse las condiciones actuales el punto máximo del déficit se alcanzará en el año 2024 con un monto de US\$ 982.8 millones; mientras que en la PT éste ocurrirá en el 2022, alcanzando un monto de US\$ 739.4 millones, lo que implica una reducción de US\$ 243.4 millones (24.8%) respecto al EB. En el mediano y largo plazo, los flujos de la PT son significativamente menores a los de la situación actual (Gráfico No. 62).

En concordancia con lo anterior, las necesidades de financiamiento del déficit también tendrán una tendencia creciente en los próximos años. Entre el 2013 y el 2028, los requerimientos financieros bajo el EB ascenderán en promedio a US\$ 828.4 millones anuales, mientras que en el escenario de la PT alcanzarían un monto de US\$ 662.0

⁸⁷ Costo de Transición= Costo de Transición Original + D.L. No. 1217 + beneficios del D.L. No. 100.

millones; es decir que, de implementarse esta propuesta, podría generar una disminución de alrededor de US\$ 166.4 millones por año. Esta contracción en los recursos demandados al Estado para el pago de los compromisos previsionales, conducirá a una reducción en la emisión de CIP A y CIP B, que por ahora constituyen la principal fuente de financiamiento del déficit. Se estima que con la PT, para los próximos quince años, las emisiones se reducirán en promedio US\$ 168.2 millones anualmente.

Gráfico No. 62
Flujos del Déficit Actuarial
Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

Los CIP A son adquiridos con recursos del Fondo de Pensiones, lo que supone que la recaudación anual debe ser suficiente para adquirir dichos títulos. De acuerdo al modelo de valuación actuarial, la recaudación anual por cotizaciones será insuficiente hasta el 2035 para adquirir las emisiones de CIP A que se utilizan para el pago de pensiones.

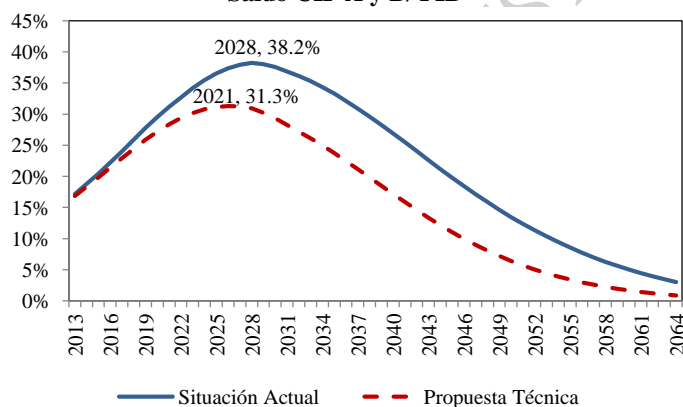
Con la PT las cotizaciones son suficientes para afrontar los flujos crecientes de la demanda financiera proveniente de las adquisiciones del CIP A. Por el lado de los ingresos, el aumento de 2 puntos porcentuales en la tasa de cotización generaría un incremento promedio anual en la recaudación previsional de US\$ 106.9 millones durante el período 2013-2030. Por el lado de los gastos, la modificación en la forma de cálculo de beneficios reduce los requerimientos de pago y por lo tanto, las necesidades de emisión de CIP A. Se estima que en promedio las emisiones de CIP A registrarían una disminución anual de US\$ 234.9 millones durante el mismo período.

Por otra parte, al revisar el límite de endeudamiento que establece el Art. 91 de la Ley del SAP (45.0%), a diferencia del EB en la PT este techo no se alcanza en ningún momento, permitiendo que el Fondo de Pensiones tenga un mayor espacio para invertir en activos que les proporcionen mejores tasas de rentabilidad.

Es importante señalar que cuando se consideran los CIP A y CIP B, se observa que tanto en el EB como en la PT, el límite de Ley es rebasado. Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambos escenarios, en el EB esta relación alcanzará un máximo de 85.2% en el año 2027, en cambio en la PT el máximo porcentaje será de 56.6% (2020). Considerando un horizonte de 15 años a partir del 2013, las valuaciones actuariales realizadas para ambos escenarios muestran que la deuda previsional crecerá en promedio a una tasa de 8.2% en el EB; mientras que para la PT el crecimiento promedio será del 6.8%.

Con base a las proyecciones realizadas y bajo el supuesto de un crecimiento promedio del PIB real de 2.8% hasta el año 2060, la ratio saldo CIP A y B respecto al PIB alcanzará en el EB 38.2% (2028) y en la PT 31.3% (2026). Las ratios proyectadas muestran el fuerte crecimiento que se observará en el endeudamiento del sector público, derivado de sus compromisos con el sistema previsional (Gráfico No. 63).

Gráfico No. 63
Saldo CIP A y B/ PIB



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la valuación actuarial con datos a diciembre 2011.

Considerando únicamente el saldo de CIP A, que es el que actualmente se reconoce explícitamente como deuda del sector público, las ratios respecto al PIB alcanzan valores significativamente altos, 31.2% en el EB (2029) y 21.9% en la PT (2026). Es importante notar que, aunque en la PT la ratio CIP A experimenta una reducción significativa (alrededor de 10 puntos porcentuales) de verificarse los supuestos planteados, ambas ratios conducirían al país a niveles insostenibles de endeudamiento público.

El gasto presupuestario en pensiones presenta en todos los escenarios considerados un comportamiento al alza para los próximos años. Estos flujos se comportan de manera semejante en el EB y la PT hasta el año 2023, punto a partir del cual serán menores en la PT, alcanzando su mayor monto en el 2041 con US\$ 915.7 millones, monto significativamente menor al del EB (US\$ 1,269.6 millones en el año 2048). En

consecuencia, la presión que este gasto ejercerá en el Presupuesto General del Estado será creciente y adquirirá magnitudes considerables. El punto crítico en el EB se alcanzará en el año 2043, donde el gasto en pensiones representará el 17.9% del Presupuesto; en la PT el año crítico se adelanta al 2031, con una razón de 14.5%. Este punto corresponde a la fecha de la última amortización de la colocación inicial de CIP B, realizada en el 2006 por un monto de US\$ 901.7 millones.

A corto plazo, los componentes que ejercen mayor presión en el gasto en pensiones son las amortizaciones e intereses de la deuda; sin embargo, en el largo plazo el pago de pensiones mínimas del SAP cobrará mayor relevancia.

b) Tasas de Reemplazo

La situación actual plantea dos retos relativos a las tasas de reemplazo. Por una parte, los resultados obtenidos muestran una alta heterogeneidad en los beneficios que recibirán los afiliados al sistema previsional; el sistema se caracteriza por una falta de equidad debido a que la tasa de reemplazo está en función del tipo de afiliado considerado, cuya clasificación depende únicamente de su edad. Por otra parte, en el EB la mayoría de afiliados Obligados al SAP recibirán tasas de reemplazo inferiores al estándar internacional mínimo de 45.0% (OIT, 2008).

La PT al homogeneizar la forma de cálculo de los beneficios para los afiliados al SAP, introduce una mayor equidad en el sistema previsional y al inducir una mayor acumulación en las cuentas individuales, genera una mejora en las tasas de reemplazo de la población Obligada al SAP.

c) Alcances de la Reforma Paramétrica

El estudio realizado indica que el sistema de pensiones salvadoreño se encuentra en una situación de desequilibrio actuarial y que en el corto plazo la capacidad de reducir los compromisos previsionales es bastante limitada.

La PT constituye un esfuerzo por fomentar la sostenibilidad del sistema y promover una mayor equidad, a través de un ajuste en los parámetros del régimen de capitalización individual. De hecho, la PT promueve el retorno al diseño original de la reforma de 1996. Con la aplicación de las medidas propuestas se genera una reducción de 28.2% del déficit actuarial, un descenso en los flujos del gasto presupuestario en pensiones, así como de la emisión y deuda de CIP A y B, logrando además homogeneizar las tasas de reemplazo de los afiliados al SAP.

La implementación de la PT consigue una mejora parcial en la situación previsional, por lo que debe ser considerada como una primera etapa de corrección y refinamiento del sistema.

4. Medidas Complementarias

Con el objeto de fortalecer los resultados obtenidos por la PT, se añaden una serie de medidas complementarias que contribuyen a atender algunos de los problemas identificados, en beneficio de los afiliados y de la sostenibilidad del sistema previsional. Asimismo, se enfatiza la importancia de lograr una mayor concientización en la población sobre la situación que enfrenta el sistema previsional y el riesgo de posponer la implementación de medidas correctivas.

a) Concientización sobre la Situación Actual

El desconocimiento de algunos conceptos conlleva muchas veces a dar opiniones equivocadas sobre algún tema en particular, provocando una distorsión en lo que se está planteando. En el caso de los sistemas previsionales, resulta difícil que la sociedad domine la complejidad de los conceptos relacionados, principalmente cuando se discuten reformas, sean éstas paramétricas⁸⁸ o estructurales⁸⁹.

El Costo de Transición Original, sumado a las reformas aplicadas al diseño original que fueron aprobadas en los años 2003 y 2006, han llevado al sistema de pensiones salvadoreño a enfrentar dificultades financieras para el pago de beneficios, particularmente a los pensionados del SPP, ya que el Estado asumió la responsabilidad de su financiamiento.

Los resultados del presente estudio sugieren la necesidad de impulsar una serie de reformas al sistema para encausar su sostenibilidad. Sin embargo, por tratarse de reformas trascendentales y que implican un sacrificio para todos los involucrados, es de esperar que la sociedad se oponga a ellas, ya sea por desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema, de la magnitud del problema y/o por falta de conciencia previsional.

Por lo anterior, se considera necesario realizar un extenso y bien diseñado programa de concientización a la sociedad, en el cual se expliquen los motivos, beneficios y costos de la reforma en cuestión, así como de los problemas a enfrentar en el caso de mantener invariables las condiciones actuales. La sociedad debe comprender que los cambios que se sugieren requerirán del esfuerzo de todos los participantes (trabajadores, empleadores y Estado), ya que de no tomarse las medidas oportunas, se corre el riesgo de que en el futuro se enfrenten mayores dificultades para el pago de las prestaciones previsionales.

b) Propuestas en Cobertura

Ante la limitada cobertura del sistema previsional salvadoreño, es importante implementar medidas que fomenten la participación activa de una mayor cantidad de personas en dicho sistema. Para ello, se ha considerado importante realizar acciones que incorporen a sectores

⁸⁸ Reforma paramétrica: es aquella que cambia los parámetros que definen los requisitos y cálculo de beneficios en un sistema previsional.

⁸⁹ Reforma estructural: se refiere a cambios en la forma de financiamiento del sistema de pensiones, ejemplo: reparto, capitalización, mixto.

que tradicionalmente se han encontrado al margen del sistema, entre los que destacan los siguientes:

- a. **Trabajadores del Sector Doméstico.** Desde hace mucho tiempo, los jefes de hogares salvadoreños han tenido que recurrir a la contratación de personas particulares para desarrollar actividades domésticas, especialmente en la actualidad en que es frecuente que tanto hombres como mujeres trabajen fuera del hogar. En la mayoría de los casos estas contrataciones se efectúan de forma verbal, lo cual dificulta la verificación del cumplimiento de las obligaciones previsionales implícitas.

De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), al cierre del 2011 se registraban más de 100 mil personas contratadas para desarrollar trabajos domésticos; 92.1% correspondían al género femenino, de las cuales 73.3% presentaban edades entre los 16 y 44 años.

La contratación de este tipo de empleo se encuentra regulada en el Código de Trabajo, el cual establece lo siguiente:

Art. 76. El contrato de trabajo para servicio doméstico puede celebrarse verbalmente. Si así fuere, el patrono estará obligado a extender, cada treinta días, a petición del trabajador, una constancia escrita en papel común y firmado por aquél, en la cual se exprese: el nombre y apellido de ambos, el tiempo de servicio, el salario percibido en el último mes y el lugar y fecha de expedición del documento.

En cuanto a las prestaciones, el referido Código únicamente regula la parte que corresponde al salario convenido y al suministro de alimentación y habitación; es decir, solamente regula las prestaciones laborales para estos trabajadores, no sus prestaciones previsionales.

Los principales obstáculos para que el sistema previsional logre dar cobertura a este sector son sus bajos niveles salariales y su inestabilidad laboral, ya que reduce las posibilidades que un trabajador se encuentre dispuesto a cotizar. Si bien es cierto que el Consejo del Salario Mínimo había establecido en 2011 un salario mínimo mensual de US\$ 207.68 para el sector de servicios, los datos de la EHPM 2011 señalan que el salario promedio en dicho año para los trabajadores domésticos fue de US\$ 131.4. No obstante, es importante destacar que una encuesta⁹⁰ realizada en el año 2005, la cual abarcó a 408 personas empleadas en el sector de servicios domésticos (97.8% mujeres y 2.2% hombres) que laboraban en el Gran San Salvador, Santa Ana y San Miguel, concluyó que casi el 50% tendría la disposición de aportar “algo” para su ahorro previsional.

- b. **Trabajadores del Sector Agrícola.** El Salvador es un país eminentemente agrícola, donde sus principales rubros son el cultivo del café, caña de azúcar, maíz y otros

⁹⁰ Nathal Actuarios y Consultores, 2005

granos básicos. Por la naturaleza de estos cultivos, se requiere de una gran cantidad de mano de obra temporal y muy poca mano de obra permanente.

La temporalidad del trabajo en este sector presenta una limitante importante en términos de cobertura previsional, ya que al no existir una adecuada continuidad en el empleo, se requiere de mucho más tiempo para cumplir con el número de años requeridos de cotización y para la constitución de un saldo de la CIAP que sea suficiente para financiar una pensión que sustituya parte de su IBC. De acuerdo a la EHPM del 2011, la población agrícola (incluyendo ganadería) era de 514,272 personas, de las cuales solamente 48,057 se encontraban en la categoría de asalariados permanentes (lo que hace suponer que este segmento probablemente gozaba de cobertura previsional), mientras que 183,337 se encontraban en la categoría de asalariados temporales⁹¹.

Los bajos niveles de ingresos también constituyen otro obstáculo para la cobertura de este sector, ya que limitan la acumulación de los recursos necesarios que permitan otorgar una pensión. Según la EHPM del 2011, el salario promedio mensual cotizante de este segmento de la población ascendió a US\$ 133.5 en dicho año.

Un estudio realizado en 2005 por Servicios Actuariales (2005) indica que de 1,270 trabajadores del sector agrícola encuestados, el 54.3% no estaba interesado en cotizar debido a la insuficiencia de sus ingresos. Asimismo, con base en una encuesta dirigida a representantes de empresarios y asociaciones del sector agrícola, dicho estudio también señala que los empleadores reconocen la existencia de importantes limitantes para la incorporación al SAP de este sector, debido a que la economía no presenta las condiciones necesarias para que los patronos cubran los costos de sus contribuciones, ni los trabajadores tienen la capacidad económica para efectuar sus cotizaciones.

- c. **Trabajadores Independientes.** La Ley del SAP define como trabajadores independientes a los salvadoreños domiciliados que no se encuentran en relación de subordinación laboral así como a todos los salvadoreños no residentes (Art. 6). Sin embargo, para fines de la cobertura previsional, se considerarán únicamente los primeros.

A pesar de los esfuerzos realizados por parte de la SSF y las AFP para concientizar a la población sobre la importancia de afiliarse al sistema de pensiones, existe todavía mucha resistencia por parte de los trabajadores independientes, quienes ante una eventual contingencia de invalidez, vejez o muerte, deben acudir a otros medios de protección. Por ello, se hace necesario establecer por ley la obligatoriedad para que este sector de la economía se incorpore al sistema previsional.

⁹¹ De las personas restantes, 170,725 trabajaban por cuenta propia, 88,712 eran familiares no remunerados y 23,441 eran empleadores o patronos.

De acuerdo a la EHPM del 2011, en dicho año existían 751,202 trabajadores por cuenta propia (con o sin local propio), de los cuales el 51.3% correspondía al género femenino y el 48.7% al masculino.

Dado que este tipo de trabajadores carecen de una relación laboral de dependencia, no cuentan con el apoyo de algún empleador que pague una parte de las contribuciones, por lo que la acumulación de los ahorros recae únicamente en los trabajadores. Este hecho contrasta con los bajos ingresos obtenidos por los trabajadores independientes, quienes según la EHPM 2011 presentaban un ingreso promedio de US\$ 219.5 en dicho año.

Con la incorporación de los trabajadores agrícolas, domésticos e independientes, se estaría extendiendo la cobertura del SAP a aproximadamente un millón de trabajadores de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Ante las particularidades mostradas por estos trabajadores, se hace necesario crear un régimen especial que considere su afiliación, cotización, beneficios y administración. Las experiencias de América Latina y el Caribe demuestran que sólo han podido alcanzar elevados niveles de protección social aquellas instituciones que han diversificado sus programas. El desafío es tomar conciencia del carácter heterogéneo de la PEA y que en consecuencia, un solo programa no puede llenar en forma adecuada las necesidades básicas de sectores laborales tan diferentes en términos de productividad, salarios, condiciones de trabajo y nivel de vida (Díaz, 1996).

En el caso de los trabajadores agrícolas y domésticos, el Art. 9 de la Ley del SAP establece que estos trabajadores "... serán incorporados al Sistema de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo. Para su afiliación se dictará un Reglamento especial". Asimismo, el Art. 14 faculta para que el IBC que se utilice para calcular sus cotizaciones pueda ser inferior al salario mínimo legal mensual en vigencia, debido a que sus ingresos son inferiores a dicho mínimo; sin embargo, este hecho debe ser señalado en el reglamento respectivo. A la fecha, el anteproyecto de este reglamento especial aún no ha sido elaborado.

En el caso de los trabajadores independientes, la Ley del SAP no establece la obligación de crearles un régimen especial. El Art. 15 establece que "el ingreso base para calcular las cotizaciones de los trabajadores independientes será el ingreso mensual que declaren ante la Institución Administradora, que en ningún caso será inferior al salario mínimo legal mensual en vigencia. Los trabajadores independientes serán responsables del pago total de las cotizaciones a que se refiere el artículo 16 de esta Ley". El problema es que según la EHPM 2011, el ingreso promedio de los trabajadores independientes en algunos casos es inferior al salario mínimo del sector en el que se desempeñan, desincentivando de esa manera su incorporación al sistema previsional.

Ante la necesidad de contar con un régimen especial para incorporar al SAP a los trabajadores de los sectores doméstico y agrícola, así como a los trabajadores independientes, se sugieren los siguientes aspectos:

- a. **Afiliación.** Es importante tomar en cuenta que estos grupos laborales no dependen de empresas organizadas que se hagan cargo de la afiliación, por lo que es de suma importancia realizar una labor de promoción, educación y motivación para atraer a esta población (Díaz, 1996).

Asimismo, la generación de algunos incentivos, como la vinculación del sistema previsional con el seguro de salud, puede fomentar una mayor inscripción de trabajadores.

- b. **Aportaciones.** Con el propósito de incentivar que más trabajadores de estos sectores se incorporen al sistema, se debe contar con un esquema de aportaciones diferente al que se encuentra vigente actualmente. Es importante permitir pequeñas cantidades de contribución al sistema, flexibilizando también la frecuencia y el período obligatorio de las mismas. Asimismo, se puede hacer uso de tecnologías de información con el objetivo de reducir los costos de transacción, tales como corresponsales bancarios y pagos por teléfono móvil.

Adicionalmente, dado que estos colectivos tienen una limitada capacidad de contribución, se debe evaluar la posibilidad que el Estado aporte un porcentaje del salario por el cual cotizan estos trabajadores. Por ejemplo, para el caso de los empleados del sector doméstico, Nathal Actuarios y Consultores (2005b) sugieren una tasa de contribución del 4% para el trabajador, 3% para el empleador y 1% para el Estado. Los aportes del trabajador y empleador serían voluntarios, mientras que los del Estado estarían condicionados al hecho que el empleador realice sus aportes.

Por otra parte, Díaz (1996) indica que en el caso de los trabajadores por cuenta propia, informales y domésticos, no resulta práctico ni aconsejable vincular la cotización con el monto real del salario, ya que en estos casos resulta difícil verificar el salario cotizante, los ingresos de estos sectores experimentan muchas fluctuaciones y con frecuencia no existen registros adecuados y confiables. Por lo anterior, el autor recomienda relacionar las cotizaciones al salario mínimo legal o establecer un costo fijo anual por trabajador cotizante.

- c. **Beneficios.** Los beneficios que estos regímenes otorgarían serían pensiones por vejez e invalidez, mientras que el monto de la pensión se obtendría de dividir el saldo de la CIAP entre el valor de una anualidad que determinaría la normativa correspondiente. Nathal Actuarios y Consultores (2005b) sugieren para el caso de los trabajadores domésticos, que el beneficio a recibir sea una pensión mensual vitalicia.

Por su parte, Servicios Actariales (2005) recomiendan establecer una pensión mínima para las pensiones por retiro (y que éstas a su vez sean la referencia para el pago de pensiones de invalidez), ya que administrar pensiones de baja cuantía resulta inadecuado por los costos administrativos que generan. En el caso que no se haya acumulado el capital suficiente para el pago de esta pensión, sugieren entregar en una sola exhibición al cotizante o sus beneficiarios, el valor de las cotizaciones con sus respectivos rendimientos.

d. Administración. En lo que se refiere a la administración de estos regímenes, ésta debe estar en manos de los entes autorizados para el manejo de las cuentas individuales, quienes cobrarían una comisión por su administración; dicha comisión debería ser baja, ya que se trata de la administración de recursos de menor cuantía.

Nathal Actuarios y Consultores (2005b) señalan que si el cargo por administración es elevado, se desvirtúa el propósito del esquema por la poca rentabilidad que se acreditaría a la CIAP, con sus consecuentes efectos en un menor monto de pensión o en la ampliación del tiempo de cotización necesario para percibir una pensión digna. Los autores del estudio sugieren que el costo de administración para estos recursos no debe ser superior al 0.48% del saldo promedio anual del Fondo, por lo que además de la opción que los recursos sean administrados por las AFP, los autores mencionan la alternativa de establecer un fideicomiso especial para su administración.

Por su parte, Servicios Actuariales (2005) señalan que profesionales e instituciones vinculados a la actividad económica del país coincidieron en que las AFP deberían ser las instituciones indicadas para administrar estos recursos, pero en condiciones diferenciadas especialmente en lo relativo a las comisiones. Los autores de este estudio también mencionan la posibilidad de buscar un mecanismo alternativo a través del Banco de Fomento Agropecuario (institución bancaria de naturaleza pública) para la recaudación de las cotizaciones y el pago de las prestaciones.

En todo caso, es importante contar con instituciones creíbles que administren estos recursos, con el objetivo de generar confianza y atraer a estos trabajadores al sistema previsional.

e. Costo Fiscal. Es importante tener en cuenta que la incorporación de estos sectores al sistema previsional incrementaría el déficit actuarial, ya que se aumentarían los costos derivados del pago de pensiones mínimas por el incremento en el número de afiliados. Adicionalmente, el costo aumentaría si el Estado decide aportar un porcentaje de los salarios de los trabajadores para incentivar su participación activa en el sistema.

El costo fiscal variaría dependiendo de la cantidad de trabajadores que se incorporen al sistema. Para financiar el déficit fiscal, Servicios Actuariales (2005) señala que se podría crear una asignación presupuestaria o constituir un fideicomiso en el cual el Estado tendría que aportar el capital inicial.

Para disminuir el déficit fiscal derivado de este régimen especial, se podría establecer que al fallecer un pensionado, el remanente de sus ahorros no se entregue a los beneficiarios, sino que permanezca en una cuenta global dentro del mismo fondo para pagar a los pensionados más longevos (Nathal Actuarios y Consultores, 2005b)

Todos los elementos antes señalados requieren de la introducción de algunas reformas a la actual Ley del SAP, a fin de crear la base legal para garantizar requisitos y beneficios especiales para estos trabajadores. Asimismo, se deben realizar los estudios de factibilidad

pertinentes de tal manera que dicha incorporación sea financieramente viable y se realice en forma apegada a los preceptos legales que rigen a El Salvador.

c) Propuestas en Beneficios

(1) Implementación del Esquema de Pensiones Reducidas

Uno de los aspectos observados en los diferentes escenarios valuados es que un número significativo de afiliados recibe como beneficio la devolución de su saldo CIAP, ya que no alcanzan a cumplir con los 25 años de cotización exigidos por la Ley del SAP para pensionarse por vejez. Esta situación obstruye uno de los principales objetivos que persiguen los sistemas de pensiones: el de proporcionar a sus afiliados un ingreso sustitutivo del salario durante su vejez.

Como se mencionó anteriormente, en las condiciones actuales se estima que de 1.3 millones de afiliados que han cotizado al menos una vez al SAP, aproximadamente el 57.3% recibirá la devolución del saldo de su CIAP. Es importante destacar que muchos de los afiliados que reciben una devolución poseen saldos CIAP superiores a los que se requieren para financiar por varios años un monto similar a la pensión mínima garantizada por el Estado. Durante 2011, el monto promedio de devolución otorgada a más de 4,600 afiliados fue de US\$ 9,359.4, siendo en algunos casos inclusive mayor a US\$ 100,000.0.

Con el propósito de disminuir la cantidad de devoluciones, se sugiere otorgar una “pensión reducida” a aquellos afiliados a quienes les debería corresponder la devolución de una CIAP cuyo saldo fuera suficiente para financiar -al menos- una pensión de referencia previamente definida, como por ejemplo, la pensión mínima vigente o una proporción de la misma.

No obstante, para evitar que el déficit actuarial se incremente por el mayor número de pensionados, se propone que para acceder a la pensión mínima garantizada se mantengan los requisitos señalados en el Art. 147 de la Ley del SAP. De esta manera, las pensiones reducidas no representarían un costo adicional para el Estado, ya que serían pagadas temporalmente a los afiliados hasta el agotamiento del saldo de su CIAP.

En caso que los afiliados no hayan alcanzado los 25 años de cotización exigidos por la Ley del SAP, éstos tendrían la posibilidad de beneficiarse con el esquema de pensiones reducidas y seguir cotizando hasta cumplir con el tiempo requerido para acceder a la garantía de pensión mínima.

A nivel internacional algunos países han implementado un esquema similar. Por ejemplo, en el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad de Colombia, la Ley establece que es posible la devolución del capital acumulado en la cuenta de ahorro individual, únicamente cuando el afiliado que llegue a la edad de jubilación no haya alcanzado el tiempo mínimo de cotización requerido ni tampoco haya acumulado el capital necesario para financiar una pensión que sea por lo menos igual al salario mínimo (Art. 66,

Ley 100). No obstante, para el otorgamiento de la garantía de pensión mínima de vejez, la Ley colombiana exige que los afiliados hayan cotizado por lo menos 1.325 semanas⁹².

Es importante destacar que una medida de esta naturaleza generaría un cambio favorable en los flujos financieros previsionales demandados al Estado, ya que no sería necesario desembolsar de una sola vez los recursos correspondientes al pago de CT para los afiliados que deberían recibir una devolución.

El esquema de pensiones reducidas también beneficiaría a los pensionados con la posibilidad de continuar cotizando al régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS. Actualmente, según el Art. 126 de la Ley del SAP, los afiliados que reciben una devolución en anualidades pueden continuar cotizando al programa de salud del ISSS; no obstante, para incrementar la cobertura del régimen de salud, se sugiere que esta medida sea de carácter obligatorio y no opcional como se encuentra actualmente establecido en la Ley. Vale señalar que dependiendo de la pensión de referencia establecida, podría ser necesario analizar la base salarial exigida para la retención de la cotización de salud, ya que si la pensión de referencia es inferior a la base salarial mínima actualmente definida por Ley (pensión mínima), podría generarse un conflicto legal.

(2) Establecimiento de un Límite Máximo a los Montos de Pensiones

Como se mencionó anteriormente, en materia de beneficios el sistema de pensiones salvadoreño no es equitativo, ya que aplica a sus afiliados diferentes métodos para el cálculo de los beneficios dependiendo del segmento de la población objetivo. En el caso de los Optados al SAP y afiliados al SPP, el Estado desembolsa los recursos necesarios para completar el pago de la pensión calculada con la modalidad de beneficio definido, independientemente del monto de pensión que se trate. En el caso de los Obligados al SAP, éstos reciben el apoyo del Estado cuando los ahorros acumulados durante la vida laboral no alcanzan para cubrir el pago de la pensión mínima, siempre y cuando hayan cumplido los requisitos exigidos por Ley. Se estima que en la mayoría de los casos las pensiones de los Optados al SAP y afiliados al SPP son mayores a las que obtendrán los Obligados al SAP, debido principalmente al subsidio que reciben los primeros por parte del Estado derivado de la aplicación de los D.L. No. 100 y No. 1217.

La falta de límites máximos a las pensiones provoca que una significativa cantidad de recursos estatales se dirijan a un pequeño segmento de afiliados, quienes reciben pensiones cuyos montos son significativos. En este sentido, el subsidio otorgado por el Estado es regresivo, ya que una buena parte de los recursos se destinan a las personas que obtienen mayores ingresos.

Por ejemplo, solamente un 4.8% de los pensionados por vejez en el SPP perciben una pensión superior a US\$ 800.0, quienes absorben el 18.7% del total de la planilla mensual de dicho sistema (Cuadro No. 80). El 50.0% del total de pensionados, correspondiente a los que obtienen las pensiones de mayor cuantía, absorben el 70.1% de la planilla mensual.

⁹² Número de semanas que serán exigidas para el año 2015.

Cuadro No. 80
Distribución Poblacional por Tramos de Pensiones por Vejez en el SPP
Datos al 31 de Diciembre de 2011

Rangos de Pensión (US\$)	Cantidad de Personas		Planilla Mensual de Pensiones	
	No	%	US\$	%
Menor a 207.60	2,935	4.1	386,252	1.6
Igual a 207.60	26,190	36.4	5,437,044	22.0
207.61 a 500	32,526	45.2	10,112,428	41.0
500 a 800	6,818	9.5	4,138,512	16.8
800 a 1,100	1,619	2.3	1,503,412	6.1
1,100 a 1,400	732	1.0	904,411	3.7
1,400 a 1,700	465	0.6	715,616	2.9
1,700 a 2,000	250	0.3	458,042	1.9
2,000 en adelante	396	0.6	1,031,164	4.2
Total	71,931	100.0	24,686,881	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el ISSS y el INPEP.

En el caso del SAP, el 18.9% de los pensionados por vejez reciben un beneficio superior a US\$ 800.0, absorbiendo casi la mitad (46.9%) del total de la planilla mensual de dicho sistema (Cuadro No. 81). Solamente el 2.8% de los afiliados perciben una pensión superior a US\$ 2,000, demandando el 13.7% de la planilla mensual, mientras que la mitad de los pensionados, correspondiente a aquellos que obtienen los beneficios de mayor cuantía, demandan el 77.1% de la planilla mensual del SAP.

Cuadro No. 81
Distribución Poblacional por Tramos de Pensiones por Vejez en el SAP
Datos al 31 de Diciembre de 2011

Rango de Pensión (US\$)	Cantidad de Personas		Planilla Mensual de Pensiones	
	No	%	US\$	%
Menor a 207.60	33	0.2	5,682	0.0
Igual a 207.60	3,980	18.6	826,248	6.8
207.61 a 500	9,280	43.4	3,126,219	25.6
500 a 800	4,056	19.0	2,535,706	20.7
800 a 1,100	1,778	8.3	1,658,835	13.6
1,100 a 1,400	840	3.9	1,035,874	8.5
1,400 a 1,700	505	2.4	774,517	6.3
1,700 a 2,000	317	1.5	580,551	4.7
2,000 en adelante	596	2.8	1,679,322	13.7
Total	21,385	100.0	12,222,955	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

Por otro lado, tomando en cuenta que a la fecha aún no se ha pensionado por vejez ningún Obligado al SAP, los Optados de dicho sistema reciben mejores pensiones por vejez que los afiliados al SPP. Según los datos utilizados en la valuación actuarial, la pensión por vejez promedio mensual en el SAP es de US\$ 571.6, siendo 66.5% superior a la del SPP, la cual es de US\$ 343.2; en el SPP el 40.5% de los pensionados reciben un beneficio igual o menor a la mínima, en contraste con únicamente el 18.8% de los pensionados del SAP. Cabe señalar que en buena medida las mejores pensiones del SAP son el resultado del mayor subsidio otorgado por el Estado a sus afiliados, ya que como se mencionó anteriormente, el subsidio promedio que se encuentran recibiendo la población Optada al SAP oscila entre 38.8% y 79.6% del beneficio a recibir durante todo el período de jubilación del afiliado, llegando en algunos casos a representar más de la mitad de la pensión otorgada.

Por lo anterior, se sugiere el establecimiento de un límite máximo a las pensiones dirigido a exclusivamente aquellos colectivos que se financian con recursos del Estado, con el objetivo de disminuir la regresividad existente en el sistema previsional, fomentar la equidad entre los diferentes grupos de afiliados y reducir el gasto que representa para el Estado el pago de las pensiones.

A manera de ejemplo, si a diciembre 2011 hubiera existido un límite máximo a las pensiones por vejez de US\$ 2,000.0 mensuales, se estima que el Estado hubiera pagado US\$ 2.9 millones menos en el SPP y US\$ 5.8 millones menos en el SAP durante dicho año, significando un ahorro total de US\$ 8.7 millones para el Estado. Esta medida hubiera afectado a cerca de mil pensionados que perciben un beneficio mayor a US\$ 2,000.0; 396 en el SPP y 596 en el SAP.

A pesar que el ahorro estimado no es significativo en comparación con los más de US\$ 500 millones anuales que necesita el Estado para el pago de beneficios en el sistema de pensiones, una medida de este tipo demostraría la voluntad de disminuir la regresividad en el subsidio estatal al sistema previsional y de mejorar la equidad entre los afiliados, enviando así las señales apropiadas al sistema.

Es importante mencionar que algunos países han establecido límites máximos a los beneficios, principalmente en los casos en que el Estado es responsable del financiamiento de por lo menos una parte de las pensiones, como es el caso del Uruguay. En dicho país los afiliados pueden clasificarse (por su edad) en dos tipos: aquellos que fueron obligados a mantenerse exclusivamente en el régimen de reparto y aquellos que fueron trasladados al sistema mixto, en donde pertenecen de manera conjunta al sistema de capitalización y al de reparto. Para los primeros, el monto máximo de jubilación es aproximadamente de US\$ 1,555.0; mientras que para los segundos, es de aproximadamente US\$ 1,052.0 en el sistema de reparto. Vale la pena señalar que en este último caso, para obtener el monto máximo de jubilación el afiliado debe tener 70 años de edad y 50 años de servicio.

(3) Mejoras en la Emisión del Historial Laboral

Una de las complejidades del HL es el proceso que debe realizarse para su reconstrucción, debido principalmente a dos razones: (a) parte de la información no se encuentra sistematizada y (b) debido a la alta demanda de HL, la oficina administradora requiere un tiempo considerable para otorgar la primera entrevista al interesado y dar por iniciado el proceso de reconstrucción.

Estos inconvenientes perjudican a los afiliados, particularmente a aquellos que esperan hasta el último momento para iniciar el proceso de reconstrucción de su HL, el cual es fundamental para la determinación del beneficio que les corresponde. Por ello, se sugiere implementar algunas acciones para mejorar el tiempo de entrega de los HL.

En primer lugar, se deben agilizar los procedimientos que se realizan al interior de la oficina administradora del HL, ya que según los resultados de una revisión de procesos que se realizó en el 2012, el tiempo para la entrega del HL tarda hasta 180 días.

Debido a que la información que contiene el tiempo laborado por cada uno de los trabajadores se encuentra dispersa en diferentes medios de almacenamiento, se debería implementar un proyecto que la agrupe en una base de datos computarizada, a fin de que cuando el afiliado se presente a solicitar su HL, ésta se encuentre lo más depurada posible.

Para el caso del SAP, debería crearse un mecanismo para que las AFP puedan consultar y emitir un HL preliminar para comunicarlo a sus afiliados, principalmente para aquellos que se encuentran próximos a cumplir la edad legal de vejez, como por ejemplo, hombres que cuentan con 58 años de edad o mujeres de 53 años. Con esta medida los interesados dispondrían del tiempo suficiente para reunir las pruebas necesarias cuando sus respectivos HL se encuentren incompletos.

Adicionalmente, deberían realizarse campañas de información y concientización intensiva a los afiliados para que se preocupen por mantener la información actualizada en su HL.

(4) Modificación de la Forma de Retiro de Fondos Previsionales por Extranjeros

En el 2006 se reformó el Art. 126 de la Ley del SAP con el objetivo de permitir que todo extranjero que se encontrara trabajando en El Salvador, y que por lo tanto se le obligara a cotizar al sistema de pensiones, al abandonar el país pudiera retirar sus cotizaciones en concepto de devolución, aunque no hubiese cumplido la edad legal de retiro.

Esta medida no exige muchos requisitos, lo cual ha permitido que los extranjeros puedan disponer de lo cotizado al sistema de pensiones al retirarse del país. El único control al ejercer este derecho es que los afiliados se registran en la base de datos como extranjeros con devolución de saldo, dando por cerrada la respectiva CIAP y por ende, su afiliación. Al 31 de diciembre de 2011 se registraban 10,012 afiliados como extranjeros, de los cuales 2,258 habían solicitado la devolución de su saldo CIAP por un monto aproximado de US\$ 15.0 millones.

Un 18.0% (406 personas) de los extranjeros que obtuvieron su devolución casi de inmediato solicitaron su reinscripción al sistema. De acuerdo al Art. 5 de la Ley del SAP, las instituciones administradoras no están facultadas para rechazar la solicitud de afiliación, por lo que fue necesario incorporar algunas validaciones en las bases de datos de las administradoras a fin de permitir nuevamente la afiliación de dichas personas como cotizantes activos. Algunos de estos afiliados repiten ocasionalmente el proceso de retiro e incorporación, utilizando la CIAP como una especie de depósito a la vista con derecho a rentabilidad.

Otra situación observada es que algunos afiliados salvadoreños que poseen otra nacionalidad, renuncian a la nacionalidad salvadoreña para quedar identificados en el sistema como extranjeros y de esa manera acceder a la referida devolución de cotizaciones, lo cual vulnera los principios de la seguridad social.

Es de señalar que hoy en día se encuentra en vigencia el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social⁹³ suscrito por 12 países Latinoamericanos, España y Portugal, de los cuales en 8 países ya es efectiva su aplicación, incluyendo a El Salvador. Por medio de este instrumento se facilita la acumulación de tiempos trabajados en los diferentes países iberoamericanos para que sus ciudadanos accedan a los beneficios de la seguridad social, permitiendo la portabilidad de cotizaciones entre los países suscriptores del Convenio.

Por lo antes expuesto, debería eliminarse esta opción de devolución de cotizaciones para los extranjeros, ya que la manera en la que se está utilizando no contribuye al desarrollo del sistema de pensiones, poniendo en riesgo la cobertura de estos afiliados ante la vejez o la ocurrencia de alguna de las contingencias de invalidez o muerte. Si se deroga la regulación que da derecho a los extranjeros a recibir la devolución de sus cotizaciones, automáticamente tendrían que esperar a cumplir la edad de jubilación para disponer de esos recursos.

Alternativamente, se puede también mejorar el marco legal que contempla la devolución de cotizaciones a extranjeros. Por ejemplo, se podría permitir la devolución una sola vez, por lo que aquellos extranjeros que habiendo ejercido ese derecho regresen a afiliarse al sistema previsional salvadoreño, tendrían derecho a una segunda devolución de las nuevas cotizaciones hasta cumplir con el requisito de la edad de jubilación.

(5) Eliminación de la Declaración Jurada

Como se mencionó anteriormente, el Art. 18-A de la Ley del SAP establece que la declaración jurada es una prueba documental para justificar el tiempo cotizado en el sistema de pensiones, con el propósito de corregir las imperfecciones en el registro del HL. En la mayoría de casos, la declaración jurada se está utilizando para completar el requisito

⁹³ Instrumento de coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones que garantiza los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos por los esquemas de seguridad social de los diferentes países iberoamericanos.

de tiempo mínimo cotizado de 25 años. La única limitante que la ley establece para utilizar la declaración jurada es que sólo se permiten justificar 2 años de cotizaciones, los cuales no deben encontrarse entre los últimos 10 años cotizados.

Desde el punto de vista legal, la declaración jurada es una manifestación personal escrita, donde se asegura ante las autoridades competentes la veracidad de lo señalado por el declarante hasta que se demuestre lo contrario. En el caso de que lo manifestado fuera falso podría tener consecuencias penales para el afiliado, ya que esta falsedad se considera un delito por el cual se imponen sanciones penales.

Desde el punto de vista previsional, con la declaración jurada se procura abreviar el procedimiento de búsqueda de información para los afiliados cuyo HL se encuentra en fase de reconstrucción, generando una responsabilidad legal tanto para el declarante como para quien la acepta.

No obstante, se tiene conocimiento de algunas personas que encontrándose en la etapa de reconstrucción de su HL, están utilizando la declaración jurada para incrementar su tiempo cotizado y no para justificar el que no les aparece registrado. Por lo anterior, la oficina que administra el HL ha rechazado algunas declaraciones, con el inconveniente que los argumentos utilizados para el rechazo no se encuentran regulados.

Es de señalar que la oficina que administra el HL no cuenta con los recursos necesarios para validar la información consignada en la declaración jurada, ya sea en el momento que ésta se presenta o posteriormente. Por esta razón y para evitar que se haga mal uso del instrumento legal, es recomendable reformar el Art. 18-A, eliminando la declaración jurada como una opción para justificar el tiempo cotizado.

(6) Actualización de las Bases Técnicas Actuariales en el SAP

Como se mencionó anteriormente, las bases técnicas actuariales que se utilizan para calcular los beneficios otorgados en el SAP con la modalidad de renta programada, se encuentran desactualizadas. En el caso de las tablas de mortalidad del SAP, se recomienda que la Superintendencia Adjunta de Pensiones dé seguimiento a las condiciones reales de mortalidad de la población afiliada durante un período determinado, con el propósito de revisar la experiencia de mortalidad en dicho sistema y de esa manera, construir unas tablas más actualizadas y acordes a la realidad.

En cuanto a la TIT, tal como se menciona en la Propuesta Técnica, ésta debe reflejar de mejor manera las condiciones del mercado financiero, por lo que se sugiere reducirla en al menos un punto porcentual.

Por otro lado, dado que no existen tablas de incidencia de invalidez, se recomienda que la Superintendencia del Sistema Financiero contrate a una firma consultora para que construya dichas tablas con base en datos reales del SAP, de tal manera que reflejen las probabilidades que un afiliado pueda sufrir una contingencia por invalidez, considerando los distintos grados de invalidez y su permanencia, ya sea temporal o definitiva.

Es importante señalar que la actualización de las bases técnicas no debe orientarse a generar automáticamente -y sin fundamento técnico- una mejora en el monto de las pensiones. La actualización de las bases técnicas debe ser realizada con rigor actuarial, de tal manera que los montos de pensiones puedan ser sostenibles en el tiempo para el afiliado o sus beneficiarios, resguardando así la seguridad financiera del sistema de pensiones y manteniendo el principio de equivalencia actuarial.

d) Propuestas en el Régimen de Inversión

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema previsional salvadoreño es la baja tasa de reemplazo de la población Obligada al SAP, la cual se encuentra afectada por la reducida rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones. Ante este inconveniente, es de suma importancia revisar el régimen legal que enmarca las inversiones del Fondo, para evaluar si dicho régimen se encuentra acorde con el objeto establecido por Ley de obtener una “adecuada rentabilidad en condiciones de seguridad, liquidez y diversificación de riesgo”.

De acuerdo a Tarziján (2002), los objetivos que se pretenden lograr con las inversiones de un sistema de pensiones deben encontrarse claramente priorizados, debido a la multiplicidad de propósitos que se pueden alcanzar como la financiación de proyectos locales o el desarrollo del mercado de capitales nacional. Se debe tener presente que para maximizar la pensión y el bienestar de los afiliados, el gran objetivo del Fondo de Pensiones debe ser lograr la mejor combinación de rentabilidad-riesgo posible, lo cual no impide contar con otros fines secundarios como los mencionados anteriormente. Carecer de un orden de objetivos claramente definidos produce una confusión en el proceso de toma de decisiones y en la calidad normativa del organismo regulador correspondiente.

En El Salvador la rentabilidad y diversificación de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones se encuentra limitada por la alta concentración de las inversiones en CIP y por la forma en que se define la tasa pagada por estos títulos, lo cual se agrava al considerar la obligatoriedad legal que tienen las AFP de continuar invirtiendo los recursos del Fondo en dichos títulos.

Ante este escenario, el primer problema a resolver es encontrar una alternativa que permita incrementar la rentabilidad de los recursos invertidos en CIP y liberar al menos una proporción de este tipo de inversiones para destinarlo a otros instrumentos que señala la Ley del SAP.

Un segundo paso es implementar medidas que, según la experiencia de otros países, han logrado una mayor diversificación de la cartera de inversiones para reducir el riesgo total y obtener una mayor rentabilidad. Por ejemplo, la experiencia internacional muestra que los esquemas de Multifondos ofrecen una mayor gama de opciones de inversión para los afiliados y favorecen una mejor rentabilidad en el largo plazo. Similarmente, la inversión en algunos instrumentos como fondos de inversión o títulos extranjeros, permiten una mayor diversificación y rentabilidad de las inversiones. Por otro lado, los límites existentes

para la inversión en títulos públicos deben ser críticamente valorados, de tal manera de evitar la utilización de los recursos en perjuicio de los afiliados.

En cuanto a los fondos de inversión, es importante mencionar que actualmente en El Salvador no existe dicha modalidad de inversión. Desde hace aproximadamente una década la Asamblea Legislativa tiene en sus manos un Proyecto de Ley para regular este esquema, por lo que sería conveniente acelerar su análisis y aprobación.

Dado que se trata de recursos de ahorro obligatorio y con evidente interés público, es importante que cualquier modificación a las opciones de inversión que existen actualmente se regule adecuadamente y de ser necesario, se implemente en forma gradual. Con el propósito de contar con un marco de referencia que abone a la discusión sobre el régimen de inversión en el SAP, a continuación se presentan algunas reflexiones basadas en la experiencia de Chile, México, Colombia y Perú. Estos cuatro países han sido seleccionados por poseer sistemas de capitalización individual con los Fondos de Pensiones más grandes entre los países que conforman AIOS⁹⁴.

(1) Esquemas de Multifondos⁹⁵

El esquema de Multifondos está siendo implementado en los países que poseen sistemas de pensiones de capitalización individual ya sea en forma exclusiva o en combinación con otro sistema previsional.

Este esquema consiste en constituir diferentes Fondos de Pensiones como patrimonios independientes, cada uno con su respectiva política de inversión. La idea es ofrecer a los afiliados una mayor gama de posibilidades de inversión, brindándoles la oportunidad de que sus ahorros se inviertan en instrumentos que, aunque en el corto plazo sean más riesgosos, en el largo plazo puedan ser más rentables.

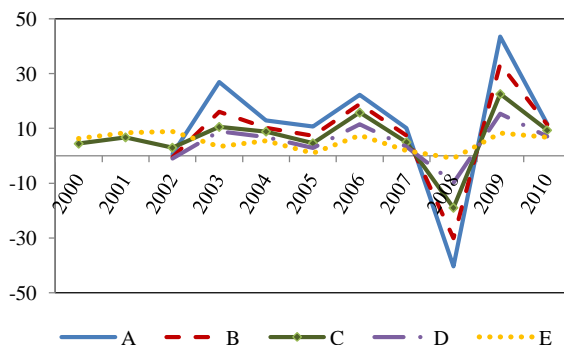
En este esquema, los trabajadores tienen la opción de escoger el Fondo en el cual desean mantener sus ahorros, estando restringidos únicamente por su edad, dado que los riesgos de inversión son completamente absorbidos por los afiliados. Los Fondos más riesgosos, es decir aquellos con mayor fluctuación en su rentabilidad, no son permitidos para las personas de mayor edad; este tipo de Fondos son reservados para los trabajadores más jóvenes, ya que en el largo plazo representan una oportunidad de obtener mejores rendimientos. Por el contrario, los afiliados próximos a jubilarse o pensionados deben mantener sus recursos en instrumentos más seguros, aunque eso implique obtener una menor rentabilidad, pues cuentan con menos tiempo para reponerse ante una eventual pérdida en sus inversiones antes de su jubilación.

⁹⁴ AIOS está conformado por: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁹⁵ En el ANEXO N se presenta un resumen de los esquemas de Multifondos desarrollados en Chile, Colombia, México y Perú.

A manera de ejemplo, en el Gráfico No. 64 se presentan los rendimientos que han obtenido los cinco Multifondos de Chile durante el período 2000-2010. Como puede observarse, el Fondo “A” sujeto a mayores riesgos de inversión, cuenta con mayores fluctuaciones en sus retornos. Este Fondo tuvo una caída fuerte en su rentabilidad a raíz de la crisis del 2008; sin embargo, también logró el mayor repunte de rentabilidad en el 2009.

Gráfico No. 64
Rentabilidad Nominal Obtenida Fondos de Chile
Período 2000 – 2010. Porcentaje



Fuente: Banco Mundial (2011)

Los Fondos chilenos han alcanzado diferentes tasas de rentabilidad desde su creación. Durante el período octubre 2002 a mayo 2013, las rentabilidades reales acumuladas han sido las siguientes: 6.99% para el Tipo A (más riesgoso), 5.85% para el Tipo B (riesgoso), 5.22% para el Tipo C (intermedio), 4.71% para el Tipo D (conservador) y 3.95% para el Tipo E (más conservador).

A diferencia de estos países, El Salvador aún no ha implementado este tipo de esquemas dentro de su regulación. Sin embargo, es importante destacar que dada la obligación del Fondo de Pensiones de adquirir CIP, se reducen cada vez más los recursos disponibles para otras inversiones (puesto que las emisiones de CIP presentan una tendencia creciente), lo que compromete la funcionalidad de este tipo de esquemas.

(2) Límites a las Inversiones en Títulos Públicos

Uno de los límites de inversión más importante es el asignado a los títulos públicos, ya que el crecimiento acelerado del Fondo de Pensiones lo vuelve atractivo para financiar las necesidades del sector público. El inconveniente es olvidar que estos recursos son la base de las pensiones futuras de los trabajadores, por lo que la estructura de la cartera de inversión y su rentabilidad son aspectos relevantes que incidirán en la calidad de vida y estabilidad de los jubilados.

Las restricciones regulatorias de inversión en títulos públicos varían considerablemente entre países⁹⁶. De los cuatro países tomados como referencia, los límites de inversión varían desde el 40% en Perú hasta el 100% en México. En Chile, se han definido no sólo límites máximos, sino también límites mínimos de inversión para este tipo de títulos. En el caso de Colombia, la Ley 100 establece que las inversiones en títulos públicos deben cubrir la desvalorización monetaria y permitir el pago de intereses reales que reflejen la tasa del mercado financiero, certificada por la Superintendencia Bancaria.

En la práctica, el porcentaje de los recursos destinados a este tipo de inversiones también difiere considerablemente entre países. De los cuatro países tomados como referencia, a diciembre 2011 Perú presenta el menor porcentaje de inversión (17.0%) y México el mayor (57.0%). Sin embargo, las inversiones en títulos públicos en El Salvador constituyen el 83.5% del Fondo, superando significativamente a los cuatro países analizados (Cuadro No. 82), lo cual compromete la diversificación de la cartera y provoca que la rentabilidad del Fondo de Pensiones dependa cada vez más de los rendimientos pagados por estos instrumentos.

Cuadro No. 82
Porcentaje Invertido en Títulos Públicos a Diciembre 2011⁹⁷

País	Porcentaje
Perú	17.0%
Chile	21.5%
Colombia	43.4%
México	57.0%
El Salvador	83.5%

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de las entidades supervisoras de cada país

Tarziján (2002) señala que uno de los inconvenientes de tener una gran parte de los recursos previsionales invertidos en instrumentos estatales es que quedan sujetos a comportamientos oportunistas por parte de los gobiernos, al tener la posibilidad de recurrir a estos instrumentos con objetivos distintos a la maximización de la relación rentabilidad-riesgo. Asimismo, advierte que un sistema privado de pensiones que tenga invertido casi el 85% de sus recursos en instrumentos estatales del mismo país y casi el 15% en instrumentos de deuda emitidos por bancos y cuentas corrientes, tiene una alta probabilidad de no cumplir su objetivo fundamental, que es pagar las mejores pensiones posibles velando que los recursos de los afiliados tengan una adecuada diversificación de riesgo.

⁹⁶ Para mayor detalle, ver ANEXO O

⁹⁷ El dato de México corresponde a septiembre 2012. Los datos de El Salvador incluyen inversiones en títulos del Gobierno Central, BCR y otras instituciones del sector público.

(3) Límites a las Inversiones en Títulos Extranjeros⁹⁸

Algunos países han sido más estrictos que otros para determinar los límites a las inversiones en títulos extranjeros. Los países más conservadores en este tema buscan lograr mayor seguridad para el Fondo de Pensiones, así como desarrollar el mercado interno al promover las inversiones en instrumentos nacionales; sin embargo, la desventaja de ser conservadores es sacrificar la oportunidad de obtener una mayor diversificación de las inversiones y la posibilidad de obtener mejores rentabilidades.

En El Salvador, las inversiones en títulos extranjeros se incluyen dentro del rubro de “otros instrumentos de oferta pública”, cuyo límite se ha establecido entre 0% y 30% del Fondo según el Art. 91 de la Ley del SAP. Este artículo también menciona que la Comisión de Riesgo debe fijar los límites máximos de inversión por tipo de instrumento financiero, respetando los rangos porcentuales establecidos por Ley. Al 31 de diciembre de 2011, la Comisión de Riesgo había establecido un límite máximo de 20% para “otros instrumentos de oferta pública”⁹⁹.

Adicionalmente, la Ley del SAP establece diferentes requisitos que deben cumplir los valores extranjeros que son sujetos de inversión del Fondo, incluyendo la obligación de estar registrados en una bolsa de valores nacional, cumplir con los requisitos contemplados en la legislación del mercado de valores, haber sido sometidos a un proceso de calificación de riesgo, encontrarse dentro de la clasificación mínima establecida por la Comisión de Riesgo y regirse por lo dispuesto en el Reglamento de Inversiones. Algunas de estas condiciones adicionales podrían llegar a considerarse como una restricción para invertir en emisores extranjeros.

La restricción de invertir en emisores extranjeros se vuelve una mayor limitante cuando el mercado interno no satisface las necesidades de inversión del Fondo de Pensiones, lo cual sucede a medida que los recursos administrados se incrementan. En el caso de El Salvador, el mercado de valores se encuentra poco desarrollado, lo que constituye un obstáculo adicional para las inversiones del Fondo. Durante 2011 el mercado de valores generó transacciones por US\$ 3,557.8 millones; sin embargo, de esta cifra el 62.8% (US\$ 2,234.8 millones) lo constituyeron transacciones de reportos, los cuales presentan horizontes máximos de inversión de 45 días.

De acuerdo a Tarzizán (2002), las posibilidades de diversificación de riesgo que tiene el Fondo de Pensiones en El Salvador a través del mercado de capitales doméstico son muy bajas, tanto por la escasa oferta de instrumentos financieros como por la alta correlación que tienen los instrumentos de un mismo país; por lo anterior, surge la necesidad imperiosa de buscar la diversificación en los mercados internacionales, contribuyendo así a reducir el riesgo de una cartera de activos más allá de lo que puede lograr la diversificación doméstica.

⁹⁸ Para mayor detalle, ver ANEXO P.

⁹⁹ En reunión celebrada el 30 de marzo de 2006, la Comisión de Riesgo acordó incrementar el límite máximo de inversión en otros instrumentos de oferta pública, del 10% al 20%.

Según un estudio realizado por dicho autor, a medida que se aumenta las posibilidades de inversión hacia el mercado extranjero, mejora la relación retorno-riesgo del portafolio y de esa manera, aumentan las pensiones a las que pueden acceder los afiliados. Tarziján (2002) también señala que al favorecer la inversión de los recursos en instrumentos financieros locales, en la práctica se está otorgando un subsidio o traspaso de riqueza desde los trabajadores afiliados al sistema previsional hacia el Gobierno Central o determinados grupos económicos.

En cuanto a la experiencia internacional, como puede observarse en el ANEXO P, en Chile y Colombia los límites para las inversiones en títulos extranjeros se fijan dependiendo del tipo de Fondo que se trate, dado que se utiliza el esquema de Multifondos. En Chile se permite invertir hasta el 100% del Fondo más riesgoso en este tipo de instrumentos, 70% en Colombia, 30% en Perú, mientras que México permite hasta un 20%.

En la práctica, a diciembre 2011 Chile es el país con mayor inversión en títulos extranjeros, manteniendo en promedio el 36.2% de los Fondos de Pensiones en estos títulos (Cuadro No. 83). Por su parte, El Salvador es el que país que presenta un menor porcentaje de su cartera invertido en estos títulos (3.2%), lo que limita sus posibilidades de diversificación y de lograr una mayor rentabilidad.

Cuadro No. 83
Porcentaje Invertido en Títulos de Emisores Extranjeros a Diciembre 2011

País	Porcentaje
Chile	36.2%
Perú	28.6%
México ^(*)	15.1%
Colombia	13.1%
El Salvador	3.2%

(*) México: Dato a Septiembre 2012

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas web de las entidades supervisoras de cada país

No obstante, la implementación de este tipo de inversiones se debe realizar gradualmente para facilitar el aprendizaje de las AFP y de las entidades reguladoras. Asimismo, es importante contar con la regulación adecuada en temas como la calificación de riesgo que deben poseer los instrumentos, los límites máximos por país, así como los mercados, intermediarios y custodios autorizados.

En cuanto a la inversión a través de la bolsa de valores local, Tarziján 2002 señala lo siguiente:

Se recomienda no obligar a que las inversiones de los fondos de pensiones salvadoreños en emisores extranjeros deba realizarse a través de la bolsa de valores de El Salvador. Lo anterior debido a que el paso por la bolsa local encarecería los costos de transacción para las operaciones internacionales, agregando un costo de

corretaje que en general no está presente en los mercados financieros internacionales más desarrollados, sin un consiguiente beneficio en términos de mayor transparencia. Lo anterior podría desincentivar, innecesariamente, la inversión de los fondos de pensiones en el extranjero. Debe recordarse que la mayoría de las operaciones de emisores extranjeros en los mercados financieros más desarrollados se realiza a través de la modalidad OTC (Over the Counter) que tienen una serie de requerimientos y fiscalizaciones. Este mercado ha mostrado, para emisores con buenas clasificaciones de riesgo, funcionar en forma transparente y profunda. Lo anterior se ve reforzado si recordamos los importantes requerimientos de información que existen en los mercados financieros más desarrollados para la realización de estas operaciones en el mercado OTC, modalidad que es la utilizada por los grandes fondos de pensiones de los diferentes países del mundo para realizar sus operaciones financieras de compra y venta de instrumentos.

Adicionalmente, es recomendable analizar los requisitos que exige actualmente la Ley del Mercado de Valores a los emisores extranjeros para colocar sus títulos en el país, identificando aquellos aspectos que se podrían flexibilizar sin poner en riesgo la seguridad de las inversiones del Fondo de Pensiones.

e) Propuesta en Recaudación: Habilitación del Cruce de Base de Datos entre ISSS y AFP

Como se mencionó anteriormente, en la evasión previsional el empleador evade el mandato de ley que le obliga a realizar la retención al trabajador de las cotizaciones previsionales y también a aportar de sus propios recursos a la CIAP del trabajador.

Es usual observar que las cotizaciones al régimen de salud administrado por el ISSS son pagadas por los empleadores en el monto y plazo definidos por ley, con una puntualidad mayor que la observada en el pago de las cotizaciones previsionales. A manera de ejemplo, a mayo 2013 se reportaron 764,710 cotizantes activos al régimen de salud del ISSS¹⁰⁰, mientras que solamente 653,413 personas cotizaron al sistema previsional (638,571 al SAP y 14,842 al SPP), generando una diferencia de 111,297 trabajadores entre ambos regímenes lo que representa el 17.0% de los cotizantes al sistema de pensiones. La diferencia se debe a que cuando el trabajador se enferma, éste acude al ISSS para recibir la prestación correspondiente y si el empleador se encuentra en mora, el trabajador no recibe la atención solicitada, quedando expuesto el empleador a una sanción por parte del ISSS.

Con el propósito de reducir o eliminar la evasión previsional, se recomienda establecer acuerdos interinstitucionales, particularmente entre las AFP y el ISSS-Salud, que permitan intercambiar información y comparar el número de personas que son reportadas al régimen de salud con el declarado en las planillas previsionales, determinando así cualquier diferencia que refleje personas excluidas del sistema de pensiones.

¹⁰⁰ Datos obtenidos del Informe de Rendición de Cuentas del ISSS a mayo 2013, excluyendo a los trabajadores del sector doméstico.

Para llevar a cabo este intercambio de información, es necesario establecer de común acuerdo entre las instituciones involucradas el procedimiento a seguir, de tal manera que sea expedito. Para ello, sería necesaria la homogenización y actualización de la información que cada institución maneja, ya que por tratarse de sistemas diferentes, el registro de la información es heterogéneo.

f) Propuestas en la Industria Previsional

(1) Fortalecimiento e Integración de las Entidades Previsionales Públicas

Desde la entrada en vigencia de la Ley del SAP, la UPISSS y el INPEP han sido las instituciones responsables de la administración del sistema de pensiones para todo el colectivo de trabajadores que optaron por afiliarse al SPP o que por Ley fueron obligados a permanecer en dicho sistema, así como para los que se encontraban pensionados antes del inicio de operaciones del SAP.

Actualmente, la UPISSS y el INPEP se rigen por la Ley del SAP y realizan las mismas gestiones previsionales, generando una dualidad de funciones y egresos para el Estado, situación contraria a la política de modernización y austeridad en el gasto público.

Independientemente de las reformas que se apliquen al sistema previsional del país, una integración de la UPISSS y del INPEP resultaría conveniente para garantizar el uso eficiente de los recursos y fortalecer los servicios previsionales que se brindan a los afiliados cotizantes y pensionados del SPP. De esta manera, se contaría con un solo punto de atención, en beneficio de todo el colectivo que está cubierto por ambas instituciones. Adicionalmente, se considera que la gestión de una sola entidad previsional puede operar más eficazmente que dos de forma separada, facilitándose también el fortalecimiento de la institución previsional unificada.

A continuación se presenta un breve resumen de la situación actual en que se encuentran la UPISSS y el INPEP, así como los principales aspectos que deben considerarse en el proceso de integración y fortalecimiento de ambos institutos previsionales.

(a) Situación Actual de los Institutos Previsionales: INPEP y UPISSS

El INPEP es una entidad oficial autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad administrar e invertir recursos económicos destinados al pago de prestaciones previsionales, para la cobertura de los riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia por contingencias comunes de los empleados públicos administrativos y docentes.

Para los empleados del sector privado, a partir de 1969 entró en vigencia la aplicación de la cobertura del régimen de vejez, invalidez y sobrevivencia por contingencias comunes en el ISSS. Con la entrada en vigencia de la Ley del SAP, el ISSS separó financiera y administrativamente el anterior régimen previsional y creó la UPISSS. Actualmente, la

UPISSS depende del Director General del ISSS y por ende de su Consejo Directivo, por lo tanto la personería jurídica de dicha Unidad de Pensiones está a cargo del ISSS.

Tanto la UPISSS como el INPEP se encuentran en un proceso de transición, ya que dejarán de existir cuando el último de los beneficiarios fallezca, aproximadamente en el año 2090. Es importante detallar que las cotizaciones que reciben la UPISSS y el INPEP se reducirán a medida que los actuales cotizantes se conviertan en pensionados, hasta que dichos ingresos se dejen de percibir aproximadamente en el año 2021.

Al cierre de 2012 ambas instituciones erogaron US\$ 10.9 millones en gastos administrativos, de los cuales 56.9% corresponde al INPEP y 43.1% a la UPISSS (Cuadro No. 84).

Cuadro No. 84
Gastos del SPP
Millones de US\$

Resultados Acumulados	Año 2012		
	UPISS	INPEP	Total
Gastos Previsionales	202.0	230.2	432.2
Gastos Administrativos	4.7	6.2	10.9
Gastos de Actualización y Ajustes	0.0	0.1	0.1
Total de Gastos de Gestión	206.7	236.5	443.2

Fuente: Departamento de Supervisión de Instituciones Previsionales.
Superintendencia Adjunta de Pensiones.

La UPISSS y el INPEP están adscritas a diferentes unidades primarias de organización del Estado, la UPISSS al Ministerio de Trabajo y el INPEP al Ministerio de Hacienda. En cuanto al recurso humano, a septiembre 2013 el SPP estaba administrado por 507 empleados (278 en el INPEP y 229 la UPISSS).

En el Cuadro No. 85 se presenta una comparación entre las principales características organizativas que poseen ambas instituciones a septiembre 2013.

Cuadro No. 85
Principales Características Organizativas de la UPISSS y el INPEP

Característica	UPISSS	INPEP
Autoridad Máxima	Consejo Directivo de ISSS	Junta Directiva más dos Consejos
Responsable	Gerente General UPISSS	Presidente (y además una Gerente)
Personería Jurídica	Del ISSS-Salud	Propia
Dependencia	Del ISSS-Salud (Ministerio de Trabajo)	Ministerio de Hacienda

Característica	UPISSS	INPEP
Presupuesto	Presupuesto Propio y Transferencias del Ministerio de Hacienda	Presupuesto Propio y Transferencias del Ministerio de Hacienda
Auditoría Interna	Del ISSS-Salud	Propia
Número de Empleados (Septiembre 2013)	229	278
Infraestructura (Locales)	En alquiler	Del Estado
Estructura Organizativa	Seis departamentos subdivididos en trece secciones	Una gerencia, cuatro subgerencias y catorce departamentos
Unidades de apoyo que se repiten en ambas instituciones	Administrativa, Informática, Legal y Unidad Financiera Institucional	Administrativa, Informática, Legal y Unidad Financiera Institucional
Unidad compartida entre ambas instituciones	Oficina del Historial Laboral	
Unidades de Prestaciones Previsionales	Dos Secciones: Sección Trámite de Beneficios Económicos y Sección Control de Pensiones. Además cuenta con un área de Delegaciones de Sucursales	Tres Departamentos: Departamento de Pensiones, Departamento de Atención a Pensionados y Departamento de Oficinas Descentralizadas
Oficinas Departamentales	Cuatro oficinas: Santa Ana, Sonsonate, San Miguel y Usulután	Diez oficinas: Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, Chalatenango, Cabañas, Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión y Mejicanos

Fuente: Elaboración propia con base a organigramas del ISSS y del INPEP.

(b) Integración y Fortalecimiento de la UPISSS y el INPEP

Los procesos de integración generalmente incurren en muchos riesgos, tales como operativos, tecnológicos y de resistencia al cambio, por lo que es importante generar las condiciones favorables desde un inicio y contar con reglas estratégicas claras. Este apartado no pretende realizar un programa detallado para la integración de la UPISSS y el INPEP, sino más bien exponer algunas consideraciones que coadyuven a un proceso ordenado, transparente y eficiente en dicha integración, maximizando los recursos con los que cuentan actualmente.

En un contexto del fortalecimiento de los servicios previsionales y de modernización del Estado, se sugiere que se integren las actuales instituciones previsionales en una sola entidad oficial con carácter autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que sea a la vez de duración definida (con un horizonte de largo plazo) y

adquiera la responsabilidad del funcionamiento del régimen previsional de vejez, invalidez y sobrevivencia por contingencias comunes del SPP.

Uno de los desafíos importantes será gestionar adecuadamente el factor humano, ya que todo cambio genera incertidumbre en la vida de los empleados que se ven involucrados; las actitudes negativas pueden limitar las posibilidades de realizar un cambio adecuado para los fines que se persiguen. En este sentido, debe contarse con un programa de divulgación sobre la integración y fortalecimiento de ambas instituciones, con el propósito de enfrentar de mejor manera las distintas posiciones de los empleados y sindicatos.

Se considera conveniente concentrar en un solo espacio físico las oficinas del nuevo instituto integrado. Se recomienda que para el caso de San Salvador estas instalaciones se concentren en el INPEP, considerando la ventaja comparativa con que cuenta dicho instituto; se sugiere además la contratación de una consultoría a fin de evaluar la capacidad de las instalaciones actuales del INPEP.

Por otro lado, la tecnología de información debe ser gestionada cuidadosamente, debido a la importancia y utilidad que representan. El gran desafío en el área de informática sería integrar y alinear estas áreas en ambas instituciones, en función de la confiabilidad y eficacia con las que se encuentran operando actualmente.

Para desarrollar el proceso de integración, se sugiere la conformación de una Comisión Política y un Equipo Técnico de Integración Estratégica, constituida por representantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, UPISSS, INPEP y la Superintendencia del Sistema Financiero, quienes deberían coordinar o elaborar propuestas en diferentes ámbitos, tales como los siguientes:

- a. Plan que contenga las directrices estratégicas generales para la integración del INPEP con la UPISSS.
- b. Nueva estructura organizativa integrada.
- c. Análisis y valuación de puestos, incluyendo un estudio sobre la estructura salarial y prestaciones vigentes en ambas instituciones, planteando una estructura salarial unificada.
- d. Identificación de los procesos críticos y propuestas para su integración, tales como recaudación, otorgamiento y control de las prestaciones previsionales.
- e. Presupuesto integrado de ambas instituciones.
- f. Procesos integradores de tecnología de información, partiendo de un estudio que proporcione una evaluación general y rápida de la situación actual en que se encuentran la UPISSS y el INPEP, con especial énfasis y profundidad en los procesos, programas y equipos que están siendo utilizados para el otorgamiento y control de las prestaciones previsionales.

- g. Proyecto de Ley que consolide en un solo instrumento jurídico la creación de una nueva institución, contemplando una eventual derogatoria de la Ley del INPEP, del régimen de IVM del ISSS y en lo que corresponda al Título III, Régimen Transitorio de la Ley del SAP.

Es importante que la Comisión Política y el Equipo Técnico de Integración generen un clima de confianza y liderazgo, desarrollando una estrategia y planificación eficaz sin perder de vista los objetivos que se persiguen. Al final, lo trascendente deberá ser que la integración de la UPISSS con el INPEP dé como resultado un cambio fundamental, unificando y fortaleciendo el servicio de las prestaciones previsionales, con un enfoque colateral de eficiencia y menor costo.

(2) Revisión de las Comisiones Pagadas a las AFP

En los sistemas de pensiones administrados por entes privados, la gestión que desarrollan las respectivas administradoras se financia con la comisión que cobran a cada uno de sus afiliados. En general, estas comisiones son cobradas tomando como base el ingreso mensual del trabajador, aunque existen otros métodos tales como comisiones sobre nuevos aportes o saldos ahorrados, comisiones fijas, entre otros.

De acuerdo a los Arts. 15 y 16 de la Ley del SAP, la comisión en El Salvador se establece como un porcentaje máximo en relación al ingreso mensual que percibe el cotizante, la cual incluye el porcentaje que debe ser destinado para la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia para los afiliados de la respectiva AFP. Adicionalmente, el Art. 49 de la misma Ley señala los porcentajes máximos autorizados a cobrar por las AFP en concepto de administración de las CIAP.

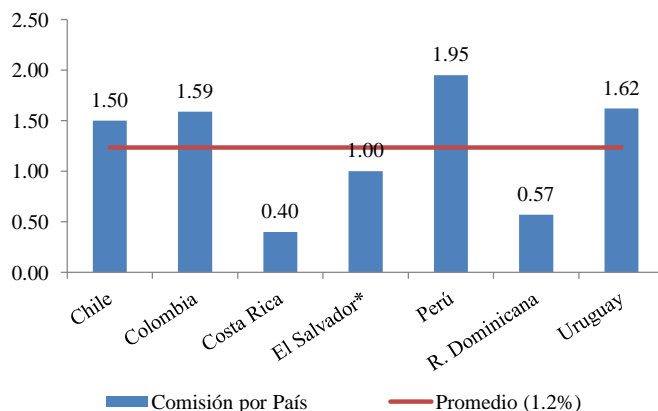
Durante el tiempo de existencia del SAP, la comisión ha experimentado una disminución de 1.3 puntos porcentuales, ya que cuando inició el sistema en 1998 representaba el 3.5% del IBC del cotizante, en 1999 pasó a 3.25%, en el 2001 se fijó en 3.0%, en el 2006 se redujo a 2.7% y finalmente, en 2012 se estableció en 2.2% del IBC. De este último porcentaje, se estima que en el año 2012 se destinó alrededor de 1.2% al pago del seguro de invalidez y sobrevivencia y 1.0% para la comisión de la AFP.

Según AIOS (2010), a diciembre 2009¹⁰¹ la comisión promedio cobrada por la administración de las CIAP en siete países latinoamericanos que poseen sistemas previsionales mixtos o de capitalización individual, era de 1.2% (Gráfico No. 65). Perú es el país en el cual las administradoras de pensiones percibían una mayor comisión (1.95%), mientras que Costa Rica es donde menos comisión se cobraba (0.40%)¹⁰².

¹⁰¹ Para el caso de El Salvador, la información de AIOS fue actualizada al 2012.

¹⁰² Para mayor detalle, ver ANEXO Q.

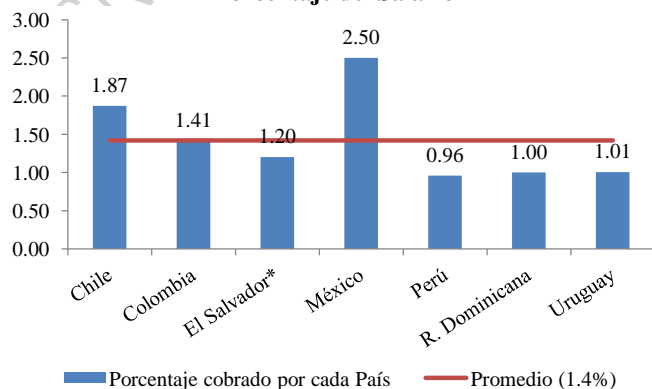
Gráfico No. 65
Comisión de Cobrada por las Administradoras de Pensiones a Diciembre 2009*
Porcentaje del Salario



* Para el caso de El Salvador, la información de AIOS fue actualizada al 2012
 Fuente: Boletín AIOS 2010 (Información actualiza a diciembre 2009).

En relación al porcentaje utilizado para cubrir las contingencias de origen común por invalidez o sobrevivencia, México se ubicó con el mayor cobro por seguro de 2.50% del salario, seguido por Chile con 1.87% y en tercer lugar Colombia con 1.41%. El resto de países, incluyendo El Salvador, se encontraban por debajo del promedio de 1.4% del salario para el pago de este seguro (Gráfico No. 66).

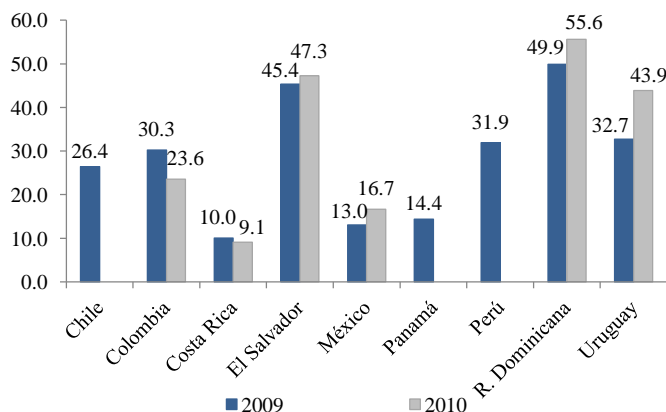
Gráfico No. 66
Cobro por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a Diciembre 2009*
Porcentaje del Salario



* Para el caso de El Salvador, la información de AIOS fue actualizada al 2012
 Fuente: Boletín AIOS 2010 (Información actualiza a diciembre 2009).

La información de AIOS (2010) muestra que de los países latinoamericanos que poseen sistemas previsionales mixtos o de capitalización individual, nueve de ellos reportaron una utilidad sobre el patrimonio (ROE) promedio al cierre de 2009 de 28.2%, mientras que al cierre de 2010 para los seis países que presentaron información dicha ratio ascendió a 32.7%. En ambos años El Salvador se encontró arriba del promedio con 45.4% y 47.3% respectivamente, ubicándose en el segundo lugar más alto después de República Dominicana (Gráfico No. 67).

Gráfico No. 67
Utilidad Anual / Patrimonio Neto
Porcentaje



Se reflejan los países que presentan información para cada año.
 Fuente: Boletín AIOS 2010 (Información actualizada a diciembre 2009 y 2010).

Al analizar el ROE de las principales instituciones financieras de El Salvador, se encuentra que la mayor tasa promedio de retorno en 2012 correspondió a las AFP con 42.3%, seguido por las aseguradoras con 16.9% y en el tercer peldaño los bancos con 12.4% (Cuadro No. 86). Lo anterior implica que a pesar que en el 2012 la comisión de la AFP se redujo de 1.5% a 1.0% y que dicha comisión se ubica actualmente por debajo del promedio de la región, el rendimiento sobre el patrimonio de las AFP continuó siendo considerablemente alto.¹⁰³

¹⁰³ La disminución de la comisión cobrada por las AFP entró en vigencia en abril de 2012, por lo que el ROE de dicho año incluye tanto la anterior como la nueva comisión.

Cuadro No. 86
Retorno sobre el Patrimonio (ROE) en El Salvador
Porcentaje

Año	Aseguradoras	Bancos Cooperativos	Bancos	AFP
2011	17.9	9.9	12.2	49.5
2012	16.9	10.0	12.4	42.3

Fuente: SSF. Principales Indicadores Financieros.

Tomando en consideración que i) el interés público relacionado con la adecuada gestión de estos recursos es significativo, ii) existen únicamente dos administradoras previsionales en El Salvador, lo cual puede generar problemas de competencia en el sector y iii) el rendimiento obtenido en los últimos años por las AFP ha sido significativamente superior al promedio de la región, se sugiere revisar nuevamente el esquema de comisiones vigentes en el sistema previsional salvadoreño, a fin de destinar más recursos a la CIAP de los afiliados al SAP.

g) Alternativas de Financiamiento para el Déficit Actuarial Remanente

Debido a los inconvenientes financieros que el Estado ha tenido para pagar con sus propios recursos los compromisos previsionales, éste ha recurrido al endeudamiento público a través de la emisión de Eurobonos y CIP. De esta manera, el Estado ha ido trasladando hacia el futuro el pago de estos compromisos, asumiendo dentro del gasto corriente únicamente el servicio de la deuda previsional y las pensiones mínimas del SAP.

Los diferentes escenarios muestran que las reformas paramétricas planteadas no logran recuperar la sostenibilidad financiera del sistema, sino que únicamente reducen el déficit actuarial: todas las valuaciones actuariales realizadas presentan una creciente demanda de recursos para el Presupuesto General del Estado; incluso en la Propuesta Técnica el pago del servicio de la deuda y las pensiones mínimas del SAP alcanza el 14.5% del Presupuesto para el año 2031.

La dimensión de la carga previsional es crítica y entre más tiempo se prolongue la adopción de medidas de corrección, mayor será el costo financiero que se deberá enfrentar. Es probable que el sistema de pensiones salvadoreño atraviese en el futuro algunos períodos de crisis, en los cuales el Estado tenga dificultades para pagar el servicio de la deuda previsional y/o las prestaciones de los afiliados.

La dimensión de la carga previsional es crítica y entre más tiempo se prolonguen las medidas de corrección, mayor será el costo financiero a enfrentar.

El Salvador deberá asumir grandes sacrificios para enfrentar los crecientes compromisos previsionales, ya sea mediante el incremento de la carga tributaria, la reorientación de recursos presupuestarios o la emisión de más deuda pública. En vista de la magnitud del problema y para viabilizar cualquier medida que se desee adoptar, es fundamental debatir

posibles soluciones con todas las fuerzas sociales que se encuentran involucradas; se sugiere realizar acciones que promuevan la discusión y consenso de una agenda nacional, un proyecto de nación que asuma el tema previsional como una política de Estado.

A continuación se presentan algunas alternativas que dispone el Estado para enfrentar los crecientes compromisos previsionales.

(1) Aumento de los Ingresos Fiscales

Una alternativa posible es elevar la carga tributaria mediante el incremento de los impuestos existentes, tales como el impuesto sobre la renta y el IVA, o la creación de impuestos específicos dirigidos al pago de los compromisos previsionales. Con el objeto de asegurar que los recursos sean utilizados para el fin que se persigue, los mayores ingresos fiscales obtenidos con esta alternativa deberían destinarse por ley al Fondo de Amortización contemplado en el Art. 224 de la Ley del SAP.

A manera de ejemplo, en el caso del Uruguay siete puntos porcentuales del IVA (el cual asciende a 22.0%) son destinados por ley exclusivamente al sistema de pensiones. Adicionalmente, en el caso que los aportes de los trabajadores y empleadores más los impuestos específicos no sean suficientes para cubrir el gasto previsional, el déficit resultante es pagado con recursos provenientes del presupuesto general del Estado uruguayo.

En comparación con otros países, El Salvador aún tiene un amplio margen para incrementar su carga tributaria. Según la OCDE, CEPAL y CIAT (2014), El Salvador se encuentra entre los países de América Latina con menor carga impositiva, superando únicamente a Venezuela, República Dominicana y Guatemala. En promedio, los ingresos tributarios a 2012 de los 18 países comparados representaron el 20.7% del PIB, mientras que en El Salvador dicha ratio fue de 15.7% (Cuadro No. 87).

No obstante, sería necesario aplicar un fuerte incremento en la carga tributaria si el Estado salvadoreño decidiera dejar de endeudarse y asumir dentro de sus gastos corrientes la totalidad de los compromisos previsionales. Por ejemplo, considerando los datos y la productividad del año 2012, la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda ha estimado que al incrementar el IVA a 14.0% se produciría un aumento aproximado de US\$ 87.0 millones en los ingresos tributarios, monto que es significativamente menor a los US\$ 508.4 millones de CIP A y CIP B emitidos en 2012 para el pago de los beneficios previsionales de ese año.

De acuerdo a Mesa-Lago (2011), se necesita una reforma fiscal profunda que incremente la capacidad tributaria del país. El autor señala que actualmente la mayor parte del ingreso fiscal proviene del IVA, el cual es un impuesto regresivo y tiene excepciones injustas, por lo que entre otras propuestas sugiere la introducción de un impuesto sobre la propiedad o el cobro efectivo de un impuesto progresivo sobre la renta.

Cuadro No. 87
Total de Ingresos Tributarios en Porcentaje del PIB

País	Porcentaje a 2012
Argentina	37.3
Brasil	36.3
Uruguay	26.3
Bolivia	26.0
Costa Rica	21.0
Chile	20.8
Ecuador	20.2
México	19.6
Colombia	19.6
Nicaragua	19.5
Panamá	18.5
Perú	18.1
Paraguay	17.6
Honduras	17.5
El Salvador	15.7
Venezuela	13.7
República Dominicana	13.5
Guatemala	12.3
Promedio no ponderado de AL (18)	20.7

Fuente: OCDE, CEPAL y CIAT (2014)

A pesar de que el incremento de la carga tributaria podría ayudar al Estado a pagar sus compromisos previsionales, se debe tomar en cuenta que de mantenerse el contexto actual, un incremento en la carga impositiva podría reducir aún más el limitado crecimiento económico del país.

Otras medidas que podrían incrementar los ingresos fiscales son la incorporación del sector informal a la base tributaria y realizar mayores esfuerzos para reducir la evasión y elusión fiscal. Adicionalmente, podrían evaluarse otras opciones de ingreso derivadas de la explotación de recursos naturales o de algunos servicios tales como puertos marítimos y aeropuertos, considerando la posibilidad de otorgar concesiones utilizando el esquema de la “Ley Especial de Asocios Publico Privados” aprobada en mayo de 2013.

(2) Reducción del Gasto Público

Una segunda alternativa para enfrentar la creciente demanda de recursos al Estado consiste en reducir el gasto público para generar un ahorro en los gastos corrientes que permita destinar mayores recursos al sistema de pensiones. A este respecto, existen antecedentes en los cuales el Estado salvadoreño ha decidido financiar de forma prioritaria algunas áreas, como por ejemplo educación, salud o seguridad pública.

Es necesario reconocer que el gasto previsional ha alcanzado magnitudes considerables. Por ejemplo, para el año 2013 el Presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa fue de US\$

4,505.3 millones, mientras que en dicho año se pagaron US\$ 2.6 millones en pensiones mínimas y se emitieron US\$ 521.5 millones de CIP A y CIP B, lo que significa que de no haberse endeudado, el Estado hubiera tenido que destinar el 11.6% del Presupuesto al sistema previsional; es decir, una proporción casi equivalente a la totalidad de los recursos concedidos al ramo de salud (12.6% del Presupuesto) o cerca del doble de lo asignado en conjunto a los Órganos Legislativo y Judicial (1.3% y 5.3%, respectivamente).

Aún implementando las propuestas paramétricas presentadas, el Estado puede enfrentar inconvenientes para cubrir con el gasto corriente la totalidad de sus compromisos previsionales, ya que éstos representan una significativa proporción del Presupuesto. Con la Propuesta Técnica, se estima que en el año 2031 el Estado deberá asignar el 14.5% del Presupuesto para el pago del servicio de la deuda y de las pensiones mínimas del SAP, porcentaje que es superior al que debería destinar actualmente si decidiera dejar de endeudarse y asumir completamente el costo previsional.

El margen de maniobra que tiene actualmente el Estado para la reducción del gasto público es limitado, ya que existen algunos gastos ineludibles y obligaciones que se encuentran legalmente comprometidas (Cuadro No. 88). Del Presupuesto votado para el año 2013, 36.2% corresponden a gastos legalmente comprometidos, como el pago del servicio de la deuda pública (16.6%) y las transferencias al FODES (6.8%); 39.6% conciernen a gastos ineludibles, como las remuneraciones (29.1%), el pago de bienes y servicios (8.0%) y los subsidios dirigidos al transporte público, gas licuado de petróleo y energía eléctrica (2.5%); 7.8% está constituido por programas de inversión pública y 16.4% representan otros gastos, incluyendo las transferencias corrientes destinadas a las instituciones descentralizadas (13.6%).

Cuadro No. 88
Presupuesto General del Estado Votado para el Año 2013
Millones de US\$ y Porcentaje

Instituciones	Monto	Porcentaje
Órgano Legislativo	57.9	1.3%
Órgano Judicial	237.4	5.3%
Corte de Cuentas de la República	36.9	0.8%
Órgano Ejecutivo	4,078.0	90.5%
Otras Entidades	95.1	2.1%
Total	4,505.3	100.0%
Clasificación	Monto	Porcentaje
Gastos Legales	1,631.7	36.2%
Gastos Ineludibles	1,785.9	39.6%
Programa de Inversión Pública	349.5	7.8%
Otros Gastos*	738.1	16.4%
Gastos Totales	4,505.3	100.0%

*Incluyen las transferencias corrientes destinadas a las instituciones descentralizadas, las cuales alcanzan el 13.6% del Presupuesto

Fuente: Ministerio de Hacienda

Por lo anterior, se vuelve necesario replantear cuáles son las prioridades en el gasto público, ya que incluso en el caso que se continuara con el esquema de endeudamiento actual, el comportamiento creciente del servicio de la deuda y del pago de las pensiones mínimas del SAP obligará al Estado a priorizar la asignación de los recursos presupuestarios, tales como los programas de salud, educación, seguridad ciudadana, subsidios y el gasto proveniente del sistema de pensiones. En este sentido, es recomendable que el Estado comience a implementar medidas que conduzcan a la racionalización del gasto público, restringiendo el consumo así como cualquier gasto secundario.

(3) Incremento de los Niveles de Endeudamiento Público

Según las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda, al cierre del año 2012 la deuda pública alcanzó un 56.7% del PIB¹⁰⁴. De implementarse la Propuesta Técnica según los supuestos utilizados en el presente estudio, se estima que el saldo de la deuda de CIP A incrementará 12.7 puntos porcentuales del PIB para el año 2026, llegando a representar el 21.9% en dicho año; por su parte, el saldo CIP B que en 2012 ascendió a 5.8% del PIB, incrementaría 3.6 puntos porcentuales para el año 2026. Dado lo anterior, asumiendo el mejor de los casos en el que el resto de la deuda pública se mantiene constante, en el año 2026 el endeudamiento público sería de 69.4% del PIB (o de 78.8% si se incluye la deuda de CIP B), generando serios cuestionamientos sobre su sostenibilidad.

No obstante, es importante reconocer que los compromisos previsionales pudieron haberse financiado con el Presupuesto General del Estado, dejando que la deuda pública costeara otros rubros que actualmente se han cubierto con recursos presupuestarios. En este sentido, el endeudamiento que ha generado al país el sistema de pensiones es el reflejo de las prioridades incluidas en el gasto corriente, así como de las posibilidades legales existentes para el endeudamiento previsional.

Por otro lado, también es importante señalar que el esquema de financiamiento actual a través del FOP ha reducido el gasto presupuestario del Estado en pensiones en el corto plazo. Sin embargo, las bajas tasas de rendimiento pagadas por los CIP limitan los recursos acumulados en las CIAP de los futuros pensionados, lo cual posiblemente originará un mayor gasto para el Estado en el largo plazo por el pago de pensiones mínimas. Este fenómeno podría haber generado incentivos incorrectos en los gobiernos de turno, ya que permite la disminución del costo fiscal en el presente a cambio de un mayor gasto en el futuro.

Por lo anterior, en el caso que se decidiera continuar financiando el gasto previsional con deuda, se recomienda tratar de intercambiar el esquema de endeudamiento actual (emisión de CIP a bajas tasas) por créditos con organismos multilaterales. Si se lograra materializar una negociación de este tipo, se liberarían recursos del Fondo de Pensiones invertidos en CIP que se podrían invertir en otros instrumentos que ofrecen una mejor rentabilidad.

¹⁰⁴ Esta ratio no incluye el saldo de los CIP B ni la deuda no garantizada de las municipalidades.

C. Reformas Estructurales

Las reformas aplicadas a los sistemas de pensiones pueden clasificarse en dos tipos: reformas paramétricas o estructurales. Las reformas paramétricas tienden a introducir únicamente ajustes o modificaciones a los beneficios y requisitos, especialmente aquellos relacionados con la calificación y el cálculo de las prestaciones previsionales, tales como aumento en la edad de jubilación, cambio en la indexación del beneficio o incremento en la tasa de contribución.

Por su parte, las reformas estructurales se refieren a cambios más radicales en el diseño de los sistemas previsionales como por ejemplo, la transformación de un sistema de beneficio definido a otro de contribución definida, o de un sistema administrado públicamente a otro de administración privada. En estos casos el cambio implementado es más profundo, ya que implica una redefinición de los objetivos previsionales, del rol de los diferentes agentes (Estado, empleadores y trabajadores) y de aspectos técnicos y financieros fundamentales.

En todo caso, las reformas a los sistemas de pensiones tienen como objetivo principal lograr una adecuada, financiable, sostenible y robusta fuente de ingresos en la vejez, entendiéndose como *adecuada* la provisión de beneficios suficientes para evitar la pobreza extrema en edades avanzadas; *financiable* a que sea alcanzable, considerando la capacidad financiera de los individuos y de la sociedad; *sostenible* a la solidez financiera del régimen en el corto, mediano y largo plazo; y *robusta* a la capacidad de soportar grandes impactos, incluyendo aquellos provenientes de los riesgos económicos, demográficos y políticos (Holzmann y Hinz, 2005).

Durante la década de los 80, una serie de reformas estructurales predominaron en América Latina tomando como punto de referencia la reforma implementada en Chile en 1981. Estas reformas consistieron principalmente en la adopción del sistema de capitalización, es decir, la introducción del ahorro individual obligatorio basado en las cotizaciones del trabajador y del empleador, la gestión privada del sistema y la estimación de las prestaciones previsionales en función de los montos ahorrados. A finales del 2008, 29 países habían implementado este sistema, ya sea en forma exclusiva o dentro de un esquema multipilar, entre los cuales se encuentran El Salvador, Costa Rica, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Actualmente, las reformas a los sistemas de pensiones continúan siendo un tema trascendental en la mayoría de los países, principalmente en aquellos que enfrentan procesos de envejecimiento poblacional. Una de las principales causas que motiva la implementación de reformas es la presión que ejercen los sistemas previsionales sobre las finanzas públicas. Los países que presentan procesos de envejecimiento demográfico han empezado a manifestar -o enfrentan en la actualidad- graves desequilibrios financieros y actuariales, provocando presiones fiscales que pueden generar inestabilidades macroeconómicas y el desplazamiento de otros gastos sociales importantes.

Adicionalmente, existen otros motivos que están impulsando las reformas de los sistemas de pensiones, tales como la alineación de los sistemas a los cambios económicos, la

ampliación de la cobertura, la reducción de la pobreza entre ancianos, así como el enfrentamiento de los desafíos y oportunidades de la globalización (Holzmann y Hinz, 2005).

En el caso de El Salvador, después de 15 años de haber iniciado operaciones el SAP, el nuevo sistema se encuentra inmerso en una serie de cuestionamientos, entre los que destacan los siguientes:

- a. El método de financiamiento (FOP) que se utiliza actualmente para el pago de las prestaciones ha provocado que el sistema previsional salvadoreño replique en la práctica la operatividad de un esquema basado en el reparto, ya que las pensiones en curso son pagadas con las cotizaciones de los afiliados activos del SAP.
- b. La obligatoriedad del Fondo de Pensiones de invertir en CIP y la baja tasa de interés pagada por estos títulos han limitado el rendimiento obtenido por el Fondo de Pensiones, factor que es de suma importancia para el adecuado funcionamiento de cualquier sistema de capitalización.
- c. En el futuro, de continuar con el bajo rendimiento obtenido en los últimos años por el Fondo de Pensiones, una cantidad significativa de afiliados que se encuentran bajo las disposiciones del sistema de contribución definida (Obligados al SAP) alcanzarán a recibir únicamente la garantía de pensión mínima del Estado. Es decir, de mantenerse la situación actual, es muy probable que El Salvador llegue a tener un sistema de capitalización individual que provea mayoritariamente pensiones mínimas a sus afiliados.

Ante esta situación, es importante analizar también la posibilidad de implementar algún tipo de reforma estructural al sistema previsional salvadoreño. En todo caso, cualquier opción debe ser estudiada a profundidad, técnica y responsablemente, sin vicios ideológicos que puedan inclinar los resultados hacia una u otra posición, evaluando las ventajas y desventajas de aplicar cualquier reforma y el impacto que podría causar en el país.

Para ello, es necesario cuantificar el efecto que una medida de este tipo podría generar en el déficit actuarial del sistema, en los flujos de los compromisos del Estado, en la deuda pública y en el bienestar de cada grupo de afiliados del sistema de pensiones. Adicionalmente, cualquier reforma estructural que pueda aplicarse debe estar acompañada de un programa sólido de implementación, de tal manera que promueva una operatividad eficiente y una adecuada fiscalización de los recursos previsionales.

Es importante mencionar que, independientemente de la reforma previsional que se adopte, es inminente y necesaria la modificación de algunos parámetros críticos que poseen alto contenido de sensibilidad social, tales como edades legales de retiro, tasas de cotización y beneficios a cargo del Estado.

A continuación se presentan algunas consideraciones que se deben tomar en cuenta en el caso de que se regrese al sistema basado en el reparto o se decidiera transitar hacia un sistema multipilar. No obstante, queda pendiente para otros estudios la cuantificación del

impacto de tales medidas, ya que actualmente la SSF no cuenta con los recursos técnicos que permitan estimar los efectos de aplicar reformas estructurales al sistema previsional actual.

1. Regreso al Sistema Basado en el Reparto

a) Experiencia Internacional: Argentina y Bolivia

En cuanto a la opción de regresar al sistema basado en el reparto, es importante considerar la reciente experiencia de Argentina y Bolivia, quienes después de implementar un sistema de capitalización en los años 90, a finales de la década del 2000 llevaron a cabo una serie de medidas que lo revertieron.

En ambos países las reformas realizadas en los años 90 tenían características comunes, tales como: administración privada, cuentas individuales para cada cotizante, normas más estrictas y beneficios más bajos para garantizar la sostenibilidad del sistema. Asimismo, en ambos casos los desafíos de este nuevo sistema estaban asociados a temas fiscales (Costo de Transición), financieros (estructura del portafolio de inversiones en el régimen de capitalización individual) y sociales (cobertura). A continuación se presentan los principales motivos que condujeron a una reversión de las reformas implementadas¹⁰⁵, los cuales presentan algunas similitudes con la situación actual de El Salvador.

- a. **Argentina:** Luego de la reforma realizada en 1994, el sistema previsional argentino enfrentó diferentes problemas, entre los que destacan los siguientes:
 - i. La crisis del 2008 redujo considerablemente los rendimientos de los Fondos de Pensiones.
 - ii. El sistema reformado no logró la mejora esperada en cobertura, dado que se vio afectado por el deterioro del mercado laboral (desempleo e informalidad).
 - iii. Paralelamente a la reforma, se tomaron algunas decisiones que aumentaron el costo fiscal del nuevo sistema, como la reducción de la contribución de los empleadores y el otorgamiento de transferencias a los sistemas de pensiones de las provincias.
 - iv. La percepción negativa del sistema financiero generada por la crisis del 2001 dio origen a un contexto político complicado.
 - v. Existía un escenario fiscal desfavorable.

Los problemas mencionados anteriormente condujeron a la inestabilidad del sistema de pensiones argentino, induciendo a una reversión de la reforma realizada en los años 90. A principios del 2007 se tomó la decisión de que los nuevos trabajadores, así como los trabajadores próximos a su jubilación que tenían un bajo saldo ahorrado, debían ser inscritos en un sistema de reparto. Con la promulgación de la Ley 26.425 en diciembre 2008 se revirtió la reforma realizada en los años 90, eliminando el pilar de capitalización individual; todos los afiliados fueron migrados a un sistema basado

¹⁰⁵ Basado en Banco Mundial (2011).

en el reparto, la administración de los Fondos de Pensiones se trasladó a una agencia pública y se anularon los incentivos fiscales para las contribuciones voluntarias. El régimen financiero actual de Argentina se financia por medio un aporte del trabajador del 11.0% y del empleador de 10.7% (promedio del sistema).

De acuerdo a Rofman et al. (2010), la reversión de la reforma no contó con consideraciones formales sobre los potenciales efectos fiscales y careció de debates públicos. El limitado proceso político redujo la discusión sobre objetivos, contenidos y efectos de las reformas propuestas.

- b. Bolivia:** El sistema de pensiones que había sido reformado en 1998 también enfrentó diferentes dificultades. En primer lugar, se esperaba que el cierre total del sistema antiguo tuviera un costo aproximado de 2% del PIB, sin embargo, rápidamente el costo alcanzó el 5%. Esto se debió principalmente a que el número de beneficiarios aumentó 46% más de lo esperado, se aprobó un fuerte aumento de las pensiones mínimas y los beneficios de los militares fueron considerados como parte de los gastos del sistema previsional. En segundo lugar y similar al caso de Argentina, el nuevo sistema no mejoró la cobertura. Por último, una modificación realizada a la Constitución en el 2008 estableció que la seguridad social debía ser gestionada por el Estado.

Estas y otras situaciones condujeron a una reversión de la reforma realizada en la década de los 90. Las principales líneas de esta reversión fueron aprobadas a finales de 2010, estableciendo que la capitalización individual continuaría, pero trasladando su gestión a un organismo público; se estableció un beneficio mínimo para aquellas personas que contaran con al menos 10 años de cotización y 58 años de edad, el cual sería financiado con contribuciones adicionales, impuestos sobre la renta e ingresos generales; adicionalmente, se integraron las pensiones sociales básicas (llamadas "Renta Dignidad") al sistema de pensiones.

b) Ventajas y Desventajas de Revertir la Reforma en El Salvador

En el caso de El Salvador, la reversión al sistema basado en el reparto produciría una serie de consecuencias positivas y negativas para el Estado, los afiliados, el sistema previsional y por ende, para el país en general. Entre las principales ventajas y desventajas que se generarían respecto a la situación actual, destacan las siguientes:

Ventajas

- a. Se anularía la deuda previsional explícita del Estado obtenida a través del FOP, dado que los compromisos asumidos se convertirían nuevamente en deuda implícita.
- b. Mejoraría el flujo de caja para el Estado al menos en el corto plazo, disminuyendo la presión sobre las finanzas públicas: por una parte, el Estado ya no tendría que pagar el servicio de la deuda del FOP (intereses y amortización); y en segundo lugar, recibiría las cotizaciones de los trabajadores y empleadores, las cuales serían utilizadas para pagar las prestaciones previsionales en curso. Además, el Estado

contaría con los recursos del Fondo de Pensiones, lo que se convertiría en la caja inicial del nuevo sistema de reparto.

- c. El sistema basado en el reparto podría diseñarse conteniendo un esquema implícito de redistribución del ingreso entre los afiliados, de tal manera de proveer un mínimo nivel de resguardo para los pensionados sin comprometer la sostenibilidad financiera del sistema.
- d. Todos los afiliados recibirían el mismo tratamiento bajo el nuevo esquema, eliminando la falta de equidad existente en el sistema previsional actual en lo relativo a la determinación del beneficio previsional.

Desventajas

- a. De no modificar los requisitos y forma de cálculo de los beneficios actualmente vigentes, esta medida constituiría únicamente un alivio temporal para las finanzas del Estado; inclusive, en el largo plazo se estaría incrementando significativamente el déficit previsional, ya que se aumentarían considerablemente los beneficios de la población Obligada al SAP respecto a la situación actual.
- b. La adopción del esquema de contrato inter-generacional implica que la capacidad de pago en el futuro estará sujeta a la existencia de una tasa de sostenimiento financiera y actuarialmente razonable, la cual solo se logra a través del ajuste periódico de algunos de los principales parámetros tales como la tasa de cotización y la edad de jubilación.

De no ajustar adecuadamente los parámetros necesarios, cualquier sistema basado en el reparto probablemente presentará problemas financieros, ya que El Salvador atraviesa un período de transición demográfica caracterizado por un avance hacia la reversión de la pirámide poblacional y un proceso paulatino de envejecimiento de la población; es decir, se prevé que los egresos por prestaciones previsionales se incrementen en el futuro.

- c. Al fijar los montos de pensiones como beneficios definidos se desvincula el esfuerzo contributivo respecto a las prestaciones previsionales otorgadas a cada individuo; esta situación puede provocar que los afiliados aporten lo menos posible y traten de maximizar los beneficios recibidos, perjudicando así la sostenibilidad financiera del sistema.
- d. El clima de inversión en el país podría perjudicarse como consecuencia de la reversión de las reglas bajo las cuales invirtieron las AFP.
- e. La reversión a un sistema basado en el reparto implica la expropiación por parte del Estado de las CIAP de los afiliados, lo que podría conducir a intensas y prolongadas discusiones legales que impidan el cambio del sistema en el corto plazo. Mientras más tiempo se retrase la aplicación de una posible solución, la presión en las finanzas públicas se incrementa.

- f. La débil institucionalidad pública pone en riesgo la adecuada y eficiente administración de los recursos.
- g. Dado que el Estado recibiría los ingresos por cotizaciones, se corre el riesgo de que tales recursos sean utilizados para otros fines que son ajenos al sistema previsional.

2. Implementación de un Sistema Multipilar

De acuerdo al Banco Mundial (1994), el mejor medio para responder a los desafíos del envejecimiento es la introducción de un esquema basado en múltiples pilares de protección social. En 2005 el Banco Mundial introdujo el concepto de cinco pilares, el cual considera las limitaciones y condiciones de los pilares pre-financiados; este concepto también toma en cuenta las diferencias existentes entre las distintas regiones, países e instituciones internacionales involucradas en los sistemas previsionales. Los cinco pilares señalados por el Banco Mundial son los siguientes:

- a. Un *pilar cero*, denominado pilar básico, el cual se dirige hacia los sectores más pobres de la población y a trabajadores que en su vejez no cuentan con los recursos suficientes para obtener una pensión. Este pilar constituye uno de los pilares más importantes para el alivio de la pobreza, la suavización del consumo, la redistribución del ingreso y la provisión de un mínimo nivel de resguardo. Se trata de un pilar no contributivo, por lo que su implementación debe realizarse de una forma fiscalmente responsable.
- b. Un *primer pilar obligatorio*, referido al esquema de pensiones público, con beneficios definidos, sujeto a la administración pública y generalmente financiado con las contribuciones a la seguridad social. Este pilar implica la participación obligatoria de los trabajadores y su punto esencial es proveer un mínimo nivel de resguardo financiado a través de transferencias inter-generacionales.
- c. Un *segundo pilar obligatorio*, cuyas características fundamentales son la capitalización en cuentas individuales y la administración por medio de gestores privados. Este pilar se encuentra completamente fondeado e incluye un conjunto de programas que buscan enfrentar la falta de cultura previsional a edades tempranas, obligando a los trabajadores a destinar una parte del ingreso laboral a generar ahorros y adquirir seguros para las etapas futuras de vejez. Es importante destacar que la gestión de los recursos de este pilar puede fomentar la formación de capital y el desarrollo de los mercados financieros, y por ende, de la economía de un país.
- d. El *tercer pilar* se denomina *de ahorro complementario*, el cual es voluntario y administrado por el sector privado; este pilar provee una protección adicional para aquellos que desean un mayor ingreso y seguridad en edades avanzadas. Similarmente al segundo pilar, éste conlleva el objetivo de fomentar la cultura previsional, con la diferencia de que para estimular el ahorro individual se utilizan incentivos fiscales, como exenciones tributarias o subsidios.

- e. El *cuarto pilar* pretende capturar los arreglos existentes, formales e informales, financieros o no financieros, de apoyo a la población de mayor edad mediante otro tipo de medidas como el apoyo familiar o los programas de salud y de vivienda, ampliando así el concepto de protección social.

Los pilares se pueden formular de diversas formas, ya que no todos los pilares se necesitan o deben existir en todo momento, sino que depende de las capacidades y de los objetivos que desee alcanzar cada país. En este sentido, el tipo de reforma a aplicar debe considerar las condiciones específicas de cada nación, especialmente del sistema antiguo heredado, los costos de transición, los costos de los pilares no fondeados, el entorno político interno y el desarrollo de los mercados financieros.

A manera de ejemplo, a continuación se presentan los casos de Chile y Uruguay, en los cuales se han introducido los conceptos del esquema multipilar en dos sistemas previsionales diferentes: de capitalización en Chile y mixto en Uruguay.

a) **Experiencia Internacional: Chile**

En 2008 Chile aprobó una segunda reforma integral del sistema de pensiones, cuyo principal objetivo fue la aplicación de un componente no contributivo (pilar cero), ya que según Rofman et al. (2010) un gran número de trabajadores chilenos no iba a contar con las condiciones necesarias para financiarse una pensión ni para obtener la pensión mínima garantizada. La financiación del componente no contributivo se logró gracias a la reducción gradual de los costos derivados de la transición del sistema basado en el reparto al de capitalización individual.

La nueva reforma de Chile no reemplazó el sistema de capitalización individual de 1980, sino que fue dirigida a prevenir la pobreza en la población chilena mediante la integración del Nuevo Pilar Solidario. Rofman et al. (2010) sintetiza la reforma del Nuevo Pilar Solidario como:

La reforma de 2008 reemplaza a los programas existentes: pensiones asistenciales (PASIS) y pensión mínima garantizada (PMG), por un esquema único que garantiza que todos los individuos mayores de 65 años, pertenecientes al 60% más pobre de la población, tendrán acceso a una pensión básica garantizada independientemente de su historial contributivo. En este nuevo programa se otorgan subsidios por vejez e invalidez financiados por el Estado.

Adicionalmente, se realizaron cambios en el pilar voluntario para los colectivos de ingresos medios y se implementaron medidas orientadas a mejorar la cobertura y los niveles de competencia en el mercado de las administradoras de pensiones, entre otros aspectos.

b) **Experiencia Internacional: Uruguay**

Con la entrada en vigencia de la Ley 16713 en abril de 1996, el antiguo sistema basado en el reparto se transformó en un sistema mixto, en el cual la jubilación que se obtiene con el

pilar de solidaridad intergeneracional o de reparto (primer pilar) se complementa con aquella obtenida mediante el sistema de capitalización individual (segundo pilar).

El sistema de reparto es administrado por una entidad estatal denominada Banco de Previsión Social (BPS), mientras que el sistema de ahorro individual obligatorio es gestionado por entidades privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). El nuevo sistema recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada.

En resumen, el régimen previsional de Uruguay se compone fundamentalmente de tres pilares¹⁰⁶:

- a. *Primer pilar*: solidaridad intergeneracional o régimen de reparto. Para aquellos con ingresos menores a \$28,067 pesos uruguayos (US\$ 1,275 aproximadamente)
- b. *Segundo pilar*: Ahorro individual obligatorio o capitalización individual. Ahorro obligatorio para aquellos con ingresos superiores a \$28,067 pesos uruguayos (US 1,275 aproximadamente) y hasta \$84,202 pesos uruguayos (US\$ 3,827 aproximadamente)
- c. *Tercer pilar*: Ahorro voluntario por ingresos que excedan los \$84,202 pesos uruguayos (US\$ 3,827 aproximadamente).

A continuación se detallan algunas de las principales características del sistema previsional de Uruguay:

- a. *Cobertura*: Según datos del 2010, en Uruguay el 76.5% de la población mayor a 64 años recibe un beneficio, mientras que al considerar también la pensión de sobrevivencia y la pensión no contributiva de vejez e invalidez, se tiene una cobertura de 98% en los adultos mayores. En relación a las contribuciones previsionales, el 83% de la PEA cotizan.
- b. *Requisitos para acceder a la Pensión por Vejez*: Tanto para el régimen de reparto como de capitalización, el afiliado debe alcanzar la edad legal de retiro de 60 años y un mínimo de 30 años de servicio cotizados. Adicionalmente, se permite la jubilación por edad avanzada desde una combinación de 65 años de edad y 25 años de servicio hasta 70 años de edad y 15 de servicio.
- c. *Beneficios Otorgados por Vejez*: En el sistema basado en el reparto, con 60 años de edad y 30 años de servicio cotizados se asigna una tasa de reemplazo de 45% sobre el salario básico jubilatorio. La tasa de reemplazo se incrementa en función de diferentes combinaciones de edades y años de servicio alcanzados, obteniéndose una tasa máxima de 82.5% con 70 años de edad y 50 de servicio.

¹⁰⁶ Adicionalmente, el sistema de seguridad social del Uruguay establece prestaciones no contributivas, comúnmente denominadas Pilar Cero.

El monto máximo de jubilación en el sistema basado en el reparto es de US\$ 1,052.0, para lo cual se debe alcanzar el 82.5% de tasa de reemplazo (82.5% por US\$ 1,275.0 de salario máximo cotizante). Es importante destacar que en el régimen anterior se obtenía una tasa de reemplazo de alrededor de 70% con 60 años de edad y 35 de servicios, mientras que ahora se obtiene el 50% para esa combinación.

En el caso del pilar de ahorro individual, el beneficio depende del saldo acumulado en la cuenta individual así como de otros factores, tales como la expectativa de vida del afiliado a la fecha en que se acoge a la prestación y la tasa de interés técnico.

d. *Financiamiento*: El pilar de reparto financia las prestaciones con los aportes de los trabajadores y patronos, tributos fiscales y asistencia estatal, de la manera siguiente:

- i. *Aportes del trabajador*: Todas las personas con ingresos menores a US\$ 1,275.0 pueden elegir permanecer únicamente en el sistema basado en el reparto o aportar tanto a reparto como a capitalización. En el primer caso, todo el aporte (15.0%) se dirige al sistema basado en el reparto; mientras que en el segundo, del 15.0% que le descuentan al trabajador, 7.5% se asigna al pilar de reparto y 7.5% al de capitalización.

Para aquellos que ganan más de US\$ 1,275.0 y hasta un máximo de ingreso cotizante de US\$ 3,827.0 (aproximadamente), aportan el 15% de su ingreso distribuido entre el régimen de reparto y de capitalización: el excedente sobre US\$ 1,275.0 se dirige a capitalización y por el monto menor a dicho salario aportan al sistema basado en el reparto.

A partir del máximo ingreso cotizante, el aporte al sistema de capitalización se vuelve voluntario.

- ii. *Aportes del Empleador*: Adicionalmente, los empleadores aportan el 7.5% del salario para cada uno de sus trabajadores.
- iii. *Impuestos Afectados*: Los beneficios otorgados en el sistema de previsión social también se financian con dos tipos de impuestos. El primero, corresponde a siete puntos porcentuales del IVA, los cuales se dirigen directamente al Fondo de Previsión Social. El segundo es el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), el cual es una especie de impuesto sobre la renta aplicable a todos los pensionados según franjas de ingresos preestablecidas; los recursos recaudados son destinados directamente al sistema basado en el reparto.
- iv. *Asistencia financiera del Estado*: En el caso que los aportes e impuestos no sean suficientes para cubrir el gasto previsional, el déficit resultante es pagado con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

Durante 2011, los recursos financieros se obtuvieron principalmente de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores (72%) y de los impuestos afectados

para la seguridad social (27%); la asistencia financiera del Estado representó solamente el 1%.

c) Ventajas y Desventajas de la implementación de un sistema Multipilar en El Salvador

Como se mencionó anteriormente, el esquema de multipilares pueden ser definido de diversas formas. Para el presente análisis se ha supuesto la implementación en El Salvador de un sistema mixto en el cual coexista un sistema basado en el reparto con un sistema de capitalización individual; bajo este supuesto, las cotizaciones se distribuirían entre ambos sistemas, de tal forma que la pensión del sistema de capitalización complemente la del sistema basado en el reparto. Entre las principales ventajas y desventajas que generaría este esquema en El Salvador, se destacan las siguientes:

Ventajas

- a. Disminuiría la deuda actual del Estado obtenida a través del FOP (deuda explícita), ya que una parte de los compromisos asumidos se convertirían nuevamente en deuda implícita.
- b. Mejoraría el flujo de caja para el Estado al menos en el corto plazo, aliviando la presión sobre las finanzas públicas: el Estado reduciría el pago del servicio de la deuda del FOP y adicionalmente, recibiría parte de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores con las cuales pagaría al menos una proporción de las prestaciones previsionales.
- c. El Estado ejercería un rol más activo dentro de la previsión social y por ende, en la seguridad social. El régimen de reparto podría diseñarse de tal forma que el Estado provea únicamente prestaciones previsionales básicas a toda la población cotizante, suministrando un mínimo nivel de resguardo y fomentando la redistribución del ingreso y solidaridad entre los afiliados.
- d. Se generan los incentivos adecuados para que los afiliados incrementen sus niveles de ahorro, dado que el sistema mixto conserva el concepto capitalización individual. De esta forma, a partir de cierto nivel de salario previamente definido, la concesión de beneficios previsionales estaría relacionado con las contribuciones realizadas.
- e. El traslado de cotizaciones al pilar basado en el reparto podría dar lugar a una disminución en la comisión de las AFP, la cual debería destinarse al ahorro individual.
- f. Se podrían uniformar los requisitos y cálculo de las prestaciones entre todos los afiliados, eliminando la falta de equidad que existe actualmente en el sistema.

Desventajas

- a. De no modificar los requisitos y forma de cálculo de los beneficios en el sistema de reparto, esta medida constituiría únicamente un alivio temporal para las finanzas del Estado. Incluso, se estaría incrementando significativamente el desequilibrio financiero del sistema previsional, considerando que se estarían aumentando los beneficios de la población Obligada al SAP y que parte de los ingresos se destinarían al sistema de capitalización.
- b. En el caso del sistema de reparto debe tomarse en cuenta que los egresos por prestaciones previsionales se incrementarán en el futuro como consecuencia de la transición demográfica que atraviesa El Salvador. Lo anterior exigirá de ajustes continuos en los parámetros de dicho sistema para asegurar su sostenibilidad financiera en el tiempo.
- c. Como resultado de las características del mercado laboral salvadoreño, la densidad de cotización y los salarios son significativamente bajos, por lo que un buen segmento de la población tendrá derecho únicamente a la garantía mínima del Estado; en virtud de ello, existe la posibilidad de que la contribución necesaria para equilibrar el sistema basado en el reparto deje sin margen para la contribución del pilar de capitalización.
- d. El clima de inversión en el país podría perjudicarse, como consecuencia de la modificación de las reglas bajo las cuales invirtieron las AFP.
- e. La implementación obligatoria del sistema basado en el reparto a los afiliados del nuevo sistema, podría requerir de la expropiación del Estado de una parte de las CIAP de los afiliados, lo que conduciría a intensas y prolongadas discusiones legales que impidan el cambio del sistema en el corto plazo. Además, sería necesario definir qué proporción de las CIAP se trasladaría.
- f. Al existir un régimen basado en el reparto destinando principalmente para brindar prestaciones previsionales básicas, se incrementa el riesgo político de aumentar la garantía mínima del Estado sin un fundamento técnico, y por ende, se eleva la probabilidad de generar un mayor déficit del sistema previsional.
- g. La débil institucionalidad pública pone en riesgo la adecuada y eficiente administración de los recursos en el sistema basado en el reparto.
- h. Dado que el Estado recibiría parte de las cotizaciones, se corre el riesgo de que tales recursos sean utilizados para otros fines que son ajenos al sistema previsional.

IV. Conclusiones

Bajo las condiciones actuales se estima que el déficit actuarial asciende a US\$ 21,688.1 millones, monto que representa el valor presente de los compromisos previsionales que deberá pagar el Estado durante los próximos 120 años. Esto implica que el sistema previsional enfrenta un desequilibrio financiero considerable que, aunado a otros problemas tales como la baja cobertura y la desigualdad inter-generacional en los beneficios otorgados a los afiliados, evidencia la necesidad inaplazable de realizar una reforma.

Los compromisos previsionales del Estado están compuestos por el Costo de Transición al nuevo sistema (prestaciones del Sistema de Pensiones Público y Certificados de Traspaso), por las reformas posteriores que introdujeron beneficios subsidiados en el sistema de capitalización individual (D.L. No. 1217 de 2003 y No. 100 de 2006) y por el pago de las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro para Pensiones. El Estado ha recurrido principalmente al endeudamiento para pagar estos compromisos, ya que las fuentes de ingreso definidas inicialmente resultaron ser insuficientes para cubrirlos.

El mecanismo de financiamiento utilizado actualmente por el Estado para honrar el pago de sus compromisos previsionales no será sostenible en el tiempo, debido principalmente a que los ingresos del Fondo de Pensiones provenientes de la recaudación de las cotizaciones previsionales del SAP llegarán a ser insuficientes para adquirir los CIP Serie A emitidos por el FOP; y adicionalmente, de acuerdo a los resultados de la valuación actuarial, en el próximo quinquenio se rebasará el límite establecido por Ley para las inversiones del Fondo de Pensiones en los títulos emitidos por dicho Fideicomiso.

En el mediano plazo, los compromisos previsionales del Estado presionarán significativamente las finanzas públicas. El gasto corriente del Estado -destinado al pago del servicio de la deuda previsional y las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro para Pensiones- alcanzará a mediados de la década 2020 la décima parte del Presupuesto General del Estado, proporción semejante a la destinada actualmente al Ramo de Salud Pública y Asistencia Social. Por su parte, el nivel de endeudamiento público previsional crecerá significativamente durante los próximos quince años, por lo que suponiendo que el resto de la deuda pública del SPNF a 2011 se mantiene constante (43.8%), la deuda total del Estado alcanzará alrededor del 75.0% del PIB en el año 2029.

La alta concentración de las inversiones en Certificados de Inversión Previsional, las características legales bajo las cuales se diseñó el FOP y las condiciones actuales de la LIBOR, han causado que el Fondo de Pensiones obtenga bajas tasas de rendimiento, afectando la capacidad de acumulación en las cuentas individuales. Por otro lado, la baja densidad de cotización que presentan los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones provoca que la mayoría de los afiliados obtengan la devolución de sus ahorros previsionales. Ambas situaciones conducirían a que el Sistema de Ahorro para Pensiones se convierta en el mediano plazo en un sistema de capitalización individual que principalmente devuelve los saldos a sus afiliados y para aquellos que se logren pensionar, mayoritariamente otorgue montos de pensiones mínimas.

Se espera que en el año 2017 se pensione la primera persona que fue obligada legalmente a afiliarse al Sistema de Ahorro para Pensiones, por lo que de mantenerse las condiciones actuales, el descontento generado en la población debido a los bajos montos de pensiones que llegarán a recibir en comparación con los otorgados a la población que optó al Sistema de Ahorro para Pensiones, podría generar fuertes presiones sociales por parte de sindicatos y afiliados afectados.

Los problemas identificados conducen a que el ajuste requerido se plantee dos objetivos principales: contar con un sistema previsional equitativo y que sea sostenible financieramente en el largo plazo.

Independientemente del tipo de reforma previsional que se decida realizar, es inminente y necesaria la modificación de algunos parámetros críticos que poseen alto contenido de sensibilidad social, tales como edades legales de retiro, tasas de cotización y beneficios a cargo del Estado. Por esta razón, es primordial que los cambios a implementar sean discutidos de manera informada con todas las fuerzas y actores sociales involucrados, eliminando los procesos políticos de puertas cerradas. De esta manera, se logrará consensuar las alternativas que permitan atender los objetivos planteados.

La Propuesta Técnica del presente documento considera la modificación de parámetros previsionales manteniendo el sistema actual combinado con una serie de medidas complementarias que coadyuvan a la consecución de los objetivos señalados previamente. Los cambios paramétricos disminuyen el déficit previsional en 28.2% y mejora la equidad entre los futuros pensionados, constituyendo una primera etapa de corrección y refinamiento del sistema. Cabe destacar que la reducción en el SAP generada con la Propuesta Técnica es de 40.6%, mientras que en el SPP es únicamente del 6.6% debido a que la mayoría de la población se encuentra pensionada y sus beneficios se mantienen inalterados con dicha Propuesta.

Los resultados derivados de los más de cien escenarios valuados en el sistema actual indican que independientemente del cambio que sea aplicado a los parámetros previsionales, aún cuando se logre mejorar la presión fiscal respecto a la situación actual, el Estado deberá afrontar compromisos considerables para el pago de beneficios durante la próxima década; por tanto, es recomendable que éste asuma gradualmente el pago de las prestaciones previsionales como un gasto corriente, reduciendo así la dependencia de la deuda.

Para mejorar los niveles de pensiones de los afiliados, se recomienda a los hacedores de política incrementar la rentabilidad de los recursos invertidos en Certificados de Inversión Previsional y liberar al menos una proporción de este tipo de inversiones para destinarlo a otros instrumentos que se encuentren legalmente permitidos.

Adicionalmente, se recomienda la institucionalización de un procedimiento para realizar modificaciones legales a los beneficios y requisitos previsionales, de tal manera que estén respaldadas por un estudio técnico que contemple al menos los siguientes aspectos: ventajas y desventajas de la medida a implementar, cuantificación del impacto -de corto y largo

plazo- en los afiliados y en las cuentas fiscales, así como el origen de los recursos necesarios para su aplicación.

Este documento persigue contribuir al inicio de una discusión informada sobre la situación actual del sistema de pensiones salvadoreño que a su vez permita, en el corto plazo, la búsqueda de alternativas de solución y alcanzar el mejor consenso socio-político en la implementación de las mismas. Es importante señalar que los resultados obtenidos se encuentran condicionados a la metodología de valuación actuarial utilizada y a la confiabilidad y suficiencia de la información disponible.

DOCUMENTO DE USO RESTRINGIDO

V. Referencias

AIOS (2010). Boletín Estadístico AIOS, Número 24, Diciembre 2010. Descargado el 10 de octubre de 2013, de: <http://www.aiosfp.org/principal/aiosfp.asp>

AIOS (2013). Rentabilidad de los Fondos. Descargado el 15 de octubre de 2013, de: http://www.aiosfp.org/estadisticas/estadisticas_estadisticas_mensuales.shtml

ASAFONDOS (2013). Valuación Actuarial realizada para ASAFONDOS por la firma Melinsky, Pellegrinelli y Asociados.

Banco de España (2009). “La Reforma del Sistema de Pensiones en España”. Dirección General del Servicio de Estudios, Banco de España.

Banco Mundial (1994). Envejecimiento Sin Crisis: Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento. Washington, D.C.

Banco Mundial (2009). Closing the Coverage Gap. Holzmann, R., Robalino, D. y N. Takayama (eds).

Banco Mundial (2011). Documentos proporcionados en el “Pension Core Course” efectuado en Washington D.C, Noviembre 2011.

Banco Mundial (2013). Esperanza de Vida al Nacer. Descargado el 21 de agosto de 2013, de: <http://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN/countries/SV-XJ?display=default>

BBVA (2010). “Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en América Latina: Avances y Temas Pendientes”.

Bravo, J y Uthoff, A (1998) “Costos Fiscales de Transición y Factores Demográficos del Cambio de Sistemas de Pensión de Reparto a Capitalización”. Documento de trabajo presentado en Orenjestad, Aruba, mayo de 1998.

Camacho, L., Scardino, A., Brovia, M., Lugaro, R. (2007) “Balance Actuarial del Sistema Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social” Comentarios de Seguridad Social - N° 17, Octubre – Diciembre, Banco de Previsión Social (BPS).

CEPAL (2009). Panorama Social de América Latina 2008.

CELADE (2011). Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo. 1950-2100. División de Población de la CEPAL, Revisión.

Chavarría, Mauricio (1994). “Diagnóstico sobre la Seguridad del Social en El Salvador”. Documento de Trabajo, Serie Seguridad Social, FUNDAUNGO, Enero.

CIEDESS (1996). “Diseño de Modelos de Cálculo del Impacto Financiero-Actuarial para Diferentes Escenarios de Reforma al Sistema de Pensiones”.

Comisión para la Reforma al Sistema de Pensiones (1996). Exposición de Motivos de la Ley del SAP.

Crespín, Gustavo (1992). “El Sistema Previsional de El Salvador y sus Perspectivas”. Proyecto Políticas Financieras para la Transformación con Equidad, CEPAL/PNUD/RLA/92/003.

Crespín, G (1994). “Realidad y Perspectivas del Sistema Previsional en El Salvador”

Díaz, A. (1996). “Extensión de Cobertura del ISSS para la Protección Social de los Trabajadores por Cuenta Propia, Cooperativistas, Informales y Domésticos”. Consultor STC OPS/OMS. 1996

Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador. Censo de Población y Vivienda 2007.

Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011 (EHPM).

Durán, Fabio (2009). “Transiciones Demográficas y Vulnerabilidad Actuarial de los Sistemas de Pensiones en Centroamérica: Visión Comparativa”. Presentado en el Seminario Internacional: Repensar lo Social en Tiempos de Crisis, CEPAL-AECID, Antigua Guatemala, Mayo.

Durán, F. y Peña, H. (2010). “Tasas de Reemplazo de los Sistemas de Pensiones de Contribución Definida en América Latina”. Presentación de Seminario Internacional “Experiencias Internacionales y Propuestas para Consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica”. Noviembre 2010.

Durán, F. y Peña, H. (2011). “Determinantes de las Tasas de Reemplazo de Pensiones de Capitalización Individual: Escenarios Latinoamericanos Comparados”. Serie Seminarios y Conferencias No 64. CEPAL

Financial Stability Board, FSB (2013). “Progress Report on the Oversight and Governance Framework for Financial Benchmark Reform”. Reporte a los Ministros de Hacienda y Gobernadores de Bancos Centrales del G20.

Holzmann, R. y R. Hinz (2005). Soporte del Ingreso Económico en la Vejez en el Siglo XXI: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas. Banco Mundial, Washington, D.C.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Anuarios Estadísticos. Varios Números

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Anuarios Estadísticos. Varios Números.

Melinsky, E. (2008). Informe de Consultoría Actuarial sobre el Sistema de Pensiones Salvadoreño.

Mesa-Lago, C.; Córdova Macías, R. y López, C. (1994). “El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social”. FUNDAUNGO, CINDE y Friedrich Ebert Stiftung.

Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998). “Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas”. Fundación Friedrich Ebert.

Mesa-Lago (2008). “Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina”. Serie Financiamiento del Desarrollo No 93. CEPAL.

Mesa-Lago (2011). “Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)”. FUNDAUNGO. Carmelo Mesa-Lago

Myers, R. (1992). “Actuarial Report on Social Security Programs in El Salvador”

Nathal Actuarios y Consultores, S.A. de C.V. (2005a). “Estudio Actuarial sobre el Costo de Transición de la Reforma de Pensiones”. Consultoría realizada para la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Nathal Actuarios y Consultores S.A. de C.V. (2005b). “Determinación de las Condiciones de Incorporación de los Trabajadores Domésticos al Sistema de Ahorro para Pensiones”. Consultoría realizada para la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Novellino, R (2013). Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador. Formulación de Propuestas de Mejora y Aseguramiento de su Sostenibilidad. ASAFONDOS.

OCDE, CEPAL y CIAT (2014). “Estadísticas Tributarias en América Latina 2014”.

OIT (2008). “Establecimiento de Normas de Seguridad Social en una Sociedad Global”. Documentos de Política de Seguridad Social. Departamento de Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.

Pallares-Miralles, M., Romero, C. y E. Whitehouse (2012). International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures. Social Protection & Labor, Discussion Paper No. 1211. Banco Mundial.

Pazmiño, S. y G. Robalino (2004). “La Seguridad Social en el Ecuador”. Apuntes de Economía No.47. Banco Central de Ecuador.

Rofman, R., Fajnzylber, E. y G. Herrera (2010). “Reformando las Reformas Previsionales: en la Argentina y Chile”. Revista CEPAL No. 101.

Rofman, R. y M. Oliveri (2011). “La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores”. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial.

Servicios Actuariales S.A. de C.V. (1992). “Reporte Final del Estudio Actuarial para Evaluar el Régimen de Pensiones de los Empleados Públicos Civiles Administrados por el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)”

Servicios Actuariales (2005). “Resultados del Estudio Actuarial para Determinar las Condiciones para la Incorporación de los Trabajadores Agrícolas al Sistema de Ahorro para Pensiones” Consultoría realizada por Servicios Actuariales, S.A. de C.V. para la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Superintendencia de Pensiones (1997). “Diseño de Modelo de Cálculo de Impacto Financiero-Actuarial de la Reforma al Sistema de Pensiones de El Salvador”.

Superintendencia del Sistema de Financiero (2011). Revista de Estadísticas Previsionales a Septiembre de 2011, Sistema de Pensiones.

Tarziján, J. (2002) “Justificación para Inversión en el Extranjero de los Fondos de Pensiones de El Salvador”, Octubre 2002. Consultoría realizada para la Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

Unidad de Planificación Asesoría Actuarial del ISSS (1994). “Proyecciones Actuariales (Versión: Conservadora y Versión Optimista)”

Valdés, Salvador (2002). Políticas y Mercados de Pensiones. Un Texto Universitario para América Latina. Universidad Católica de Chile.

Whitehouse, Edward (2007). Panorama de las Pensiones. Sistemas de Ingreso al Retiro en 53 países. Banco Mundial.

VI. ANEXOS

DOCUMENTO DE USO RESTRINGIDO

ANEXO A
Características del Sistema Antiguo (Antes de la Reforma)¹⁰⁷

Concepto	ISSS	INPEP
Tasa de Cotización	Empleador: 2.0% Empleado: 1.0% Estado: <u>0.5%</u> Total: 3.5% <i>(Art 29 de Ley del ISSS; Art 4 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i>	Régimen: Administrativo - Docente Empleador: 4.5% 6.0% Empleado: <u>4.5%</u> <u>6.0%</u> Total 9.0% 12.0% <i>(Art 27, Ley del INPEP)</i>
Edad de Jubilación	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años <i>(Art 32 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i>	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años <i>(Art 54, Ley INPEP)</i>
Tiempos Mínimos de Cotización (pensión de vejez)	En semanas: 750 (aproximadamente 15 años) <i>(Art 32 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i>	En años: 15 <i>(Art. 54 Ley del SAP)</i>
Beneficios por Vejez e Invalidez	El monto de la pensión se calculaba sobre la base de 36 o 60 salarios o subsidios cotizados, dependiendo del que resultare mejor. <i>(Art 53 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i> Primeras 150 semanas: 40.0% Exceso de 150 semanas: 1.25% por c/50 semanas <i>(Arts. 17 y 33 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i> Para efectos del cálculo de la pensión, un año se equiparaba a 50 semanas. Monto máximo de porcentaje de	El SBR se calculaba sobre la base de 3 o 5 años cotizados, dependiendo del que resultare “más favorable” para el afiliado. En el caso de vejez, la pensión se calculaba como el 30.0% del SBR por los primeros 5 años de servicio (o alternativamente en el caso de invalidez, para los primeros 3 años cotizados) más: 2.0% anual del SBR por cada año adicional durante los siguientes 15 años, 2.5% del SBR durante los siguientes 10 años y 3.0% del SBR durante los siguientes 5 años.

¹⁰⁷ Para el caso del ISSS, se ha tomado como referencia la Ley y Reglamentos del Seguro Social de 1995; mientras que para el caso del INPEP, se tomó de base la Ley de 1996.

Concepto	ISSS	INPEP
	Salario Base Mensual (SBM): 90.0%. (Art. 19 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)	Monto máximo de porcentaje de SBR: 100% del SBR (para los casos de invalidez, podía alcanzar porcentajes superiores al 100.0%) (Art. 44 de la Ley INPEP)
Beneficios a Sobrevivientes	<p>Pensiones a Sobrevivientes:</p> <p>Viuda(o): 60.0% de la pensión pagadera al causante, o de la que éste hubiere tenido derecho a percibir por vejez o invalidez. (Art 43 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</p> <p>Orfandad: 30% de la que percibió el causante o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez o invalidez a la fecha por fallecimiento. La pensión por orfandad podía incrementarse a 40.0%, siempre y cuando el beneficiario fuese huérfano de padre y madre. Se consideraban huérfanos con derecho a pensión por sobrevivencia, los hijos hasta la edad de 16 años, o hasta 21 si estudiaban. (Art 47 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</p> <p>Ascendencia: 60.0% de la pensión que percibió el causante o de la que hubiese tenido derecho a percibir por vejez o invalidez. En caso de que le hubiese existido un solo ascendiente, la pensión se incrementaba al 40.0%. Estas pensiones se devengaban siempre y cuando no existiesen otros beneficiarios. (Art 49 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</p>	<p>Pensiones a Sobrevivientes:</p> <p>Viuda(o): 50.0% de la pensión pagadera al causante, o de la que éste hubiere tenido derecho por vejez o invalidez. (Art. 50 de la Ley INPEP)</p> <p>Orfandad: 25% por cada huérfano, de la pensión que percibía el causante o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez o invalidez a la fecha por fallecimiento. La pensión por orfandad podía incrementarse a 40.0% si la orfandad era de padre y madre. Se consideraban huérfanos con derecho a pensión por sobrevivencia, los hijos hasta la edad de 18 años, hasta 21 años en el caso que estudiaran o los declarados inválidos. (Art. 67 Ley INPEP)</p> <p>Ascendencia: 60.0% de la pensión que percibió el causante o de la que hubiese tenido derecho a percibir por vejez o invalidez. En caso de que le hubiese existido un solo ascendiente, la pensión se modificaba a 40.0%. Estas pensiones se devengaban, siempre y cuando no existiesen otros beneficiarios. (Art. 69 de la Ley INPEP)</p>

Concepto	ISSS	INPEP
Asignaciones	El monto de la suma alzada era de medio SBM (salario de base mensual) por cada 50 semanas de cotización. Por el remanente de semanas inferior a 50 se otorgaba una fracción proporcional del medio SBM. <i>(Art 38 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i>	El monto de las asignaciones era igual al 10% del salario básico por cada mes de cotización al INPEP <i>(Art. 72 de la Ley INPEP)</i>
Beneficio Adicional Anual (Aguinaldo)	Los pensionados del ISSS no contaban con este beneficio.	50% de las respectivas pensiones mensuales, con un límite igual al que el Gobierno Central establecía para la compensación anual de los empleados activos en el mes de diciembre de cada año <i>(Art. 73 B de Ley INPEP)</i>
Revalorizaciones	Se concedía siempre y cuando el IPC publicado por la DIGESTYC hubiese aumentado un 10.0% con respecto al nivel que tenía a la fecha inicial de pago de la pensión o del último reajuste aplicado a ésta. Además, se revalorizaba cuando el ISSS contaba con los recursos suficientes para financiar el egreso adicional correspondiente. Los porcentajes que se asignaron fueron resultado de estudios actuariales del equilibrio financiero del régimen. <i>(Art 64 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i>	Las pensiones se debían revalorizar anualmente de acuerdo con el porcentaje que indicaba la valuación actuarial <i>(Art 73 A de la Ley INPEP)</i>

Concepto	ISSS	INPEP
<p>Pensión Reducida (ISSS) – Pensión Anticipada de Vejez (INPEP)</p>	<p>Estas pensiones se pagaban siempre que el afiliado fuera mayor de 55 y menor de 60 (o mayor de 50 y menor de 55 para el caso de las mujeres), y que a la vez, registrara 1,250 semana cotizadas.</p> <p>La pensión reducida se calculaba con el 30.0% del SBM, más 1.0% de ese salario por cada 50 semanas en exceso de las primeras 150.</p> <p>Además, tenían derecho a asignaciones por hijo.</p> <p><i>(Arts. 34 y 35 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte)</i></p>	<p><u>Régimen administrativo:</u> Equivalente al 85.0% del SBR con 50 años de edad las mujeres y 55 los hombres, siempre que contara con 35 años de servicio y al menos 10 años de cotización.</p> <p>Si se excedía a esas edades, el SBR se incrementaba en 3.0% por cada año en exceso a esas edades.</p> <p>La pensión anticipada se incrementaba al 100.0% del SBR al cumplir la edad legal para pensionarse por vejez <i>(Art. 57 Ley del INPEP)</i></p> <p><u>Régimen docente:</u> A partir de 1995 se otorgaba independientemente de la edad siempre que acreditara un tiempo de servicio entre 30 y 34 años.</p> <p>Su cálculo se realizaba con el 72.5% del SBR con 30 años de servicio, 75.0% con 31 años, 77.5% con 32 años, 80.0% con 33 años, ó ¢1,200.0 (US\$ 137.14) más el 80.0% de la diferencia entre el SBR y ¢1,200.0 cuando se contaba con 34 años de servicio.</p> <p><i>(Art. 54 de la Ley del INPEP, modificado por el D.L. No 484 del 26 de octubre de 1995 DO 212 Tomo 329 del 16 de noviembre de 1995)</i></p>

ANEXO B
Características del Sistema de Pensiones de El Salvador (Después de la reforma)

Condición	SPP	SAP																		
Características Generales																				
Sistema de Financiamiento	Sistema de Reparto	Sistema de Capitalización Individual																		
Administración	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)	Administradoras de Fondos de Pensiones (Actualmente, AFP Confía, S.A. y AFP Crecer, S.A.)																		
Tipo de Trabajador Cubierto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Activos ✓ Cesantes, siempre que: hayan estado activos y soliciten cotizar voluntariamente en el plazo de un año después de haber quedado cesantes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Activos ✓ Cesantes 																		
Tasa de Cotización	Empleados: 7.00% Empleadores: <u>7.00%</u> Total 14.00% <i>(Arts. 191 y 192, Ley del SAP)</i>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Empleados:</td> <td style="width: 20%;"></td> <td style="width: 30%; text-align: right;">6.25%</td> </tr> <tr> <td>CIAP</td> <td style="text-align: right;">6.25%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Empleadores:</td> <td></td> <td style="text-align: right;">6.75%</td> </tr> <tr> <td>CIAP</td> <td style="text-align: right;">4.55%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Comisión</td> <td style="text-align: right;">2.20%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td></td> <td style="text-align: right; border-top: 1px solid black;">13.00%</td> </tr> </table> <i>(Arts. 16, Ley del SAP)</i>	Empleados:		6.25%	CIAP	6.25%		Empleadores:		6.75%	CIAP	4.55%		Comisión	2.20%		Total		13.00%
Empleados:		6.25%																		
CIAP	6.25%																			
Empleadores:		6.75%																		
CIAP	4.55%																			
Comisión	2.20%																			
Total		13.00%																		
Garantía del Estado	El Estado garantiza una pensión mínima para los pensionados que devengan pensiones menores a ésta, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por Ley. A diciembre 2012, la pensión mínima es de US\$ 207.60. <i>(Art. 225, Ley del SAP)</i>	Igual al SPP <i>(Arts. 144-149, Ley del SAP)</i>																		
Asignaciones (SPP) – Devoluciones (SAP)	Los afiliados al SPP actualmente pueden recibir una asignación, cuando no cumplen los requisitos para acceder a una pensión por invalidez, vejez o fallecimiento. Esta prestación consiste en un solo pago en forma de capital, equivalente al 10.0% del SBR por cada mes cotizado. <i>(Art. 211, Ley del SAP)</i>	Si no se cumple con el requisito mínimo de tiempo cotizado, el afiliado o sus beneficiarios reciben el saldo de la CIAP, incluyendo el Certificado de Traspaso en el caso que se registren cotizaciones en el SPP. <i>(Art. 126, Ley del SAP)</i>																		
Asignaciones por Hijo	A partir de la vigencia de la Ley del SAP esta prestación quedó sin efecto, la cual se otorgaba únicamente en el ISSS. <i>(Art. 213, Ley del SAP)</i>	No aplica																		

Condición	SPP	SAP
Revalorización de las Pensiones (Vejez, Invalidez y Supervivencia)	Las pensiones se revalorizan anualmente de acuerdo al porcentaje que el Ministerio de Hacienda determine. <i>(Art. 210, Ley del SAP)</i>	Se debe recalcular cada año. El valor de la pensión variará dependiendo del saldo de la cuenta individual, rentabilidad obtenida, conformación del grupo familiar y la expectativa de vida del pensionado y de sus beneficiarios. <i>(Art. 131, Ley del SAP)</i>
Beneficio Adicional (Vejez, Invalidez y Supervivencia)	El SPP otorga un beneficio anual a todos los pensionados, limitado al sueldo anual complementario (aguinaldo) que establece el Gobierno Central. Este beneficio es equivalente a: <ul style="list-style-type: none"> ✓ 100.0% de la pensión, para aquellos que reciben la pensión mínima. ✓ Pensión mínima más el 75.0% de la diferencia entre su pensión y la pensión mínima, si el monto de la pensión se encuentra entre el 100.0% de la pensión mínima y dos pensiones mínimas. ✓ 1.75 veces la pensión mínima más el 50.0% de la diferencia entre su pensión y 1.75 veces la pensión mínima, para aquellos con pensiones mayores a dos pensiones mínimas. <i>(Art. 215, Ley del SAP)</i>	En diciembre se recibe una pensión adicional, denominada pensión de navidad, la cual es equivalente al 50% de la pensión. <i>(Art. 129, Ley del SAP)</i>
Prestaciones Médico Hospitalarias, Farmacéuticas y Auxilios de Sepelio	Los pensionados por vejez del SPP tienen derecho a las prestaciones de salud, médico hospitalarios, a cambio del pago de una tasa de cotización del 7.8% de su pensión mensual. <i>(Art. 214, Ley del SAP)</i> Los auxilios de sepelio de quienes se pensionaron antes de 1998 bajo el régimen del INPEP, tenían el derecho conforme a la ley de ese instituto. Los pensionados del INPEP después de 1998 reciben esta prestación en el Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS. El monto de la prestación es actualizada periódicamente mediante un acuerdo del Consejo Directivo del ISSS (A 2012, la prestación ascendía a US\$ 755.04 dólares) <i>(Art. 216, Ley del SAP)</i>	Igual al SPP <i>(Art. 214, Ley del SAP)</i> Los auxilios de sepelio se otorgan de conformidad al Régimen de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS <i>(Art. 37, Reglamento para la Aplicación del Régimen de Seguro Social)</i>

Condición	SPP	SAP
Herencia	No aplica	La CIAP forma parte del haber sucesoral en los siguientes casos : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Si fallece el pensionado y no existen beneficiarios con derecho a pensión por sobrevivencia ✓ Cuando deja de existir el último de los beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivencia <i>(Art. 132, Ley del SAP)</i>
Pensión por Vejez		
Edad Legal de Jubilación	Hombres: 60 años de edad Mujeres: 55 las mujeres <i>(Art. 200, Ley del SAP)</i>	Igual al SPP <i>(Art. 104, Ley del SAP)</i>
Tiempo Mínimo de Cotizaciones	25 años <i>(Arts. 200 y 202, Ley del SAP)</i>	Igual al SPP <i>(Literal c) del Art. 104 y Art. 202, Ley del SAP)</i>
Forma de Cálculo y Límite de la Pensión	<p>El cálculo de la pensión se realiza de la manera siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para afiliados obligados a permanecer en el SPP, se calcula el 30.0% del SBR por los primeros tres años cotizados y por cada año adicional se incrementa en 1.75%. El SBR se calcula sobre la base de lo que establecen las leyes del ISSS y del INPEP, o alternativamente la Ley del SAP, lo que sea mejor para el asegurado. <i>(Art. 198, Ley del SAP)</i> ✓ Para los afiliados que optaron por el SPP, se calcula el 30% del SBR para los primeros tres años cotizados y por cada año adicional se le agrega 1.50%. El cálculo del SBR se realiza sobre la base de la Ley del SAP. <i>(Arts. 197 y 201, Ley del SAP).</i> <p>El cálculo del SBR según lo establecen las leyes del ISSS y del INPEP, toma de base los salarios de los últimos 3 o 5 años de tiempo cotizado. La Ley del SAP considera los salarios de los últimos 10 años de cotización, corregidos por la variación del IPC. <i>(Art. 44 de la Ley INPEP. Art 53 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte del ISSS. Art. 122, Ley del</i></p>	<p>El cálculo de la pensión se realiza de la manera siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para afiliados obligados a afiliarse al SAP, se divide el saldo de la CIAP entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión. <i>(Art. 131, Ley del SAP)</i> ✓ Para las personas que optaron por afiliarse al SAP (Art. 184 de la Ley del SAP), el método de cálculo depende del momento en que cumplen los requisitos para pensionarse: <ul style="list-style-type: none"> - En el caso de las personas que cumplieron con la edad legal de jubilación antes del 23 de septiembre del 2006, se les calcula la pensión como renta programada, y si ésta es inferior a la que hubiesen recibido en el SPP, el Estado les otorga un CTC para equipar la pensión del primer año. Posteriormente, el cálculo de la pensión se realiza de forma similar a los Obligados al SAP. <i>(D.L. No. 1217, del 2003)</i> - Para aquellos que cumplen la edad legal para pensionarse después de la fecha citada, la pensión se calcula de la misma forma que para quienes optaron por el SPP, es decir, 30% del SBR por los primeros tres años cotizados más 1.5% del SBR por cada

Condición	SPP	SAP
	<p>SAP)</p> <p>No existe límite en el monto de pensión, por lo que el derecho al 100% del SBR se obtendría al completar 50 años de cotización para el caso de los optados, o con 43 años de cotización para el tramo poblacional de obligados.</p> <p>Las pensiones por vejez pueden ser pagadas aún cuando el pensionado viva en el exterior.</p> <p>El goce de la pensión es compatible con el desempeño de cualquier empleo público o privado (Art. 219, Ley del SAP).</p>	<p>año cotizado adicional. (Art. 184-A, Ley del SAP)</p> <p>No existe límite en el monto de pensión</p> <p>Las pensiones por vejez pueden ser pagadas aún cuando el pensionado viva en el exterior.</p>
Pensión Anticipada de Vejez	<p>A partir del 15 de abril de 1998, este beneficio ya no se recibe. (Art. 218, Ley del SAP)</p>	<p>Se permite cuando el saldo de la CIAP es suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del SBR y que a su vez es igual o superior al 160% de la pensión mínima. (Literal a) del Art. 104 de la Ley del SAP)</p>
Pensiones por Invalidez		
Requisitos	<p>En los casos de enfermedad o accidente común, los afiliados al SPP que no hayan cumplido la edad legal de vejez tienen derecho a una pensión mensual por invalidez, siempre y cuando sean declarados inválidos por la Comisión Calificadora de Invalidez y cumplan con los tiempos cotizados establecidos en la Ley del SAP. El origen de la invalidez debe ser por causa común y no por riesgos profesionales.</p> <p>El tiempo mínimo de cotización para el goce de la pensión por invalidez es de 36 meses, de los cuales 18 meses cotizados deben registrarse dentro de los 36 meses calendario a la fecha en que se invalidó. Adicionalmente, los beneficiarios deben ser menores a 60 años si son hombres o 55 años si son mujeres.</p> <p>(Art. 196, Ley del SAP)</p>	<p>Los afiliados no pensionados que sufran un menoscabo de la capacidad para ejercer cualquier trabajo, a consecuencia de enfermedad, accidente común o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, tienen derecho a una pensión de invalidez, siempre y cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No hayan cumplido la edad legal de vejez ✓ Sean calificados por la Comisión Calificadora de Invalidez (CCI) ✓ Cuenten con un grado de invalidez igual o superior al 50%. <p>(Art. 105, Ley del SAP)</p>

Condición	SPP	SAP
Grado de Invalidez	Parcial: Entre el 50% y el 66.66% Total: Entre el 66.67% y 100% (Art. 105 y 196 Ley del SAP)	Igual al SPP (Art. 105, Ley del SAP)
Capital Complementario	No aplica	Los pensionados por invalidez y sobrevivencia tienen derecho al Capital Complementario pagado por una sociedad de seguros, siempre y cuando se cumplan cualquiera de los siguientes requisitos: ✓ Que se encontrare cotizando y que hubiere cotizado al menos 6 meses durante los doce meses anteriores a la fecha del siniestro ✓ Que habiendo dejado de cotizar dentro del período de 12 meses antes de la fecha del siniestro, hubiere registrado 6 meses de cotizaciones el año anterior a la fecha que dejó de cotizar (Art. 116, Ley del SAP)
Tiempo Mínimo de Devengue	Inicialmente se concede con carácter provisional por un plazo máximo de 3 años. (Art. 199, Ley del SAP)	3 años después de haber sido emitido el primer dictamen que lo califica como inválido. (Art. 105, Ley del SAP)

Condición	SPP	SAP
Monto y Límite de la Pensión	<p>Los porcentajes de beneficios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Invalidez total: 30.0% del SBR para los primeros 3 años cotizados y a partir del cuarto año se incrementa en 1.5% por cada año de cotización adicional ✓ Invalidez parcial: 30.0% del SBR para los primeros 3 años cotizados y a partir del cuarto año se incrementa en 1.0% por cada año de cotización adicional. <p>(Art. 197, Ley del SAP)</p> <p>Una vez se ha cumplido la edad legal para pensionarse por vejez, el monto de pensión por invalidez provisional o definitiva, parcial o total, se convierte en pensión por vejez, recalculándose el monto correspondiente. (Art 199, Ley del SAP)</p> <p>Para los pensionados obligados al SPP, el SBR se calcula sobre la base de lo que establecen las leyes del ISSS y del INPEP, o alternativamente según la Ley del SAP, lo que sea mejor para el asegurado (similar al cálculo de las pensiones por vejez). (Art. 198, Ley del SAP)</p>	<p>Se divide el saldo de la CIAP entre el capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión (Arts. 118 y 131, Ley del SAP)</p> <p>No existe límite en el monto de pensión</p> <p>Las pensiones de invalidez pueden ser pagadas aunque el pensionado viva en el exterior.</p>
Pensiones de Sobrevivencia		
Beneficiarios	<p>Son considerados como beneficiarios de una pensión mensual por el fallecimiento de los afiliados (activos o pensionado):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Viuda(o) o conviviente del fallecido ✓ Hijos ✓ Padres del fallecido <p>(Art. 204, Ley del SAP)</p>	<p>Igual al SPP (Art. 106, Ley del SAP)</p>

Condición	SPP	SAP
Requisitos	<p>Para obtener una pensión de sobrevivencia, los beneficiarios deben cumplir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Viuda(o), convivientes del fallecido: no haber contraído matrimonio o unión matrimonial después de haber fallecido el causante ✓ Hijos: Ser menores de 18 años, o hasta 24 años en el caso que estudien, o cualquier edad si son declarados inválidos ✓ Ascendientes: que no existan otros beneficiarios. Ser mayores de 60 años de edad en el caso de los padres o mayores de 55 años en el caso de las madres <p>(Art. 204, Ley del SAP)</p> <p>Adicionalmente, para generar derecho a pensión de sobrevivencia, el causante debe haber cumplido los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que su deceso hubiese ocurrido por causas comunes (literal a) del Art. 2, Ley del SAP) ✓ Ser un afiliado activo que se encuentre cotizando, o que no haya cotizado por un máximo de 12 meses antes de su deceso. En ambos casos, se exigen al menos 5 años de cotizaciones. En caso que no haya registrado cotizaciones en más de 12 meses, se exigen al menos 10 años de cotizaciones al SPP. ✓ En cuanto al fallecimiento de un pensionado (invalidez y vejez), la cobertura es de forma automática. <p>(Art. 203, Ley del SAP)</p>	<p>Para obtener una pensión de sobrevivencia, los beneficiarios deben cumplir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Viuda(o), convivientes del fallecido: demostrar al menos 3 años de vida en común ✓ Hijos: ser menores de 18 años, o hasta 24 años en el caso que estudien en una institución autorizada, o cualquier edad si son declarados inválidos ✓ Padres: depender económicamente del afiliado fallecido <p>(Arts. 106-109, Ley del SAP)</p> <p>Adicionalmente, para generar derecho a pensión de sobrevivencia, el causante debe haber fallecido por causa común.</p>
Monto de Pensión	<p>Viuda(o) o convivientes: 50.0% de la pensión pagadera al causante, o de la que éste hubiere tenido derecho a recibir por vejez. Esta prestación es de carácter vitalicia, suspendiéndose cuando la viuda(o) contrae matrimonio o se encuentra en unión no matrimonial. (Art. 205, Ley del SAP)</p>	<p>Viuda(o) o convivientes: 50.0% de la pensión pagada al causante, o de la que éste hubiere tenido derecho de pensión por vejez, en el caso que hayan hijos con derecho a pensión. Esta pensión puede incrementarse al 60%, en el caso que no existan hijos con derecho a pensión. (Art. 121, Ley del SAP)</p>

Condición	SPP	SAP
Monto de Pensión	<p>Orfandad: 25% (por cada huérfano) de la pensión que percibía el causante a la fecha de su fallecimiento o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez. La pensión por orfandad puede incrementarse a 40.0% si la orfandad es de padre y madre. (Art. 206, Ley del SAP)</p>	<p>Orfandad: 25% (por cada huérfano) de la pensión que percibía el causante a la fecha de su fallecimiento o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez. La pensión por orfandad puede incrementarse cuando no existe cónyuge o conviviente con derecho a pensión. (Art. 121, Ley del SAP)</p>
	<p>Ascendencia: La pensión mensual de los padres es igual al 60.0% (30.0% para cada ascendiente) de la que percibía el causante o de la que hubiese tenido derecho a recibir por vejez. En caso que exista un solo ascendiente, la pensión es de 40.0%. Estas pensiones se devengan, siempre y cuando no existen otros beneficiarios. (Art. 204 y 208, Ley del SAP)</p>	<p>Ascendencia: La pensión mensual por cada uno de los padres es del 20%. En caso que sólo exista uno de los padres, se incrementa al 30%. Si no existe cónyuge, conviviente, ni hijos con derecho a pensión se incrementa al 40% para cada uno; y si existe un solo ascendiente, es de 80%. (Art. 121, Ley del SAP)</p>
Límite de Pensión	<p>La suma de los montos de pensiones por orfandad y viudez de un mismo causante no puede exceder el 100.0% de la pensión que percibía el causante a la fecha del fallecimiento, o de la que éste hubiese tenido derecho a percibir por vejez. (Art. 207, Ley del SAP)</p> <p>La suma de las pensiones por sobrevivencia que generen un mismo causante no puede ser menor a la pensión mínima. (Art. 209, Ley del SAP)</p>	<p>Igual al SPP (Art. 121, Ley del SAP)</p>

ANEXO C

Nota Metodológica: Cálculo del SBR (Después de la reforma)

Determinantes del SBR en el SPP

Para la estimación del SBR en el SPP, el cálculo depende del perfil del afiliado:

- a. Para los afiliados que se les obligó a permanecer en el ISSS o INPEP (Art. 186, Ley del SAP), el cálculo del SBR se realiza de conformidad a lo establecido en la Ley del SAP, o alternativamente, según lo regulado por las leyes del ISSS o del INPEP, lo que resulte mejor para el asegurado (Art. 198, Ley del SAP). La disposición anterior se realizó con el propósito de favorecer a este segmento de la población, procurando no distorsionar las condiciones para el retiro de aquellos que se encontraban próximos a pensionarse.
- b. Para aquellos que optaron por mantenerse afiliados al ISSS o al INPEP (Art. 184, Ley del SAP), el cálculo del SBR se realiza según lo estipulado en la Ley del SAP.

Cálculo del SBR según la Ley del SAP

El SBR de cada afiliado se estima como el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos ciento veinte meses cotizados, anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a la pensión de vejez. Los ingresos base de cotización utilizados para efectuar el cálculo del SBR deben ser actualizados con la variación del IPC (Art. 122 Ley del SAP).

Con base en lo anterior, los elementos que intervienen en la determinación del cálculo del SBR según las consideraciones establecidas en la Ley del SAP, son los siguientes:

- a. *Ingreso Base de Cotización (IBC)*, término establecido en la Ley del SAP y desarrollado en los Reglamentos de Recaudación del SAP y del SPP. El Art. 14 de la Ley del SAP define el IBC de los trabajadores dependientes de la manera siguiente:

“Art. 14.- El ingreso base para calcular las cotizaciones obligatorias de los trabajadores dependientes será el salario mensual que devenguen o el subsidio respectivo de incapacidad por enfermedad o maternidad. Dicha base no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual en vigencia, excepto en los casos tales como aprendices, trabajadores agrícolas, domésticos y otros cuyos ingresos sean inferiores a dicho mínimo, casos que serán señalados en el Reglamento respectivo. Así mismo, el límite máximo, para el cálculo de las referidas cotizaciones, será el equivalente a la mayor remuneración pagada en moneda de curso legal por la Administración Pública, dentro del territorio nacional, de conformidad a la Ley de Salarios con cargo al Presupuesto General y Presupuesto de Instituciones Descentralizadas no empresariales, excluyendo gastos de representación, así como los salarios que aparezcan señalados en dicha Ley para las plazas del Servicio Diplomático y Consular.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por salario mensual la suma de las retribuciones en dinero que el trabajador reciba por los servicios ordinarios que preste durante un mes. Considérese integrante del salario, todo lo que reciba el trabajador en dinero y que implique retribución de servicios, incluido el período de vacaciones, sobresueldos, comisiones y porcentajes sobre ventas.

No forman parte del Ingreso Base de Cotización los siguientes conceptos:

- i. Las gratificaciones y bonificaciones ocasionales;
- ii. El aguinaldo; y
- iii. Viáticos, gastos de representación y prestaciones sociales establecidas por la ley.

En los casos en los que el afiliado tenga dos o más empleos, cotizará a su cuenta de ahorro para pensiones por la totalidad de los salarios que perciba.

Para los pensionados por invalidez con origen en riesgos profesionales, se considerará la pensión como parte del ingreso base de cotización.”

- b. *Factores de actualización*, es un factor de ajuste que se aplica a los IBC considerando las variaciones del IPC, reportados por la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). El cálculo se realiza sobre la base de la siguiente fórmula (Instructivo No. SP 04/2002 del SBR):

$$F_i = \frac{IPC_r}{IPC_i}$$

Donde: F_i , es el factor de actualización para el i-enésimo IBC a actualizar;

r, es el número de IBC a actualizar, que puede tomar los siguientes valores:

r = 120, si #IBC cotizados \geq 120

r = #IBC, si #IBC cotizados < 120, para cualquier valor entre 1 y 119

i, corresponde al i-enésimo mes;

IPC_r , es el IPC del mes de referencia;

IPC_i , es el IPC del mes que se utilizará para actualizar el i-enésimo IBC.

El factor de ajuste consiste en definir un valor de IPC de referencia, que se deja fijo, entendiéndose éste como el IPC del mes hacia el cual se va aplicar el procedimiento de ajuste, que precisamente es el mes anterior en que se cumplen los requisitos para optar a una prestación.

Cálculo del SBR según la Ley del ISSS o del INPEP

La opción de cálculo del Salario Básico Regulador según las regulaciones del ISSS o del INPEP, se efectúa sobre la base de las siguientes disposiciones:

a. Afiliados al ISSS:

Según el régimen del ISSS, se calcula el Salario Base Mensual (SBM) como la treinta y seis o sesentava parte de la suma de los salarios por los cuales se hubiere cotizado durante los tres o cinco años anteriores al día por el cual se hizo la última cotización, eligiendo el que resulte mayor (Art. 53 del Reglamento para la Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte del ISSS)

b. Afiliados al INPEP:

En el régimen del INPEP, el SBR se define como el promedio mensual de los salarios básicos devengados durante los últimos tres años de servicio o de los cinco años de servicio consecutivos en que el promedio mensual de los salarios básicos fuere más favorable para el afiliado (Art. 44 de la Ley del INPEP).

El concepto matemático que está intrínseco en ambos regímenes es el de media aritmética. Cabe destacar que estos promedios no se ajustan por la variación del IPC.

DOCUMENTO DE USO RESTRINGIDO

ANEXO D
Reformas a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones
Detalle Cronológico y Principales Aspectos Reformados

1. D.L. No. 437 (8 de Octubre de 1998)
Se amplía a 6 meses el plazo para que las personas optaran por el sistema en que deseaban estar afiliados
2. D.L. No. 192 (9 de Noviembre del 2000)
Permite la desafiliación al SAP de los ex cotizantes del IPSFA, más de 30,000 personas se acogen a este beneficio (Temporal por 1 año)
3. D.L. No. 664 (13 de Diciembre del 2001)
Modificación a la forma de pago de los Certificados de Traspaso, de un solo pago a 15 cuotas vencidas anuales e iguales, a partir de la fecha en que el afiliado cumple con los requisitos para acceder a los beneficios.
4. D.L. No. 249 (11 de Enero del 2001)
Se permite a las personas obligadas al SPP, afiliarse a una AFP (Temporal por 4 meses)
5. D.L. No. 333 (28 de Mayo de 2004)
Permite seguir cotizando a las personas que no cumplen con el requisito de tiempo para pensionarse
6. D.L. No. 336 (4 de Junio del 2004)
Se incorpora a la Ley el concepto de Declaración Jurada para completar tiempo cotizado no documentado
7. D.L. No. 347 (15 de Junio del 2004)
Se deroga el requisito de 30 años cotizados, sin importar la edad, para poder pensionarse
8. D.L. No. 599 (2 de Febrero del 2005)
A las personas pensionadas por vejez que se encuentren laborando para un empleador se les elimina la obligación de cotizar el régimen de salud por el salario que perciben, lo hacen únicamente por el ingreso de pensión
9. D.L. No. 891 (9 de Diciembre del 2005)
 - a. Permite invertir el Fondo de Pensiones en títulos de la DGT negociados en el Exterior.
 - b. Se crean las condiciones para incorporar al sistema a los salvadoreños residentes en el exterior.
 - c. Se permite devolver el saldo de la CIAP a los extranjeros que abandonan el país.

- d. Se reduce la comisión de las AFP en 0.3%
- 10. D.L. No. 100 (13 de Septiembre del 2006)
Se estableció un nuevo esquema de beneficios para el segmento de población que optó por trasladarse al SAP, similar a los beneficios recibidos por aquellos que eligieron mantenerse en el SPP.
- 11. D.L. No. 277 (13 de Abril del 2007)
Tratamiento especial para funcionarios de elección popular
- 12. D.L. No. 1036 (30 de Marzo del 2012)
 - a. Se amplía el límite de inversión en los CIP
 - b. Se reduce la comisión de las AFP en 0.5%
 - c. Se incorpora la obligación de seguir cotizando mientras el afiliado mantenga una relación laboral y no haya recibido algún beneficio, aún cuando haya cumplido la edad legal para pensionarse (SAP y SPP).

DOCUMENTO DE USO RESTRICTO

ANEXO E
Datos Estadísticos de la Población Valuada

Sistema de Pensiones Público (SPP)

Población Activa	Total	Optado	Obligado
Cantidad	14,978	13,579	1,399
Edad Promedio	56.8	55.4	70.1
Antigüedad Promedio SPP	27.7	27.6	28.9
IBC Promedio	784.1	804.0	591.1
Salarios Estimados Anuales	140,937,676	131,013,634	9,924,042

Población Pasiva	Total	Vejez	Invalidez	Viudez	Ascendencia	Orfandad
Cantidad	101,050	71,931	1,044	23,401	639	4,035
Edad Promedio	70.5	73.0	60.1	70.2	84.3	26.3
IBC Promedio	296.5	343.2	220.5	191.6	166.8	111.7
Haberes Estimados Anuales	378,971,753	312,289,040	2,912,671	56,719,722	1,348,052	5,702,267

Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

Población Activa	Total	Optado A	Optado B	Obligado A	Obligado B
Cantidad	1,349,290	3,799	127,412	269,810	948,269
Edad Promedio	35.9	65.0	54.2	42.0	31.6
Antigüedad Promedio SPP	1.8	8.1	8.4	4.8	0.0
Antigüedad Promedio SAP	4.5	4.0	6.0	7.3	3.6
Saldo CIAP Promedio	3,322.0	3,074.6	5,918.0	6,345.0	2,114.0
IBC Promedio	399.4	386.0	529.1	526.8	345.7
Densidad Promedio	0.50	0.30	0.45	0.53	0.49
IBC Promedio para CT	368.3	439.6	578.4	503.9	301.3
Salarios Estimados Anuales	4,181,054,236	7,798,679	508,626,872	1,174,046,851	2,490,581,834
SalDOS CIAP Totales	4,482,314,745	11,680,494	754,022,336	1,711,939,168	2,004,672,746

Población Pasiva	Total	Vejez	Invalidez	Viudez	Ascendencia	Orfandad
Cantidad	49,812	21,385	1,745	8,424	5,600	12,658
Edad Promedio	47.6	61.7	47.5	46.5	67.6	14.8
Haber Mensual Promedio	309.3	571.6	229.5	151.3	99.9	71.0
Saldo CIAP Promedio	27,100.0	48,583.1	19,172.3	22,153.7	7,345.8	3,708.2
Haberes Estimados Anuales	192,601,127	152,786,942	5,005,286	15,935,624	6,991,931	11,881,343
SalDOS CIAP Totales	1,349,904,201	1,038,949,966	33,455,682	186,622,566	41,136,207	49,739,780

ANEXO F
Características de la Población Ingresante

Segmentos	Composición de la Población Ingresante	Tipo de Afiliado	Sexo	Edad	IBC Promedio	Densidad de Cotización
Segmento 1	16.0%	Obligado B	F	25	150.0	0.15
Segmento 2	14.0%	Obligado B	M	25	150.0	0.15
Segmento 3	14.0%	Obligado B	F	25	275.0	0.40
Segmento 4	18.0%	Obligado B	M	25	275.0	0.40
Segmento 5	8.0%	Obligado B	F	25	425.0	0.60
Segmento 6	14.0%	Obligado B	M	25	425.0	0.60
Segmento 7	1.0%	Obligado B	F	25	625.0	0.90
Segmento 8	1.0%	Obligado B	M	25	625.0	0.90
Segmento 9	4.0%	Obligado B	F	25	825.0	0.90
Segmento 10	4.0%	Obligado B	M	25	825.0	0.90
Segmento 11	2.0%	Obligado B	F	25	1,025.0	0.95
Segmento 12	4.0%	Obligado B	M	25	1,025.0	0.95
Total	100.0%					

ANEXO G
Caracterización de “Individuos Tipo”

Los individuos tipo se determinaron con el siguiente procedimiento:

Paso 1: Se dividió la población en cuatro grupos, según su tipo de afiliación al SAP: Optados A y B, Obligados A y B.

Distribución de Población

Tipo de Afiliado	Cantidad de Afiliados
Optados A	3,799
Optados B	127,412
Obligados A	269,810
Obligados B	948,269
Total	1,349,290

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

Paso 2: Para cada uno de los cuatro grupos se formaron dos subgrupos, separando a los afiliados por género (masculino y femenino).

Paso 3: Se excluyeron las personas con densidad de cotización menor a 25%, dado que el objetivo es estimar las tasas de reemplazo de los pensionados por vejez; los individuos con baja densidad de cotización probablemente recibirán una devolución en lugar de pensión, ya que es poco probable que cumplan con los veinticinco años de cotizaciones exigidos por la Ley del SAP para obtener una pensión por vejez (Art. 104 de la Ley del SAP).

Paso 4: Se seleccionaron las edades más representativas para cada grupo en función de dos criterios: (1) que concentren una cantidad relevante de afiliados y (2) que permitan reflejar diferentes rangos de edades por tipo de afiliado.

**Distribución por Edad de Obligados A Femeninos,
con Densidad de Cotización mayor de 25%**

EDAD	Cantidad de Personas
31	49
32	146
33	679
34	1,819
35	2,959
36	3,789
37	4,556
38	5,221
39	5,790
40	6,471

EDAD	Cantidad de Personas
41	6,629
42	6,464
43	6,424
44	6,597
45	6,066
46	5,810
47	5,432
48	5,077
49	4,683
50	938
Total general	85,599

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

La cantidad de edades seleccionadas como representativas dependen de la distribución de las mismas dentro de cada grupo de afiliados. Por ejemplo, para el caso de los Optados A, población con alta concentración en edades mayores, se definió una sola edad representativa. Para el caso de los Obligados A, quienes presentan mayor variedad de edades dentro de su grupo, se escogieron tres edades como representativas (35, 40 y 45 años).

Paso 5: Los afiliados de cada uno de los grupos se separaron por los siguientes cuatro rangos de salario: hasta 1 salario mínimo, de 1 a 2 salarios mínimos, de 2 a 3 salarios mínimos y más de 3 salarios mínimos.

Paso 6: Para cada subgrupo, se definieron los individuos tipo como el promedio de cada variable (salario, antigüedad, etc.) de todos los individuos con la misma edad representativa.

Características de un Individuo Tipo

Grupo: Obligados A		
Subgrupo: Femenino – De 1 a 2 Salarios Mínimos		
Edad del “Individuo Tipo”		40
Cantidad Personas		2,210
Promedio de los 2,210 individuos con edad de 40 años	Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio sujeto a aportes	US\$ 308.1
	Saldo Promedio de las CIAP	US\$ 4,600.1
	Antigüedad SAP Promedio (Años)	9.5
	Antigüedad SPP Promedio (Años)	3.6
	Promedio Densidad de Cotización	0.7
	Promedio de IBC para Certificado de Traspaso (CT)	US\$ 356.2

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por las AFP

Como resultado del procedimiento anterior, se obtuvieron setenta y dos (72) individuos tipo de conformidad al cuadro siguiente:

Caracterización General de los Individuos Tipo

Tipo de Afiliado	Género	Edad Representativa	Rangos de Salario	Individuos Tipo
Optados A	Femenino	60	Cuatro Rangos por cada edad:	4
	Masculino	65		4
Optados B	Femenino	50	1. Hasta 1 Salario Mínimo 2. De 1 a 2 Salarios Mínimos 3. De 2 a 3 Salarios Mínimos 4. Más de 3 Salarios Mínimos	4
		55		4
	Masculino	50		4
		55		4
Obligados A	Femenino	35	4. Más de 3 Salarios Mínimos	4
		40		4
		45		4
	Masculino	35		4
		40		4
		45		4
Obligados B	Femenino	25	4. Más de 3 Salarios Mínimos	4
		30		4
		35		4
	Masculino	25		4
		30		4
		35		4

Fuente: Elaboración propia

Para el cálculo de las tasas de reemplazo se consideraron únicamente cincuenta y cuatro individuos tipo, excluyendo para cada edad representativa aquellos que se encontraban en el primer rango de salario debido a lo siguiente: las personas que ganan menos de un salario mínimo obtienen la pensión mínima al momento de su jubilación, por lo que las tasas de reemplazo para este grupo se acercan al 100%.

Las características de los 72 individuos representativos se presentan a continuación:

COHORTE	Edad	Promedios del Grupo Poblacional					
		IBC sujeto a aportes	Saldo CIAP	Antigüedad SAP (Años)	Antigüedad SPP (Años)	Densidad	IBC para CT
Optado A							
Femenino							
Hasta 1 Salario Mínimo	60	180.1	2,492.9	8.1	12.1	0.6	247.5
De 1 a 2 Salarios Mínimos	60	314.0	4,812.1	10.3	15.0	0.8	358.7
De 2 a 3 Salarios Mínimos	60	555.2	8,236.3	10.6	16.4	0.8	584.9

COHORTE	Edad	Promedios del Grupo Poblacional					
		IBC sujeto a aportes	Saldo CIAP	Antigüedad SAP (Años)	Antigüedad SPP (Años)	Densidad	IBC para CT
+ 3 Salarios Min	60	1,379.3	18,672.0	11.1	18.2	0.8	1,056.4
Masculino							
Hasta 1 Salario Mínimo	65	168.1	2,314.3	8.0	15.9	0.6	257.2
De 1 a 2 Salarios Mínimos	65	311.6	4,759.2	10.0	19.3	0.8	392.7
De 2 a 3 Salarios Mínimos	65	537.0	6,827.0	9.4	17.7	0.7	699.5
+ 3 Salarios Min	65	1,514.7	20,698.2	10.4	19.1	0.8	1,510.4
Optado B							
Femenino							
Hasta 1 Salario Mínimo	50	176.6	2,423.2	7.1	6.3	0.5	262.7
	55	177.2	2,434.9	7.4	9.5	0.6	261.0
De 1 a 2 Salarios Mínimos	50	308.5	4,505.4	9.5	8.5	0.7	385.2
	55	312.0	4,510.2	9.8	12.2	0.8	360.1
De 2 a 3 Salarios Mínimos	50	576.6	8,968.5	11.0	9.0	0.8	622.7
	55	565.6	8,507.3	10.7	13.0	0.8	657.6
+ 3 Salarios Min	50	1,197.8	17,954.6	11.9	10.2	0.9	1,108.9
	55	1,261.0	18,485.6	11.8	14.2	0.9	1,155.8
Masculino							
Hasta 1 Salario Mínimo	50	186.4	2,389.7	6.7	6.2	0.5	271.9
	55	187.8	2,580.1	7.1	9.5	0.5	311.9
De 1 a 2 Salarios Mínimos	50	317.2	4,449.3	8.3	7.8	0.6	419.3
	55	320.0	4,488.2	8.6	11.4	0.7	432.7
De 2 a 3 Salarios Mínimos	50	551.4	8,265.3	10.2	9.3	0.8	648.6
	55	550.9	8,284.6	10.1	13.0	0.8	654.3
+ 3 Salarios Min	50	1,434.4	21,543.5	11.4	10.4	0.8	1,349.1
	55	1,431.7	21,617.2	11.3	14.7	0.8	1,376.9
Obligados A							
Femenino							
Hasta 1 Salario Mínimo	35	180.9	2,502.0	6.7	2.2	0.5	280.0
	40	181.9	2,618.6	7.4	3.3	0.5	271.3
	45	178.1	2,638.3	7.6	5.4	0.6	270.2
De 1 a 2 Salarios Mínimos	35	299.4	4,214.3	9.2	2.2	0.7	335.6
	40	308.1	4,600.1	9.5	3.6	0.7	356.2
	45	308.8	4,639.4	9.6	6.5	0.7	376.8
De 2 a 3 Salarios Mínimos	35	546.1	7,303.2	10.9	2.1	0.8	408.9
	40	564.6	8,354.4	10.9	3.6	0.8	532.4

COHORTE	Edad	Promedios del Grupo Poblacional					
		IBC sujeto a aportes	Saldo CIAP	Antigüedad SAP (Años)	Antigüedad SPP (Años)	Densidad	IBC para CT
	45	575.9	9,044.5	11.2	7.2	0.8	590.4
+ 3 Salarios Min	35	1,120.7	12,624.7	11.6	2.2	0.8	453.9
	40	1,163.3	15,970.0	11.9	3.5	0.9	786.4
	45	1,181.0	17,678.8	12.2	7.5	0.9	988.1
Masculino							
Hasta 1 Salario Mínimo	35	186.1	2,846.4	7.0	2.2	0.5	279.3
	40	187.0	2,926.0	7.4	3.4	0.5	283.8
	45	187.8	2,749.5	7.1	5.6	0.5	299.5
De 1 a 2 Salarios Mínimos	35	318.9	4,518.4	8.8	2.1	0.6	349.9
	40	322.1	4,804.3	8.9	3.7	0.7	397.0
	45	321.1	4,821.2	8.8	6.5	0.6	416.4
De 2 a 3 Salarios Mínimos	35	538.3	7,423.7	10.7	2.1	0.8	450.1
	40	553.1	8,387.5	10.9	3.7	0.8	554.5
	45	553.2	8,490.9	10.5	7.2	0.8	597.2
+ 3 Salarios Min	35	1,191.9	13,519.2	11.4	2.1	0.8	494.6
	40	1,355.9	18,541.5	11.5	3.8	0.8	856.5
	45	1,384.7	20,670.4	11.6	7.5	0.8	1,151.5
Obligados B							
Femenino							
Hasta 1 Salario Mínimo	25	190.1	702.6	2.4	0.0	0.6	201.4
	30	181.6	1,434.8	4.3	0.0	0.5	220.2
	35	179.5	1,890.4	5.4	0.1	0.5	236.5
De 1 a 2 Salarios Mínimos	25	300.0	1,183.5	3.1	0.0	0.8	252.9
	30	304.9	2,334.2	5.7	0.0	0.8	260.8
	35	302.6	3,192.9	7.2	0.1	0.7	292.3
De 2 a 3 Salarios Mínimos	25	534.5	1,657.2	3.0	0.0	0.9	409.8
	30	544.2	3,471.9	5.5	0.0	0.8	387.1
	35	556.2	5,680.4	8.1	0.1	0.8	456.3
+ 3 Salarios Min	25	925.2	2,663.7	3.1	0.0	0.9	603.0
	30	1,051.1	6,123.8	6.0	0.0	0.9	523.2
	35	1,112.0	10,741.2	9.0	0.1	0.9	586.4
Masculino							
Hasta 1 Salario Mínimo	25	194.6	715.7	2.3	0.0	0.6	209.2
	30	186.5	1,458.9	4.2	0.0	0.5	224.3
	35	184.7	1,977.3	5.3	0.1	0.5	244.4

COHORTE	Edad	Promedios del Grupo Poblacional					
		IBC sujeto a aportes	Saldo CIAP	Antigüedad SAP (Años)	Antigüedad SPP (Años)	Densidad	IBC para CT
De 1 a 2 Salarios Mínimos	25	313.1	1,241.5	3.1	0.0	0.8	273.6
	30	316.2	2,398.5	5.5	0.0	0.7	278.4
	35	314.7	3,388.4	6.9	0.1	0.7	324.6
De 2 a 3 Salarios Mínimos	25	535.1	1,816.1	3.3	0.0	0.8	397.4
	30	535.7	3,862.3	6.2	0.0	0.8	370.3
	35	536.4	6,296.3	9.2	0.1	0.8	455.2
+ 3 Salarios Min	25	927.4	2,823.4	3.4	0.0	0.9	578.2
	30	1,101.5	6,537.4	6.2	0.0	0.9	507.5
	35	1,247.0	11,250.3	8.7	0.1	0.8	610.0

ANEXO H
Edad de Jubilación
Requisitos de Edad y Tiempo Cotizado para Acceder a Pensión de Vejez
Sistemas de Reparto

	Edad Jubilación		Tiempo de cotización exigido	Posibilidad de Jubilación Anticipada	Referencia
	Hombres	Mujeres			
Argentina	65	60	30 años de servicios con aportes computables	N/A	Art. 47, Ley 24.241 Art. 18, Ley 26.425 (Sistema Integrado Previsional Argentino, 1998)
Bolivia	58 (antes del 2010: 60 años)	58 (antes del 2010: 60 años)	Densidad de Aportes de al menos 10 años (120 períodos)	Dos casos: 1) A cualquier edad, siempre que no haya aportado al Sistema de Reparto y financie con su Cuenta Personal cierto monto de pensión y otros gastos definidos por Ley. 2) 55 años los hombres y 50 años las mujeres, siempre que sus aportes al Sistema de Reparto le hayan generado el derecho a una Compensación de Cotizaciones que financie, junto a su Cuenta Personal, cierto monto de pensión y otros gastos definidos por Ley.	Art. 8, Ley 065 (2010)
Ecuador	Cualquiera de las siguientes combinaciones: 60 años con 30 años de aportes 65 años con 15 años de aportes 70 años con 10 años de aportes Cualquier edad con 40 años de aportes			N/A	Art. 185 y 188, Ley de Seguridad Social (Ley No. 2001-55)
Guatemala	Afiliados antes del 1° enero de 2011		17 años a partir de 1° de enero de 2013 18 años a partir de 1° de enero de 2014	N/A	Acuerdo No. 1257 de la Junta Directiva del IGSS (2010)

	Edad Jubilación		Tiempo de cotización exigido	Posibilidad de Jubilación Anticipada	Referencia
	Hombres	Mujeres			
Guatemala	Afiliados a partir del 1° enero de 2011				
	62	62	20 años	N/A	Acuerdo No. 1257 de la Junta Directiva del IGSS (2010)
Honduras	65	60	15 años (180 cotizaciones mensuales)	N/A	Numeral 39 del Art. 4 y Art. 116. Reglamento General de la Ley del Seguro Social Art. 95 Reglamento de Aplicación de la Ley del Seguro Social Art. 52 Ley del Seguro Social
Nicaragua	60	60	Haber cotizado durante un período de 15 años (750 semanas cotizadas como mínimo)	N/A	Art. 48 y 49, Ley Orgánica de Seguridad Social Art. 55, Reglamento General de la Ley de Seguridad Social
Panamá	62	57	18 años (216 cuotas, a partir de enero 2013 serán 240 cuotas)	Es posible retirarse dos años antes de las edades definidas. Es este caso, se aplica un factor de reducción al cálculo de la pensión.	Art. 168 y 170, Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social (Ley 51)
Paraguay	60	60	25 años de servicios reconocidos	Desde los 55 años de edad, teniendo como mínimo 30 años de servicios reconocidos. Es este caso, se aplica un factor de reducción al cálculo de la pensión.	Art. 2 de Ley No 98/92 (modificación del Art. 60 del Decreto Ley N° 1860/50)
Venezuela	60	55	15 años (750 semanas cotizadas)	En el caso de personas que realicen actividades en medios insalubres o capaces de producir una vejez prematura.	Art. 27 y 28, Ley del Seguro Social

ANEXO I
Edad de Jubilación
Requisitos de Edad y Tiempo Cotizado para Acceder a Pensión de Vejez
Sistemas de Capitalización Individual

	Edad Jubilación		Tiempo de cotización exigido	Posibilidad de Jubilación Anticipada	Referencia
	Hombres	Mujeres			
Chile	65	60	N/A	Siempre y cuando obtengan al menos cierto monto de pensión definido por Ley	Art. 3, DL 3.500 Art. 68, DL 3.500
Colombia	Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida:				
	60 (62 a partir del 2014)	55 (57 a partir del 2014)	20 años (Mil semanas, incremento gradual hasta 1300 semanas en el 2015)		Art. 33, Ley 100 (Modificado por Ley 797)
Colombia	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad:				
	62	60	N/A	Siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo legal mensual	Art. 64 y 65, Ley 100
Costa Rica	65	65	25 años (300 cuotas)	Es posible de acuerdo a la edad y número de cotizaciones realizadas. En el caso de las mujeres, se puede anticipar hasta los 59 años de edad y 11 meses, si han cotizado 450 cuotas. Para los hombres, se puede anticipar hasta los 61 años y 11 meses, si tiene 462 cotizaciones.	Art. 5, Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Caja Costarricense de Seguro Social Art. 20 Ley de Protección al Trabajador
México	65	65	Mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales Afiliados al Inst. de Seguridad y Serv. Sociales de Trabajadores del Estado: 25 años de cotización	En el caso de los trabajadores del Estado tienen derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la pensión garantizada.	Art. 162, Ley del Seguro Social Art. 80 y 89, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

	Edad Jubilación		Tiempo de cotización exigido	Posibilidad de Jubilación Anticipada	Referencia
	Hombres	Mujeres			
Perú	65	65	N/A	Siempre que obtenga una pensión igual o superior al 50% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses, debidamente actualizadas.	Art. 41 y 42 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones
República Dominicana	60	60	360 meses	Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años y acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento de la pensión mínima	Art. 45, Ley 87-01
Uruguay	60	60	30 años de servicios	No se permite la jubilación anticipada. Sin embargo, existen ciertas actividades laborales bonificadas, en las que se adiciona a la edad real y a los años de trabajo registrados la bonificación que corresponda.	Art. 18, 21 y 51, Ley N° 16.713 Art. 1, Ley N° 18.395
El Salvador	60	55	25 años de cotizaciones	Cuando el saldo de la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del Salario Básico Regulador, que al mismo tiempo sea igual o superior a 160% de la pensión mínima.	Art. 104, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones

ANEXO J
Edad de Jubilación
Expectativas de vida al Nacer y Edad Legal de Jubilación

País	HOMBRES		MUJERES	
	Esperanza de Vida al Nacer/OMS	Edad de Jubilación	Esperanza de Vida al Nacer/OMS	Edad de Jubilación
Países con Sistemas de Reparto				
Argentina	72	65	79	60
Bolivia	66	58	70	58
Ecuador*	73	60	78	60
Guatemala	66	60	73	60
Honduras	67	65	73	60
Nicaragua	71	60	77	60
Panamá	74	62	79	57
Paraguay	72	60	77	60
Venezuela	71	60	78	55
Países con Sistemas Mixtos y de Capitalización Individual				
Chile	76	65	82	60
Colombia (Régimen Solidario)	73	60	80	55
Colombia (Régimen Capitalización)	73	62	80	60
Costa Rica	77	65	81	65
El Salvador	68	60	76	55
México	73	65	78	65
Perú	74	65	77	65
República Dominicana	71	60	72	60
Uruguay	72	60	79	60
Resultados Globales:				
Dato Mínimo	66.0	58.0	70.0	55.0
Promedio	71.6	61.8	77.2	59.7
Dato Máximo	77.0	65.0	82.0	65.0

ANEXO K
Bases Técnicas Actuariales
(Basado en Instructivo 29/98)

En términos generales, para determinar el CTN total, es necesario sumar el ctn del afiliado y el de cada uno de sus beneficiarios, aplicando la siguiente fórmula:

$$CTN = \sum ctn_i * 12.5 * \% \text{ de pensión de referencia}$$

En donde:

CTN	=	Capital Técnico Necesario
ctn _i	=	Capital técnico necesario por unidad de pensión de cada uno de los integrantes del grupo familiar
Pensión de referencia	=	En el caso del afiliado, su pensión de referencia se determina como un porcentaje del SBR; mientras que en el caso de los beneficiarios, se obtiene de multiplicar la pensión de referencia del causante por el porcentaje que corresponda a cada beneficiario.

En relación al cálculo de cada ctn, éste utiliza las siguientes denominaciones:

- ctn = Capital técnico necesario por unidad de pensión
- x = Edad del causante de pensión
- y = Edad de él o la cónyuge, él o la conviviente, padre y madre del causante
- z = Límite máximo de edad para hijos normales con derecho a pensión, es decir 24 años.
- h = Edad del hijo
- h_m = Edad del hijo menor
- h_i = Edad del hijo inválido

Las fórmulas utilizadas para el cálculo del ctn son las siguientes:

a) Causante de pensión por vejez o invalidez definitiva.

$$ctn = \frac{N_x - \frac{11}{24} D_x}{D_x}$$

b) El o la cónyuge, él o la conviviente, cuando no existieren hijos normales con derecho a pensión o hubiere uno o más hijos inválidos, o padre y madre de un pensionado por vejez o por invalidez permanente.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24} D_y}{D_y} - \frac{N_{xy} - \frac{11}{24} D_{xy}}{D_{xy}}$$

5.1.2.2 El o la cónyuge, él o la conviviente, con hijos con derecho a pensión, cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez. Siempre y cuando no existieren hijos inválidos dentro del grupo de beneficiarios.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24}D_y}{D_y} - \frac{N_{xy} - \frac{11}{24}D_{xy}}{D_{xy}} + 0.20 \left[\frac{N_{y+z-hm} - \frac{11}{24}D_{y+z-hm}}{D_y} - \frac{N_{x+z-hm; y+z-hm} - \frac{11}{24}D_{x+z-hm; y+z-hm}}{D_{xy}} \right]$$

5.1.2.3 Hijo normal del causante, con derecho a pensión (sí y sólo sí : $z - h > 0$), cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez.

$$ctn = \left[\frac{N_h - N_z - \frac{11}{24}D_h - D_z}{D_h} \right] - \left[\frac{N_{xh} - N_{x+z-h; z} - \frac{11}{24}D_{xh} - D_{x+z-h; z}}{D_{xh}} \right]$$

5.1.2.4 Hijo inválido del causante, con derecho a pensión, cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez.

$$ctn = \frac{N_{hi} - \frac{11}{24}D_{hi}}{D_{hi}} - \frac{N_{xhi} - \frac{11}{24}D_{xhi}}{D_{xhi}}$$

5.1.2.5 Cónyuge o conviviente de un afiliado fallecido, cuando no se tienen hijos con derecho a pensión, o el o los hijos son inválidos, o para el padre y madre de un afiliado fallecido.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24}D_y}{D_y}$$

5.1.2.6 Cónyuge o conviviente de un afiliado fallecido, cuando no se tienen hijos inválidos y existen hijos con derecho a pensión.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24}D_y}{D_y} + 0.20 \left[\frac{N_{y+z-hm} - \frac{11}{24}D_{y+z-hm}}{D_y} \right]$$

5.1.2.7 Hijos normales de un afiliado fallecido.

$$ctn = \frac{N_y - N_z - \frac{11}{24}D_h - D_z}{D_h}$$

5.1.2.8 Hijos inválidos, padre o madre inválidos de un afiliado fallecido.

$$ctn = \frac{N_{hi} - \frac{11}{24}D_{hi}}{D_{hi}}$$

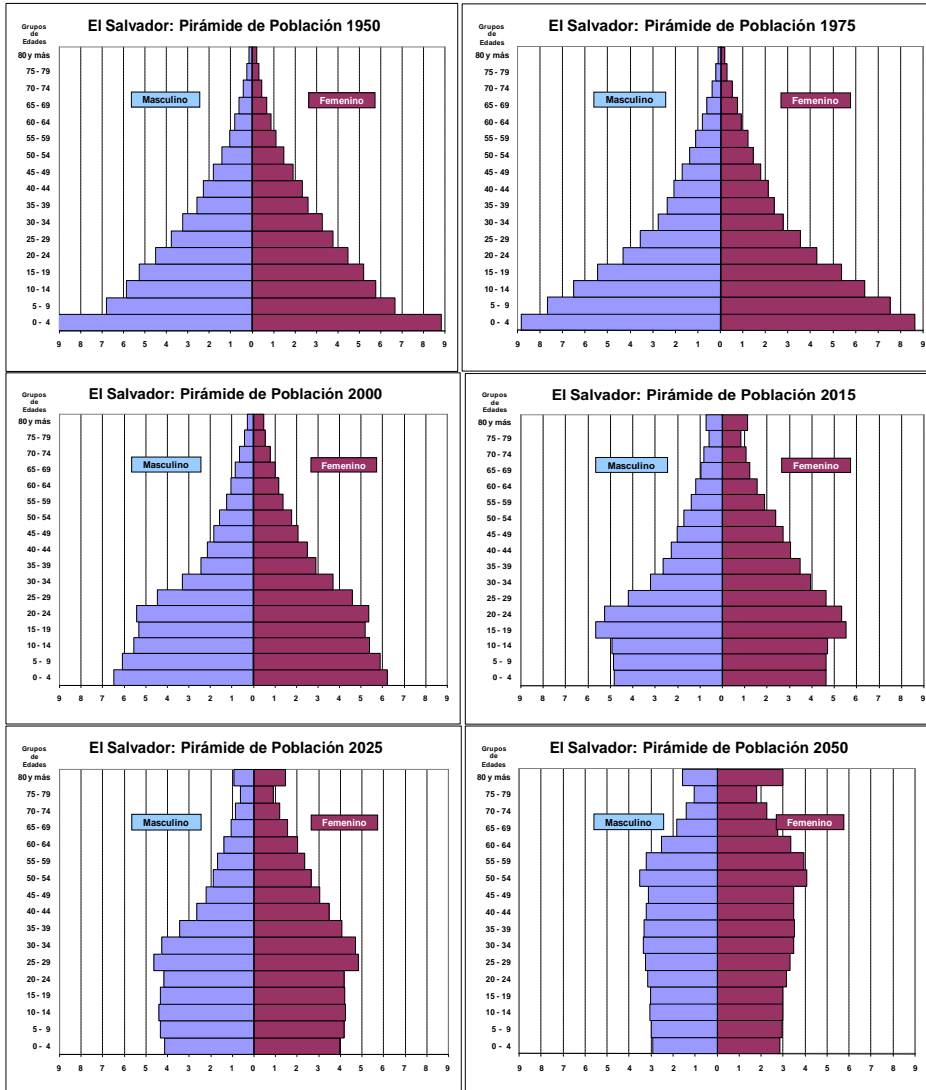
Por su parte, la TIT permite formar las funciones conmutadas en las tablas de mortalidad, las cuales se definen por medio de las siguientes igualdades:

$$\begin{aligned}D_x &= v^x \cdot l_x \\N_x &= \sum D_x \\D_{xy} &= v^x \cdot l_x \cdot l_y \\N_{xy} &= \sum D_{xy} \\v &= \frac{1}{(1+i)^x}\end{aligned}$$

En donde:

- x = Edad del causante de pensión
- y = Edad de él o la cónyuge, él o la conviviente, padre y madre del causante
- i = Tasa de interés anual (TIT), utilizada para establecer valores conmutativos en tablas
- v = Factor de actualización
- l_x, l_y = Número de personas vivas a una edad determinada

ANEXO L
Evolución de la Pirámides Poblacionales, CELADE 2011



ANEXO M
Resumen de las Valuaciones Actuariales del Sistema de Pensiones Salvadoreño (1994-1998)

Autores	Sistema Valuado	Información Utilizada	Déficit Actuarial (Millones)
CIEDESS (1994) ^a	Antiguo sin Reforma	Datos a Diciembre de 1992 Cotizantes: 398,364 Pensionados: 52,751 Rentabilidad Nominal 9.0% Tasa de descuento 5.0% Población abierta Horizonte de proyección a 60 años	¢83,566 o US\$ 9,550
CIEDESS, Superintendencia (1996, 1997), citados en Mesa Lago y Durán (1998) ^b	1. Antiguo sin Reforma 2. Mixto 3. Capitalización Individual	Datos a Diciembre de 1996 Cotizantes: 476,852 Pensionados: 66,089 Rendimiento 4.0% Horizonte de proyección a 60 años	1. ¢322,969 o US\$ 36,911 2. ¢209,864 o US\$ 23,984 3. ¢175,589 o US\$ 20,067
Ministerio de Hacienda (1997), citado en Mesa Lago y Durán (1998) ^b	Capitalización Individual	Datos a Diciembre de 1996 Cotizantes: 476,852 Pensionados: 66,089 Rendimiento 4.0% Horizonte de proyección a 60 años	¢174,195 o US\$19,908
Mesa Lago y Durán (1998) ^b	1. Mixto 2. Capitalización Individual	Datos a Diciembre de 1996 Cotizantes: 520,000 Pensionados: 66,089 Rendimiento 4.0% Horizonte de proyección a 60 años	1. ¢+11,910 o + US\$ 1,361 2. ¢64,489 o US\$ 7,370
Melinsky Pellegrinelli y Asociados (1998) ^c	1. Antiguo sin Reforma 2. Capitalización Individual	Datos a Diciembre de 1997 Cotizantes: 526,509 Pensionados: 82,964 Tasa de descuento y rentabilidad real 6.0% Población cerrada Horizonte de proyección 100 años	1. ¢76,902 o US\$ 8,788.8 2. ¢43,112 o US\$ 4,928.0 (75% se trasladan)

Fuente: a CIEDESS (1994), b Mesa-Lago, C. y Durán F. (1998) y c Melinsky, E. (1998).

ANEXO N
Régimen de Inversión
Experiencia Internacional: Multifondos

Características	Chile	México	Colombia	Perú
Cantidad de Tipos de Fondos	5	5	4	3
Denominación de los Fondos	<p>Fondo A, B, C, D y E</p> <p>El Fondo A es el de mayor riesgo y el Fondo E el de menor riesgo</p>	<p>Sociedad de Inversión Básica (SIB), 1, 2, 3, 4 y 5</p> <p>La SIB 1 es la de menor riesgo y la SIB 5 la del mayor riesgo</p>	<p>Fondos para afiliados no pensionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Fondo Conservador b. Fondo Moderado c. Fondo de Mayor Riesgo <p>Fondo para afiliados pensionados y beneficiarios sobrevivientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Fondo Especial de Retiro Programado 	<p>Fondo de Pensiones Tipo 1 o de Preservación de Capital: fondo de menor riesgo</p> <p>Fondo de Pensiones Tipo 2 o Fondo Mixto: equivalente al fondo único previo a la introducción de los multifondos. Busca un crecimiento moderado con volatilidad (riesgo) media.</p> <p>Fondo de Pensiones Tipo 3 o Fondo de Apreciación de Capital (fondo de crecimiento): fondo de mayor riesgo</p>

Características	Chile	México	Colombia	Perú
Afiliados Permitidos en cada Tipo de Fondo	<p>Fondo A: dirigido a mujeres menores de 51 años y hombres menores de 56 años. No se permiten jubilados</p> <p>Fondo B: Para afiliados de cualquier edad. No se permiten jubilados</p> <p>Los Fondos C, D y E pueden ser escogidos por afiliados de cualquier edad y jubilados.</p>	<p>Las SIB son dirigidas a:</p> <p>SIB 1: 60 años de edad o más</p> <p>SIB 2: Entre 46 y 59 años de edad</p> <p>SIB 3: Entre 37 y 45 años de edad</p> <p>SIB 4: Entre 27 y 36 años de edad</p> <p>SIB 5: 26 años de edad o menos</p>	<p>Los afiliados no pensionados pueden elegir libremente uno de los tipos de Fondos, salvo que les sea aplicable la “regla de convergencia”, en cuyo caso pueden escoger hasta dos Fondos.</p> <p>La regla de convergencia consiste en que, atendiendo criterios de edad y género (mujeres de 50 años o más y hombres de 55 años o más), el saldo de las cuentas individuales deben converger hacia el Fondo Conservador, de tal manera de mantener el siguiente saldo mínimo en dicho Fondo:</p> <p>Mujeres de 50 años y Hombres de 55 años: 20%</p> <p>Mujeres de 51 años y Hombres de 56 años: 40%</p> <p>Mujeres de 52 años y Hombres de 57 años: 60%</p> <p>Mujeres de 53 años y Hombres de 58 años: 80%</p> <p>Mujeres de 54 años o más y Hombres de 59 años o más: 100%</p>	<p>Fondo Tipo 1: diseñado para afiliados mayores de 60 años, próximos a jubilarse o que perciben una pensión por la modalidad de retiro programado o renta temporal</p> <p>Fondo Tipo 2: dirigido a afiliados en edades intermedias, entre 45 y 60 años de edad</p> <p>Fondo Tipo 3: diseñado para afiliados jóvenes que pueden asumir mayores riesgos de fluctuaciones en la rentabilidad</p> <p>Para los afiliados con 60 años cumplidos, los saldos de sus cuentas son asignados al Fondo Tipo 1 dentro del mes siguiente al mes de cumplimiento de la referida edad, salvo que el afiliado haya solicitado pertenecer al Fondo Tipo 2. Un afiliado mayor de 60 años no puede estar en el Fondo Tipo 3.</p>

Características	Chile	México	Colombia	Perú
Otras Reglas de Afiliación / Transferencias de Afiliados entre Fondos	<p>Los cotizantes son afiliados automáticamente a un determinado Fondo en función de su edad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Menores de 35 años: Fondo B Mujeres entre 36 a 50 años, hombres entre 36 a 55 años: Fondo C Mujeres mayores de 51 años, hombres mayores de 56 años: Fondo D <p>Sin embargo, los trabajadores tienen la opción de cambiarse a otro Fondo, siempre y cuando no incumplan las restricciones de edad establecidas para cada Fondo.</p>	<p>Los trabajadores pueden solicitar la transferencia de sus recursos de una SIB a otra distinta de la que les corresponde por su edad, siempre que esta última invierta los recursos de trabajadores de igual o mayor edad.</p> <p>Cuando por motivo de edad los trabajadores deban cambiarse a otra SIB, pueden solicitar que los recursos acumulados en la SIB que se encontraban con anterioridad permanezcan invertidos en dicha Sociedad. Es decir, la nueva SIB recibirá únicamente los nuevos flujos de aportaciones.</p>	<p>Cuando el afiliado no haya elegido un tipo de fondo, se aplican las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Mujeres menores de 50 años y hombres menores de 55: la Administradora debe asignar la totalidad de sus recursos al Fondo Moderado. Para aquellos que han cumplido las edades señaladas anteriormente, la Administradora asigna los recursos al Fondo Moderado en el porcentaje que no correspondan al Fondo Conservador. 	<p>Si el afiliado no elige un tipo de Fondo, el saldo de su cuenta es asignado al Fondo Tipo 2, en la AFP de su elección. Posteriormente, el afiliado puede solicitar el cambio.</p>

ANEXO O
Régimen de Inversión
Experiencia Internacional: Límites de Inversión en Títulos Públicos

País	Límite de Inversión a Títulos Públicos	Instrumentos incluidos en Límite para Títulos Públicos
Chile	Dependiendo del tipo de Fondo: Fondos Tipos A y B: 30% - 40% Fondo Tipo C: 35% - 50% Fondo Tipo D: 40% - 70% Fondo Tipo E: 50% - 80%	Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile; letras de crédito emitidas por los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización; Bonos de Reconocimiento emitidos por el Instituto de Normalización Previsional u otras Instituciones de Previsión, y otros títulos emitidos o garantizados por el Estado de Chile ¹⁰⁸
México	Hasta el 100% del Activo Total	Instrumentos de Deuda emitidos o avalados por el Gobierno Federal, o en Instrumentos de Deuda emitidos por el Banco de México ¹⁰⁹
Colombia	No pueden ser superiores al 50% del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones	Inversiones en Títulos de Deuda Pública. Además, la Ley establece que dichos títulos deben cubrir la desvalorización monetaria y permitir el pago de intereses reales que reflejen la tasa del mercado financiero, certificada por la Superintendencia Bancaria.
Perú	Estado: 30% BCR: 30% Títulos Públicos: 40%	Instrumentos emitidos o garantizados por el Estado Peruano o por el Banco Central de Reserva del Perú
El Salvador	DGT: 20% - 50% BCR: 20% - 30% Títulos Públicos: Hasta 70%	Valores emitidos por la Dirección General de Tesorería de El Salvador, Banco Central de Reserva de El Salvador, empresas estatales e instituciones oficiales autónomas, BANDESAL, Certificados de Inversión Previsionales (CIP A) ¹¹⁰

¹⁰⁸ No incluye bonos y efectos de comercio emitidos por empresas públicas.

¹⁰⁹ No incluye a los instrumentos de deuda emitidos, avalados o aceptados por las instituciones de banca de desarrollo, salvo cuando en éstos conste en forma expresa el aval del Gobierno Federal.

¹¹⁰ No incluye ni CIP B ni valores emitidos por el FSV.

ANEXO P
Régimen de Inversión
Experiencia Internacional: Límites a la Inversión en Títulos Extranjeros

País	Porcentaje Máximo Permitido	Comentarios
Chile	<p>Del rango establecido por Ley (30% - 80%), el Banco Central de Chile fija el límite máximo para la suma de las inversiones de los Fondos Tipos A, B, C, D y E de una misma Administradora.</p> <p>Individualmente, depende del Tipo de Fondo. El Banco Central de Chile también les fija los límites máximos dentro del rango establecido por Ley:</p> <p>45% - 100% Fondo Tipo A 40% - 90% Fondo Tipo B 30% - 75% Fondo Tipo C 20% - 45% Fondo Tipo D 15% - 35% Fondo Tipo E</p>	<p>Al igual que otros tipos de instrumentos, deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la Ley. Por ejemplo, cuando se trata de instrumentos de deuda, deben contar con al menos dos clasificaciones de riesgo iguales o superiores a BBB y nivel N-3.</p> <p>Adicionalmente, deben cumplir con otras características que señala el Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones.</p>
México	<p>No deben exceder el 20% del activo total de la sociedad de inversión.</p>	<p>Al igual que otros tipos de instrumentos, deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la Ley. Por ejemplo, las inversiones en valores extranjeros de deuda deben alcanzar ciertas calificaciones mínimas (grado de inversión)</p> <p>Los valores objeto de las operaciones celebradas en el mercado nacional, deben estar inscritos en el Registro Nacional de Valores. Sin embargo, tratándose de valores adquiridos en el exterior este requisito no es aplicable</p>
Colombia	<p>La regulación establece límites para las inversiones en títulos, valores o participaciones de emisores del exterior, así como para depósitos a la vista en bancos del exterior, dependiendo del tipo de fondo:</p> <p>Hasta 40% - Fondo Conservador Hasta 60% - Fondo Moderado Hasta 70% - Fondo de Mayor Riesgo</p> <p>Adicionalmente, se han establecido límites para la suma de las inversiones en moneda extranjera sin cobertura cambiaria que puede tener el fondo:</p> <p>Hasta 10% - Fondo Conservador Hasta 35% - Fondo Moderado Hasta 50% - Fondo de Mayor Riesgo</p>	<p>Las inversiones en títulos de emisores extranjeros son admisibles cuando cuentan con una calificación de grado de inversión otorgada por una sociedad calificadora reconocida internacionalmente.</p> <p>En el caso que la inversión o el emisor cuente con calificaciones de más de una sociedad calificadora, se debe tener en cuenta la calificación de mayor riesgo (si fueron expedidas dentro de los últimos tres meses) o la más reciente (cuando exista un lapso superior a dicho período entre una y otra calificación).</p>

País	Porcentaje Máximo Permitido	Comentarios
Perú	Máximo del 30% del valor del fondo	El límite del 30% es aplicado a la suma de las inversiones en instrumentos emitidos por Gobiernos, entidades financieras y no financieras cuya actividad económica mayoritariamente se realice en el exterior.
El Salvador	<p>Máximo del 30% (Ley) Máximo del 20% (Comisión de Riesgo)</p> <p>El límite a las inversiones en títulos extranjeros se incluye dentro del rubro de “otros instrumentos de oferta pública”.</p>	La Ley menciona que la Comisión de Riesgo debe fijar los límites máximos por tipo de instrumento financiero, dentro de los parámetros definidos por Ley. Al 31 de diciembre de 2011, la Comisión de Riesgo había establecido un límite máximo de 20% para “otros instrumentos de oferta pública”.

ANEXO Q
Comisiones y Aportes en los Regímenes de Capitalización
Datos a Diciembre 2009^{4/}

País	Comisión Total	Seguro de invalidez y fallecimiento	Comisión neta	Aporte capitalizable	Comisión sobre aportes neta	Total
	a	b	c = a-b	d	e= c/(d+c)	f= a/(d+a)
Chile	3.37	1.87	1.50	10.00	13.0%	25.2%
Colombia 2/	3.00	1.41	1.59	11.50	12.1%	20.7%
Costa Rica 3/	ND	ND	0.40	3.85	9.4%	ND
El Salvador 4/	2.20	1.20	1.00	10.80	8.5%	16.9%
México 5/	ND	2.50	ND	8.50	ND	ND
Perú	2.91	0.96	1.95	10.00	16.3%	22.5%
R. Dominicana 6/	1.57	1.00	0.57	8.40	6.4%	15.7%
Uruguay 7/	2.62	1.01	1.62	13.38	10.8%	16.4%

Fuente: AIOS.

ND: No Disponible

- 1/: Adicionalmente se cobra una comisión por administración del portafolio de inversiones, cuyo margen mayor es el 0.02285% de acuerdo a límites establecidos en la Ley de Pensiones.
- 2/: Adicionalmente, se cobra una comisión por traspaso, cesantes y aportes voluntarios.
- 3/: Comisión equivalente sobre flujo. La cobertura de invalidez y fallecimiento queda a cargo del régimen público, pero su costo no se discrimina del aporte para vejez.
- 4/: Los datos de El Salvador se actualizaron a 2012.
- 5/: No se estima comisión equivalente sobre flujo. La aportación del 2.5% del salario para el seguro es directamente canalizada al IMSS y su administración es independiente del sistema de pensiones.
- 6/: La comisión neta incluye 0.1% para la operación de la Superintendencia, mientras que el aporte neto incluye 0.4% de la contribución al Fondo de Solidaridad Social (que se capitaliza colectivamente). Adicionalmente se cobra una comisión anual complementaria, que se descuenta de la rentabilidad.
- 7/: Adicionalmente se cobra una comisión por custodia, cuyo promedio en diciembre de 2007 fue 0.002% del saldo de las cuentas individuales.