

El sistema de pensiones en El Salvador

Institucionalidad,
gasto público y
sostenibilidad financiera

Carmelo Mesa-Lago
María Elena Rivera



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

209

El sistema de pensiones en El Salvador

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Carmelo Mesa-Lago
María Elena Rivera



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Carmelo Mesa-Lago, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y María Elena Rivera, Coordinadora del Programa de Estudios sobre Políticas Públicas de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) de El Salvador, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

Los autores agradecen a Lyla Gil, Asistente de Investigación de FUNDAUNGO, por su apoyo en la solicitud, sistematización y procesamiento de datos, así como a José I. Coronado, Asistente de Investigación en la Universidad de Pittsburgh, por su ayuda en el procesamiento de las encuestas de hogares.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/66
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00374

Esta publicación debe citarse como: C. Mesa-Lago y M. E. Rivera, "El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 209 (LC/TS.2020/66), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del Sistema de Pensiones en El Salvador.....	13
A. Institucionalidad.....	13
1. Subsistemas (civiles y militares).....	14
2. Institución Diseñadora de Políticas Previsionales.....	18
3. Institución reguladora.....	19
4. Institución Administradora	21
B. El Sistema de Pensiones 2000-2017.....	21
1. Sistema de Pensiones Contributivo	21
2. Cobertura de Activos (cotizantes /PEA)	22
3. Densidad de Cotizaciones.....	30
C. El Sistema de Pensiones no Contributivo.....	32
1. Pensiones no contributivas	32
2. Cobertura no contributiva.....	33
3. Cobertura de Pasivos (pensionados totales/población 65+)	34
II. Gasto público del Sistema de Pensiones en El Salvador.....	37
A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2018	37
1. Gasto público sistema de pensiones contributivo	37
2. Gasto público del sistema no contributivo	40
3. Gasto total en pensiones públicas en moneda corriente	41
4. Gasto total en pensiones públicas en moneda real.....	42
5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público de pensiones	43
6. Gastos del sistema público financiados con inversiones del sistema privado.....	43
B. Indicadores del Gasto Público en Pensiones	44
1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	46

2.	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	46
3.	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público total.....	46
4.	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB.....	46
5.	Gasto en pensiones no contributivas respecto al gasto total en pensiones.....	46
III.	Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en El Salvador.....	49
A.	Situación Financiera del Sistema de Pensiones (antecedentes generales y descripción)	49
1.	Sistema Público de Pensiones	49
2.	Sistema de Ahorro para Pensiones	50
B.	Ingresos del Sistema de Pensiones 2000-2018.....	50
1.	Evolución de las tasas de cotización.....	50
2.	Ingresos del sistema de pensiones	50
C.	Balance Financiero del Sistema de Pensiones.....	52
D.	Estudios actuariales y financieros del Sistema de Pensiones	56
E.	Proyecciones del Gasto Público en Pensiones	58
F.	Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones.....	59
IV.	Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones	61
A.	El mito de las promesas del sistema privado salvadoreño.....	61
B.	Generar y publicar estadísticas previsionales elementales.....	62
C.	Terminar con una devastadora inequidad.....	62
D.	Aumentar la cobertura de la PEA y adultos mayores	62
E.	Reformar los parámetros clave del sistema	63
F.	Disminuir la evasión y la morosidad.....	63
G.	Incrementar la rentabilidad de la inversión del fondo del SAP	64
H.	Mejorar el equilibrio actuarial	64
I.	Reformar el sistema tributario.....	64
J.	Asegurar un diálogo social.....	64
V.	Comentarios finales.....	65
A.	Institucionalidad del Sistema de Pensiones de El Salvador.	65
B.	Gasto Público Sistema de Pensiones 2000-2018.....	67
C.	Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en El Salvador.....	68
	Bibliografía.....	71
	Anexos	75
	Anexo 1	76
	Anexo 2	78
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: número publicados	80
	Cuadros	
Cuadro 1	Reglas de transición en la reforma estructural de 1996	14
Cuadro 2	Parámetros del SPP.....	15
Cuadro 3	Beneficios vigentes en SAP con la reforma de 2017	16
Cuadro 4	Beneficio Económico Temporal (BET) en SAP, según años de cotización	17
Cuadro 5	Tasa de cotización especial para optados B de acuerdo al monto de la pensión	18
Cuadro 6	Cobertura de la PEA basada en activos cotizantes, 1980-2018.....	23

Cuadro 7	Distribución porcentual de la PEA ocupada urbana entre formal e informal, por sexo, y cobertura, 2005-2018	25
Cuadro 8	Cobertura de pensiones por categoría ocupacional, 2005-2018	26
Cuadro 9	Cobertura basada en encuestas homologadas y variables clave, 1997-2018.....	28
Cuadro 10	Cobertura contributiva y no contributiva (Pasivos) sobre población de 65 años y más, 1998-2018	34
Cuadro 11	Gasto en pensiones contributivas del ISSS e INPEP, 2000 a 2018.....	39
Cuadro 12	Gasto público sistema de pensiones contributivo, 2000-2018	40
Cuadro 13	Gasto público en pensiones no contributivas, 2009-2019	41
Cuadro 14	Gasto público total, pensiones contributivas y no contributivas, 2000-2018	41
Cuadro 15	Gasto total en pensiones públicas en moneda real, 2000-2018	42
Cuadro 16	Transferencias fiscales al sistema público financiadas por el SAP, 2000-2018	44
Cuadro 17	Gasto en protección social, gasto social, gasto del sector público no financiero y PIB, 2000-2018	44
Cuadro 18	Indicadores del gasto público en pensiones 2000-2018.....	45
Cuadro 19	Distribución de la tasa de cotización a partir de la re-reforma de 2017	50
Cuadro 20	Ingresos del sistema de pensiones en moneda corriente y real, 2000-2018.....	51
Cuadro 21	Ingresos en moneda corriente del sistema de pensiones como porcentaje del PIB y de los ingresos públicos totales (SPNF), 2000-2018	52
Cuadro 22	Egresos en moneda corriente del sistema de pensiones, 2000-2018	53
Cuadro 23	Gastos administrativos como porcentaje de los egresos, 2000-2018	53
Cuadro 24	Balance financiero del sistema de pensiones, 2000-2018.....	54
Cuadro 25	Distribución porcentual del ingreso corriente del sistema de pensiones, por fuente, 2000-2018	55
Cuadro 26	Proyecciones del gasto público en pensiones, 2017-2050.....	58
Cuadro 27	Relación activos por un pasivo en sistema, contributivo SAP, SSP y IPSFA, 1980-2018.....	59
Cuadro A1	Resumen legislativo sobre pensiones en El Salvador, 1998 a 2017	76
Gráficos		
Gráfico 1	Cobertura de la PEA basada en activos cotizantes, 1980-2018.....	24
Gráfico 2	Cobertura de la PEA ocupada urbana por sector formal e informal, 2005-2019.....	26
Gráfico 3	Proporción de afiliados que cotiza en el mes, 1999-2018	31
Gráfico 4	Cobertura total, contributiva y no contributiva de pasivos respecto a la población de 65 años y más, 1998-2017.....	35
Gráfico 5	Gasto público en pensiones contributivas y sus componentes, 2000-2018.....	39
Gráfico 6	Gasto de pensiones como porcentaje del gasto en protección social, del gasto social, del gasto del SPNF y del PIB, 2000 a 2018	47

Resumen

El Salvador fue el octavo país latinoamericano en implementar una reforma estructural de pensiones (1996), esencialmente copiando el modelo substitutivo chileno, pero careciendo de las condiciones económicas, de mercados laboral y de capital necesarias para que funcionase, resultando en un pobre desempeño en 1998-2018, que requirió una re-reforma en 2017 cuyo principal objetivo fue reducir el déficit fiscal. La cobertura de activos (PEA) se contrajo, la cobertura de pasivos creció, pero está entre las cinco inferiores en la región y la cobertura no contributivas es mínima y se estancó y hay desigualdades notables en la cobertura activa y pasiva por género, localidad, tamaño de la empresa, ingreso y educación; la re-reforma no introdujo medida alguna para extender la cobertura. Los afiliados que contribuyen activamente al sistema descendieron de 64% a 23%, la proporción inferior entre los nueve países con pensiones privadas. Mientras que el gasto en protección social se duplicó, el gasto proporcional en pensiones públicas descendió y algo similar ocurrió en la proporción del gasto social. Después de la re-reforma, se pasó de un sistema de capitalización individual a uno mixto al crearse un fondo colectivo de reparto (CGS) para financiar en parte los gastos de transición. En 2000-2002 se agotaron las reservas de los dos institutos públicos principales, mientras que el de las fuerzas armadas se agotó después; el financiamiento del déficit por el Estado creció hasta 88% aunque tras la re-reforma parte de los egresos son financiados por la CGS. El estudio actuarial realizado después de la re-reforma proyectó un pasivo actuarial neto de compromisos fiscales de 66% del PIB así como un déficit de la CGS; faltan proyecciones de parámetros y sus efectos lo que afecta la capacidad para desarrollar propuestas informadas. Todo ello hace esencial una reforma integral y consensuada del sistema de pensiones.

Introducción

El sistema de pensiones de El Salvador realizó una reforma estructural en 1996 que creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), la cual fue vendida a la ciudadanía como un sistema “privado” (administradoras que competirían entre sí promoviendo la eficiencia), que expandiría la cobertura, con propiedad de la cuenta individual por los asegurados (un incentivo para afiliarse y cotizar), sin interferencia del Estado y pagando pensiones dignas. De hecho, ocurrió todo lo contrario: una caída en la cobertura de la PEA, la merma en el valor de las prestaciones, la acentuación de la inequidad de género, la ausencia de solidaridad social, los altos costos administrativos por falta de competencia entre administradoras, las considerables ganancias del sector financiero, los altos costos de transición, el creciente déficit fiscal y la repetida intervención estatal. Estos problemas forzaron la re-reforma en 2017.

El sistema de pensiones enfrenta múltiples retos vinculados con sus dimensiones constitutivas, las instituciones que lo conforman y además con aspectos relativos a las finanzas públicas y capacidad del gobierno para brindar protección social ante diferentes riesgos. Este informe tiene por objetivo realizar un análisis integral en términos institucionales, económicos y financieros, que permitan identificar las brechas económicas y sociales en la cobertura del sistema de pensiones, en el corto y largo plazo, asegurando la sostenibilidad financiera-actuarial, una cobertura adecuada y suficiencia de las prestaciones.

El informe está estructurado en cinco capítulos. El Capítulo I aborda la institucionalidad del sistema de pensiones y se divide en tres secciones. La primera ofrece una visión general del sistema analizando los tres subsistemas existentes. El primero (civil) comprende el subsistema privado (SAP) y el público (SPP cerrado que incluye ISSS e INPEP), así como dos esquemas: contributivo y no contributivo; las características de todos ellos son resumidas. Se describe también el subsistema para las fuerzas armadas (IPSFA) y las desigualdades notables de este con el SAP y el SPP respecto a condiciones de acceso, prestaciones y financiamiento. Luego se describen las instituciones encargadas del diseño de políticas previsionales, regulaciones y administración.

La segunda sección del Capítulo I describe el sistema de pensiones en el período 2000-2018 y profundiza los temas siguientes: el sistema contributivo y sus cambios, la cobertura de activos y la

densidad de la cotización. Aquí se desarrolla por vez primera, basada en encuestas de hogares, una serie homologada de cobertura cotizantes activos/PEA entre los períodos 1980-1996 (antes de la entrada en vigor en 1998 de la reforma estructural) y el período 1999-2018. Dicha serie calcula la cobertura desagregada de los tres subsistemas (SAP, SPP e IPSFA) así como el total cubierto para todo el período 1997-2018. En 2018, después de 20 años del sistema privado, la cobertura de 24,8% estaba dos puntos porcentuales por debajo de 1996, cuando era del 26,8%; se muestra una tendencia declinante. Se analizan las causas de este problema y se resalta que la re-reforma de 2017 no introdujo medidas para extender la cobertura, a pesar del mandato de la Ley SAP de 1996.

En la tercera sección se examina el sistema de pensiones no contributivo, su objetivo, prestaciones, focalización, instituciones ejecutoras-reguladoras y características, también se estima la cobertura de la Pensión Básica Universal (PBU) otorgada a adultos mayores de 70 años en extrema pobreza, que no poseen una pensión contributiva, su monto es de US\$50 mensuales y en 2018 cubría solo el 5% de la población meta.

También por vez primera se realiza un cálculo homologado para el período 1998-2018, basado en encuestas de hogares, de la cobertura de la población de 65 y más años cubierta por el sistema de pensiones contributivas y no contributivas. En 2018, la cobertura contributiva del SAP era de 14,5% y la del SPP de 16%, mientras que las pensiones no contributivas era de 5%, para un total de 35,5%, lo que representa un crecimiento de 12 puntos porcentuales con respecto a 1998 (23,4%).

El Capítulo II trata el gasto público del sistema de pensiones, o sea las financiadas por el Estado, y se divide en dos secciones. La primera estudia dicho gasto en el período 2000-2018, proporcionando estadísticas y análisis del gasto público de pensiones contributivas. Los cálculos realizados son pioneros en desarrollar series de 20 años sobre el gasto de pensiones públicas desglosadas en El Salvador, puesto que las dos entidades que generan dichas cifras (Ministerio de Hacienda y SSF), no lo han hecho hasta ahora y mezclan las pensiones más importantes (ISSS, INEP, IPSFA) con otros programas de menor cuantía varios de los cuales no son propiamente de pensiones IVM, sino que conceden otras prestaciones y, además, excluyen el gasto de las pensiones no contributivas.

El gasto público de pensiones contributivas calculado en moneda corriente (en dólares de EEUU que es la moneda de curso en El Salvador) y en moneda real (deflactada usando el índice de devaluación del dólar) mostró un aumento en 2000-2018. Pero hubo tendencias diferentes en la participación de los subsistemas: la del ISSS disminuyó, de 43,6% a 35,6%. Esta caída se debió al recorte de las transferencias fiscales por la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS); en 2018, las transferencias combinadas de la CGS al SAP y las del FOP al SPP sumaron US\$748.4 millones, un aumento de 12% en vez de un descenso de 19%. El gasto del INPEP tuvo una tendencia creciente de 42,5% a 46,1%, el gasto que más creció fue el del IPSFA de 13,9% a 18,3%. En moneda corriente, el gasto de IPSFA aumentó 185% versus 134% en el INPEP y 76% el ISSS; ello se debe en gran parte a los abundantes y generosos beneficios pagados por IPSFA.

Además, se calcula el gasto público del sistema de pensiones no contributivas a cargo del FISDL, un organismo público descentralizado y asignado a la Presidencia de la República. La PBU se inició en 2009 y la serie llega hasta 2018; la asignación de recursos a la PBU osciló entre 1% y 3,5% del gasto total de pensiones públicas, pero está virtualmente estancada desde 2014.

La segunda sección del Capítulo II compara las estimaciones del gasto público de pensiones hechas en la sección precedente con variables de gasto público y económicas, construyendo indicadores para el período 2000-2018: a) Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social, el último se duplicó, mientras que el gasto en pensiones aumentó, pero como porcentaje del gasto en protección social disminuyó. b) Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social, el último aumentó en 172% mientras que el porcentaje del gasto en pensiones disminuyó 3,2 puntos porcentuales. c) Gasto en pensiones como

porcentaje del gasto público total¹, el último creció 126% mientras que el porcentaje del gasto en pensiones se mantuvo en el mismo nivel, pero con fluctuaciones sin una clara tendencia. d) Gasto en pensiones como porcentaje del PIB, presentó una tendencia estable, fue de 2,1% en 2000 y en 2018, pero disminuyó 0,6 puntos porcentuales en 2018 respecto a su cima en 2017 por la creación de la CGS.

El Capítulo III analiza la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y se divide en seis secciones, en las que se describe brevemente la situación financiera de los tres institutos previsionales. Se muestra que desde la re-reforma de 2017 se pasa de la capitalización individual a un sistema mixto porque se crea la CGS, un fondo colectivo de reparto, para financiar parte de los gastos de transición. Además, se analiza la estructura de los ingresos del sistema de pensiones, incluyendo las tasas de cotización en el SAP y las transferencias fiscales. A partir de los ingresos y egresos se calcula el balance financiero del ISSS, INPEP e IPSFA en 2000-2018. Dicho balance fue deficitario en el ISSS y en INPEP desde 2000, esto no ocurrió en IPSFA hasta 2009 pero creció con rapidez. La distribución del déficit acumulado en el período fue: 71% en INPEP, 17% en IPSFA y 12% en ISSS. El balance total respecto al PIB disminuyó en el período de -0,85% a -0,03%. No obstante, desde 2000-2002 se agotaron las reservas del ISSS e INPEP y la carga financiera para el Estado es considerable: el financiamiento del déficit en el SPP por transferencias fiscales creció de 74% a 88% del costo total entre 2002 y 2017. Después de la re-reforma de 2017, parte de los egresos son sufragados por la CGS y ocurrió una disminución de 2,5 puntos en las transferencias fiscales en 2018.

Así mismo se hace una revisión detallada de los estudios actuariales y sus resultados, a los que se ha tenido acceso desde la reforma estructural de 1996 hasta la fecha, algunos específicos del SPP, otros que incluyen también al SAP, y un estudio del IPSFA. Se presta atención especial a los dos estudios realizados por la firma Melinsky el primero en 2017, antes de la re-reforma que adoleció de serios problemas, y el segundo en 2018 que tuvo en cuenta la re-reforma y proyectó un pasivo actuarial neto de compromisos estatales con el SPP equivalente 65,8% del PIB; además advirtió que la CGS arrojará déficit en 2022 y requerirá transferencias fiscales en el período 2017-2050. El análisis de la sostenibilidad financiera-actuarial del sistema de pensiones está limitado debido a la falta de información sobre proyecciones de parámetros (y sus efectos) como cambios en la edad de retiro, tasa de cotización y tasa de remplazo; esto disminuye la capacidad de desarrollar propuestas basadas en evidencia y que enfrenten de forma adecuada los problemas. Sin embargo, se incluye una reflexión a partir de los parámetros vigentes en comparación con otros países, sobre variables demográficas y mercado laboral.

El Capítulo IV, Comentarios Finales, ofrece conclusiones sobre los aspectos fundamentales de todo el informe que ya han sido resumidas. Finalmente, el Capítulo V, Propuestas de Política Pública para la Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones, hace recomendaciones de política pública, derivadas de los hallazgos del informe y la revisión de otras investigaciones recientes del sistema de pensiones salvadoreño, para confrontar los fallos del sistema, como baja cobertura, y reforzar la sostenibilidad financiera-actuarial del mismo.

Por último, para la generación de políticas públicas que refuercen la sostenibilidad del sistema de pensiones, es necesario tener en cuenta las problemáticas que trascienden a las pensiones, como la falta de una reforma tributaria integral que permita generar más recursos para reducir las brechas de coberturas de las pensiones no contributivas. También demanda desmitificar y desideologizar las decisiones en materia de seguridad social a fin de emprender una re-reforma objetiva, profesional y consensuada; y la necesidad de publicar estadísticas previsionales elementales y la conducción de un nuevo estudio actuarial para tomar decisiones informadas en el futuro.

¹ El gasto público total no está disponible y se usó el gasto del Sector Público No Financiero (SPNF) del Ministerio de Hacienda (2000-2018), el cual incluye al gobierno central, las instituciones descentralizadas no empresariales y las empresas públicas.

I. Institucionalidad del Sistema de Pensiones en El Salvador

A. Institucionalidad

El Sistema de Pensiones en El Salvador nació en 1969 con el régimen contributivo de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que cubría a los trabajadores del sector privado. De acuerdo con Mesa Lago (2004: 13) El Salvador se encuentra en el grupo tardío-bajo de sistemas de seguridad social que, con respecto a sus inicios históricos y grado de maduración, fueron de los últimos países en establecer sus programas, y tienen bajas coberturas y desarrollo. En 1975 se creó el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), para los empleados del sector público de la rama administrativa con un programa de pensiones que cubría los riesgos de IVM; el que en 1978 incorporó a docentes.

Estos dos institutos atendían a los empleados civiles del sector público y privado. En 1981 se creó el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), para administrar los fondos de pensiones de retiro, invalidez y sobrevivencia, de militares. ISSS, INPEP e IPSFA constituyen el Sistema Público de Pensiones (SPP). Adicionalmente existe el Instituto de Bienestar Magisterial (ISBM) encargado del programa especial de enfermedad, maternidad y pensiones de invalidez y sobrevivencia únicamente por riesgos profesionales (Ley ISBM, 2007, art. 23, 36, 41); razón por la que no es relevante para el presente estudio.

De acuerdo a la taxonomía de reformas de pensiones de sistemas privados y públicos en América Latina, la de El Salvador (1996) fue "sustitutiva", porque cerró totalmente el sistema público a nuevos afiliados y lo reemplazó por uno de capitalización individual: el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) (Mesa-Lago, 2004). Aunque ISSS e INPEP fueron cerrados a nuevos cotizantes, debido a la regla de transición establecida, ambos siguieron operando con los cotizantes obligados y optados correspondientes, de acuerdo a las edades, y los pensionados. El IPSFA no fue modificado por la reforma estructural.

Cuadro 1
Reglas de transición en la reforma estructural de 1996^a

Grupos de cotizantes	Distribución entre subsistemas
Mujeres mayores de 50 años Hombres mayores de 55 años	Obligados al SPP
Mujeres con edad entre 36 y 50 años Hombres con edad entre 36 y 55 años	Optados Posibilidad de elección entre SAP y SPP
Menores de 36 años Nuevos afiliados (sin importar edad)	Obligados al SAP

Fuente: Elaboración propia con base a Ley SAP.

^aSe denomina como optados a la población que tuvo la posibilidad de elegir entre permanecer en el SPP o trasladarse al SAP.

A continuación, se describen los subsistemas existentes: su funcionamiento, parámetros, beneficios y requisitos para el acceso a pensión.

1. Subsistemas (civiles y militares)

a) Sistema Público de Pensiones (SPP)

Se denomina Sistema Público de Pensiones (SPP) al conformado por el ISSS, el INPEP y el IPSFA. Estas instituciones operan de forma separada y brindan atención a trabajadores del sector privado en el caso del ISSS y a trabajadores del sector público en el caso del INPEP; el IPSFA da cobertura a los militares. A continuación, se describen las principales características del SPP.

Esquema de reparto. En el SPP los institutos previsionales funcionan como un esquema de reparto, o sea, los aportes de los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos en cualquiera de las contingencias cubiertas y la administración del sistema. Además de los aportes de los cotizantes, hay transferencias desde el Gobierno, lo que ha sido necesario sobre todo para ISSS e INPEP posterior a la reforma sustitutiva, ya que el financiamiento estatal constituye la principal fuente para el pago de las obligaciones de ambos institutos (este tema se describe en las secciones II y III).

b) Prestaciones

Edades de jubilación. Las edades para la jubilación en ISSS e INPEP son 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres; en IPSFA es solo 50 años.

Tiempo mínimo de cotización. El tiempo mínimo de cotización para ISSS e INPEP son 15 años continuos o discontinuos; en el IPSFA son 25 años.

Beneficio definido: Tasas de reemplazo. En el ISSS e INPEP, la tasa de reemplazo para la pensión de vejez estipulada en la ley, es el porcentaje aplicado al promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos 120 meses (diez años), llamado Salario Básico Regulador (SBR) (Ley SAP, 1996, art 122). En el ISSS a partir de 15 años cotizados la tasa de reemplazo es 55% del SBR; en el INPEP es de 50% con 15 años cotizados. En ambos, la tasa de reemplazo se incrementa con cada año adicional trabajado (ver capítulo cuarto), con la reforma de 2017 se estableció un monto máximo de dos mil dólares para los afiliados optados al SAP. Previa a la reforma estructural, la tasa de reemplazo del ISSS podía ser de hasta 90% y en el INPEP de 100%. En el IPSFA, el SBR es el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos 60 meses cotizados (5 años, la mitad que en el ISSS y en INPEP) y depende del tiempo de cotización, con 25 años cotizados es del 80% y se incrementa 4% cada año

llegando a 100% del SBR a los 30 años cotizados. El cuadro 2 incluye en detalle las tasas de reemplazo para pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Cuadro 2
Parámetros del SPP

Parámetros	ISSS	INPEP	IPSFA
Edades de jubilación	60 años para hombres y 55 años para mujeres		50 años
Tasa de cotización	14% de IBC	14% de IBC	8% de IBC
Tiempo mínimo de cotización	15 años (750 semanas)	15 años	25 años
Tasa de reemplazo en pensiones de vejez	55% de SBM con 15 años cotizados.	50% de SBR con 15 años cotizados.	Depende del tiempo de cotización: 25 años: 80% 26 años: 84% 27 años: 88% 28 años: 92% 29 años: 96% 30 años: 100%
Tasa de reemplazo en pensiones de invalidez	Primeras 150 semanas cotizadas: 40,0% del Salario Base Mensual (SBM) En exceso de las primeras 150 semanas cotizadas: 1,25% del SBM por c/50 semanas	30,0% del SBR por los primeros 5 años de servicio o 3 de cotización al INPEP. 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.	40% del Salario Básico Mensual ^a , más el 2% de dicho salario por cada año completo de cotización.
Tasa de reemplazo en pensiones de sobrevivencia	Viudez: 50% de la pensión que le hubiese correspondido al causante. Orfandad: 25% (por cada hijo) de la pensión que hubiese correspondido al causante. Ascendientes: 60% (30% a cada padre) de la pensión que le hubiese correspondido al causante.	Viudez: 50% de la pensión que le hubiese correspondido al causante. Orfandad: 25% (por cada hijo) de la pensión que hubiese correspondido al causante. Ascendientes: 60% de la pensión que le hubiese correspondido al causante.	Si el afiliado fallece en cumplimiento de servicio: • 100% del SBR del causante. Si el afiliado fallece por causas distintas al servicio: • Con 20 años o más de cotización, la pensión de sobrevivencia es 75% de la pensión que hubiere tenido el causante, pero nunca menor al 50% del SBR • Con más de 10 y menos de 20 años de cotización, la pensión de sobrevivencia es igual al 50% del SBR. A los beneficiarios de un afiliado que se encontraba gozando de pensión, les corresponderá el 75% de la misma.

Fuente: Elaboración propia con base a Ley SAP y Ley de IPSFA.

^a Siempre y cuando el afiliado sea declarado con el 70% o más de incapacidad.

Tasa de cotización. La tasa de cotización se encuentra definida por ley. Para ISSS e INPEP se estableció la prima escalonada; sin embargo, solo se aplicó en INPEP. Previa a la reforma estructural de 1996 la tasa de cotización en ISSS era de 3,5%, aportando 1% trabajadores, 2% empleadores y 0,5% el Estado; en el INPEP administrativo era de 9%, aportando 4,5% el trabajador y 4,5% el Estado como empleador; y en el INPEP docente de 12%, aportando 6% el trabajador y 6% el Estado como empleador.

Actualmente la tasa de cotización en ISSS e INPEP es de 14% (ver III.A.1). En el IPSFA la tasa de cotización es de 8%, 4% por el cotizante y 4% por el Estado como empleador.

c) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

La reforma estructural de 1996 creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), con contribución definida (ver abajo), capitalización individual plena y administración privada; el cual abarca el 99% de la población cotizante actual. Dicha reforma se desarrolló en un contexto nacional e internacional particular, ya que en América Latina y Europa del Este desde 1980 hasta 2014 se llevaron a cabo procesos de privatización total o parcial de los sistemas de pensiones. En lo nacional se encontraba en implementación un Nuevo Modelo Económico con medidas como apertura comercial, privatizaciones en sectores como agua, transporte, salud, entre otros (Naciones Unidas, 2018; Álvarez y Barrera, 2018). No hubo un amplio diálogo social y la reforma se aprobó por la mayoría que el partido ARENA tenía en la Asamblea Legislativa.

En el sistema de capitalización individual plena, las cotizaciones se depositan en una cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP). Las prestaciones dependen de la acumulación que logre cada trabajador en su cuenta individual al momento de su retiro o de enfrentar una contingencia (invalidez o muerte), las cuales además son aseguradas con proveedores privados.

En 2017 se llevó a cabo una segunda reforma estructural, suscitada porque las promesas de la reforma de 1996 no fueron cumplidas: La caída en la cobertura de la PEA, la merma en el monto de las prestaciones, la acentuación de la inequidad de género, la ausencia de solidaridad social, los altos costos administrativos y falta de competencia entre administradoras, las considerables ganancias del sector financiero, los altos costos de transición y el creciente déficit fiscal (Mesa-Lago, 2011, 2014; OIT, 2018). Las principales características actuales del SAP se describen a continuación.

d) Prestaciones

Edades de jubilación. Las edades de jubilación son de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres. Estas son las mismas edades que existían antes, pero la reforma de 2017 creó una instancia, el Comité Actuarial (sección I.A.3), que tiene por objeto analizar los parámetros del SAP y proponer modificaciones a los mismos, entre estos las edades de jubilación.

Tiempo mínimo de cotización. El tiempo mínimo de cotización para tener derecho a una pensión por vejez es de 25 años de cotización continuos o discontinuos, el mismo que existía antes.

Nuevas prestaciones. Se mantiene la modalidad de beneficio no definido, sin embargo, cambia el cálculo de la renta programada (única modalidad de pensión que se ha implementado, porque no se ha implantado la renta vitalicia). El cálculo actual de la renta programada consiste en una división única del monto de la CIAP entre 20 anualidades (240 meses), lo que define el monto de la pensión durante todo el período de jubilación hasta el fallecimiento del individuo.

Se añadieron cinco prestaciones, dependiendo de los años cotizados (ver cuadro 3). Para los que tienen menos de 10 años de cotización se mantiene como única opción la devolución de saldo.

Cuadro 3
Beneficios vigentes en SAP con la reforma de 2017

Años cotizados	Beneficios vigentes
0 – 10	Devolución de saldo
10 – 20	Beneficio económico temporal (BET)
20 – 25	Beneficio económico permanente (BEP)
25 o más	Pensión por vejez – Beneficio por longevidad

Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Legislativo 787.

Los trabajadores que han cotizado entre 10 y 20 años, además de la devolución de saldo, podrán optar por el Beneficio Económico Temporal (BET), el que se estima de acuerdo al monto acumulado en la CIAP más los aportes a la CGS con un factor por el IPC. (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Beneficio Económico Temporal (BET) en SAP, según años de cotización
(En porcentajes)

Años cotizados	Porcentaje de la Pensión Mínima por vejez vigente
Hasta 12 años	40
Más de 12 y hasta 14 años	45
Más de 14 y hasta 16 años	50
Más de 16 y hasta 18 años	55
Más de 18 y hasta menos de 20 años	60

Fuente: FUNDAUNGO, 2018.

Los trabajadores que tengan entre 20 y 25 años de cotización, tienen derecho al Beneficio Económico Permanente (BEP), una prestación mensual que se calcula de acuerdo al monto en CIAP, aportes a CGS menos el 2%. Se resta el 2% porque al agotarse la CIAP, la CGS queda a cargo del pago del BEP.

Todos los pensionados por vejez, que tengan una sobrevivencia mayor de 20 años después de su inicio de jubilación tienen derecho al Beneficio por Longevidad, a cargo de la CGS y que garantiza el pago de la misma pensión por vejez.

Por último, se otorga una prestación en la etapa activa, el anticipo de saldo; el cual permite retirar hasta el 25% del saldo de la CIAP, con el compromiso de reintegrar el monto retirado con la rentabilidad que genere en ese tiempo antes de la edad de retiro. El derecho depende de las edades de los cotizantes, se otorga a los más cercanos a su jubilación, pero en 2024 todos los afiliados no pensionados tendrán acceso. Si alguien que retire el anticipo de saldo no lo reintegra al momento de su retiro, su edad de jubilación se podrá aplazar hasta un máximo de cinco años.

e) Tasa de cotización (ver III)

Esquema de financiamiento mixto. La reforma de 2017 creó un esquema mixto de capitalización y reparto, porque la principal fuente de financiamiento continúa siendo las contribuciones a las cuentas individuales, pero incorporó un fondo colectivo de reparto (la Cuenta de Garantía Solidaria: CGS). Esta se financia con una parte de la cotización total, disminuyendo de 5% hasta 2%, para el financiamiento de parte de los costos de transición, los cuales son: el pago de los Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementario (CTC) de personas optadas a SAP; y el pago de pensiones de vejez para optados a SAP una vez que se agota su CIAP.

Al finalizar la transición, la parte de la cotización destinada a la CGS será 2% y servirá para financiar la pensión mínima y un seguro colectivo de longevidad, a cargo de las pensiones de longevidad (modalidad de beneficio introducido en la reforma de 2017). Además, la reforma agregó una cotización especial de los pensionados por vejez beneficiados por el decreto legislativo 100 (optados B), que aportarán dependiendo del monto de su pensión (ver cuadro 5); y un aporte del Estado que es 1,7% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación en 2018 y 2019, y hasta un máximo de 2,5% de los mismos a partir de 2020.

Cuadro 5
Tasa de cotización especial para optados B de acuerdo al monto de la pensión
(En porcentajes)

Monto de la Pensión	Tasa de cotización especial
Hasta 3 veces la Pensión Mínima	3
Más de 3 y hasta 6 veces la Pensión Mínima	5
Más de 6 y hasta 8 veces la Pensión Mínima	7
Más de 8 veces la Pensión Mínima	10

Fuente: Decreto Legislativo 787, artículo 184 C.

2. Institución Diseñadora de Políticas Previsionales

La seguridad social es un derecho consignado en la Constitución de El Salvador (1983), cuyo artículo 50 establece: "La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma". De acuerdo con el Convenio número 102 de la OIT (1952) las ramas de la seguridad social comprenden las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, entre otras².

La Constitución (art. 133) define la intervención del Estado en la regulación de las pensiones como parte de la seguridad social. Tienen iniciativa de ley: a) los diputados de la Asamblea Legislativa; b) el presidente de la República por medio de sus Ministros; c) la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía y la jurisdicción y competencia de los Tribunales; d) los concejos municipales en cuanto a los impuestos municipales, y e) los diputados del Parlamento Centroamericano, respecto a la integración del Istmo Centroamericano.

La creación y reforma del sistema de pensiones involucra a la Asamblea Legislativa como órgano que aprueba un dictamen o proyecto de ley, y posteriormente se requiere de la sanción del presidente de la República, para convertirlo en ley (Asamblea Legislativa, s.f). Sin embargo, el diseño o propuesta de reforma, puede provenir de las instituciones con iniciativa de ley y con atribución en el tema, como los diputados y el presidente de la República a través de sus Ministros.

La ley marco que establece la institucionalidad vigente del Sistema de Pensiones de El Salvador, es la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, aprobada en diciembre de 1996 por el Decreto Legislativo No. 92, la primera reforma estructural del sistema de pensiones que entró en vigor en 1998 (Ley SAP, 1996). Dicha ley fue liderada y diseñada por el órgano ejecutivo a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Economía, y con respaldo de un grupo de diputados.

Sin embargo, esa primera reforma estructural, careció de diálogo social. De acuerdo a Mesa Lago y Durán (1998) la misma no fue objeto de suficientes consultas previas, sobre todo no se tomó en cuenta de forma adecuada la opinión de los trabajadores y empleadores; además que no hubo amplia discusión pública y no existió consenso mínimo entre actores clave.

El Decreto Legislativo No. 787 de septiembre de 2017 constituye la segunda reforma estructural, que introdujo substanciales modificaciones a la Ley SAP y también incluyó aspectos paramétricos (Decreto Legislativo 787, 2017). Este Decreto se propuso también por el Presidente de la República por medio del Ministro de Hacienda, y con respaldo de un grupo de diputados.

² Las nueve ramas de la seguridad social definidas en el convenio No. 102 son: a) asistencia médica, b) prestaciones monetarias de enfermedad, c) prestaciones de desempleo, d) prestaciones de vejez, e) prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, f) prestaciones familiares, g) prestaciones de maternidad, h) prestaciones de invalidez e i) prestaciones de sobrevivientes (OIT, 1952).

En el segundo proceso de reforma hubo cinco diferentes propuestas que estuvieron en discusión en la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, provenientes de distintos sectores, entre estos: empresa privada, organizaciones de trabajadores, grupos parlamentarios de partidos políticos y el Gobierno de El Salvador³.

En la segunda reforma estructural ocurrió un diálogo débil y poco claro. Si bien la participación de diversas esferas permitió ampliar el marco de análisis de la reforma y la recolección de insumos, no fue un avance sustancioso en términos de diálogo social (FUNDAUNGO, 2018), predominando en la discusión la empresa privada e industria de las AFP y el Ejecutivo.

Desde la aprobación en 1996 de la Ley SAP se le han hecho doce reformas, tres propuestas por el órgano ejecutivo, en concreto el Presidente por medio de sus ministros de economía, trabajo y previsión social y hacienda, este último en todos los casos. La Asamblea Legislativa ha propuesto nueve de las doce reformas, lo que no necesariamente implica su diseño, pero sí el uso de sus facultades de iniciativa de ley para reformar aspectos del sistema (ver anexo 1, que resume las doce reformas al SAP).

En cuanto al Sistema Público de Pensiones, es también la Asamblea Legislativa la que ha realizado la mayoría de propuestas de ley. Sin embargo, varía dependiendo de la Institución Previsional que se aborde, en el caso del ISSS además de los diputados de la Asamblea Legislativa, las reformas han sido propuestas por el Presidente de la República a través de los ministros de trabajo y previsión social y hacienda; en el caso del INPEP existe coincidencia con el ISSS pero además han intervenido ministros de otras carteras como educación y salud, debido a que es la institución previsional que atiende a los empleados de sus ministerios. Finalmente, en lo relativo al IPSFA además de los diputados, ha tenido un rol el presidente a través del ministro de la defensa nacional.

3. Institución reguladora

La Ley SAP junto con La Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (Decreto Legislativo 592 en enero de 2011, en adelante Ley de Supervisión) definen las instituciones encargadas de la supervisión y regulación del SAP.

a) Superintendencia del Sistema Financiero y Superintendencia Adjunta de Pensiones

La Superintendencia del Sistema Financiero supervisa: el SAP, las administradoras de fondos de pensiones (AFP), el SPP (ISSS e INPEP), e IPSFA. Dicha Superintendencia es una institución de derecho público integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador —BCR (Ley de Supervisión, art. 19).

La Superintendencia del Sistema Financiero se conforma por un Consejo Directivo, el Superintendente del Sistema Financiero y los Superintendentes Adjuntos, incluyendo la Superintendencia Adjunta de Pensiones (Ley de Supervisión, art. 22) encargada de llevar a cabo las disposiciones de ley relativas al SAP y SPP que incluyen la supervisión de: el cumplimiento de disposiciones aplicables al SAP, SPP y las instituciones que lo conforman; inversiones y operaciones con los fondos de pensiones; los mecanismos de afiliación y traspaso, así como de mecanismos de licitación; el desarrollo de estudios técnicos para la mejora del SAP; el otorgamiento de prestaciones; la estimación y gestión de títulos previsionales; la garantía de rentabilidad mínima, reserva de fluctuación de rentabilidad, capital social y patrimonio de las AFP; los procesos de gestión de recursos del SPP; la adquisición y enajenación de bienes del ISSS, INPEP e IPSFA vinculado a SPP; los mecanismos de la cartera de préstamos del INPEP; y la designación y remoción miembros de la Comisión Calificadora de Invalidez (Ley de Supervisión, art. 6).

³ Para un análisis comparativo de las propuestas de reforma ver Mesa-Lago y Rivera, 2017.

b) Banco Central de Reserva (BCR)

El BCR, tiene a su cargo la aprobación del marco normativo para la aplicación de las leyes vinculadas al sistema financiero. Para ello existe un Comité de Normas, coordinado por el Presidente del BCR, e integrado por el Superintendente del Sistema Financiero y Directores del Consejo Directivo que proponen los Ministros (Ley, art. 99). Las disposiciones financieras de la Ley SAP y las AFP, son sujetos de la regulación aprobada por el BCR, pues se atribuye al BCR “por medio de su Presidente proponer al Presidente de la República la emisión, modificación y derogación de los Reglamentos que establecen la Ley Sistema de Ahorro para Pensiones” (Ley de Supervisión, art. 99).

Además, existen instancias conformadas por representantes de diversas instituciones y sectores que tienen un rol importante en las decisiones sobre el SAP: el Comité de Riesgo y el Comité Actuarial.

c) Comité de Riesgo

El Comité de Riesgo determina: a) los límites máximos de inversión por tipo de instrumento dentro de los porcentajes establecidos en la Ley; b) el rango del plazo promedio ponderado de las inversiones que con recursos de los fondos se realicen en instrumentos de renta fija; c) los límites mínimos de calificación de riesgo para los instrumentos locales en que se inviertan los fondos de pensiones y obligaciones de sociedades de seguros a ser contratadas en el Sistema en función de su calificación; y d) los límites mínimos de calificación de riesgo para los instrumentos extranjeros comercializados en el mercado local en que se inviertan los fondos de pensiones (Ley SAP, art. 89).

Integran el Comité de Riesgo el Superintendente del Sistema Financiero, quien lo preside; el Superintendente Adjunto de Pensiones; el Superintendente Adjunto de Valores; el Presidente del Banco Central de Reserva; un miembro designado por los trabajadores y otro designado por los empleadores. Estos dos últimos miembros se incluyeron con la reforma de 2017, y para su participación se establecen requisitos de formación profesional y no ser dirigentes de partidos políticos, sindicatos o gremiales.

d) Comité Actuarial

La re-reforma de 2017 creó el Comité Actuarial, instancia técnica que revisa periódicamente los parámetros para la sostenibilidad del SAP. Sus funciones son las siguientes: a) definir cada tres años e informar a las instancias pertinentes el monto de las pensiones mínimas; b) recopilar y evaluar información referente al impacto en el cambio en las expectativas de vida y condiciones del mercado laboral sobre el sistema de pensiones, lo cual permitirá a los estudios actuariales determinar el costo de las pensiones de longevidad; c) revisar cada cinco años las estimaciones de expectativas de vida de la población para determinar cualquier cambio en la edad de jubilación; d) revisar cada tres años la suficiencia y composición de la CGS, a fin de identificar medidas para garantizar su sostenibilidad; y e) analizar y evaluar técnicamente todas las iniciativas de propuestas de reforma al marco legal del SAP (Decreto Legislativo 787, art. 110-C).

El Comité Actuarial está conformado por siete miembros, y al menos uno de ellos debe ser actuario, estos son: Superintendente del Sistema Financiero, quien lo preside; el Presidente del BCR; un miembro designado por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a solicitud del Gobierno de El Salvador; dos miembros designados por los trabajadores y dos miembros designados por los empleadores (Decreto Legislativo 787, art. 110-C). Los miembros designados por trabajadores y empleadores deben cumplir requisitos de formación profesional y no ser dirigentes de partidos políticos, sindicatos o gremiales. El Comité deberá reunirse al menos una vez al año; y los gastos asociados para su funcionamiento, así como los estudios especializados que se requieran serán cubiertos por la Superintendencia del Sistema Financiero. Sin embargo, a más de dos años de la reforma de 2017 no ha sido conformado el Comité Actuarial.

4. Institución Administradora

a) Sistema de Pensiones Público (SPP)

En el SPP, existen cuatro instituciones públicas que administran pensiones de distintos tipos para diferentes grupos, se incluyen las tres instituciones a cargo de las pensiones de interés en este estudio.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), creado por la primera Ley del Seguro Social en 1949 (Ley ISSS, 1949), es una entidad autónoma y tiene como finalidad garantizar la seguridad social de los trabajadores del sector formal de la economía y puede ampliarse oportunamente para los trabajadores independientes (LSS, 1953, art. 3). La Unidad de Pensiones del ISSS, creada por Acuerdo del Consejo Directivo, establece la separación financiera y administrativa del programa de Pensiones por IVM. La máxima autoridad del ISSS es el Consejo Directivo, con una Dirección General, una Secretaría General, bajo la que opera la Unidad de Pensiones.

El Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), fue creado en 1975 (Ley INPEP, 1975), tiene como objetivo el manejo e inversión de los recursos económicos destinados al pago de prestaciones, para la cobertura de los riesgos de IVM de los empleados públicos, que no estén afiliados a las administradoras de pensiones. El INPEP es un instituto descentralizado del Ministerio de Hacienda, posee una junta directiva, una presidencia y le siguen diferentes unidades operativas y administrativas.

El Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPPSFA), su ley fue aprobada en 1980 y creó el IPPSFA como una institución autónoma con fines de previsión y seguridad social para los miembros de la Fuerza Armada. Lo preside el Consejo Directivo, posteriormente aparece la Gerencia General y bajo esta, funcionan las distintas unidades y gerencias.

b) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

El SAP tiene gestión privada, mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que son "instituciones previsionales de carácter financiero, que tendrán por objeto administrar Fondos de Pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios que establece esta Ley" (Ley SAP, art. 23).

Son sociedades anónimas y deben estar domiciliadas en El Salvador. Las mismas se encuentran regidas por la Ley SAP y la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; además serán sujetas de los procedimientos que dicte la Superintendencia del Sistema Financiero y requisitos que fueren aplicables de conformidad al Código de Comercio.

B. El Sistema de Pensiones 2000-2017

1. Sistema de Pensiones Contributivo

En síntesis, el Sistema de Pensiones contributivo se encuentra en una etapa de transición, cuenta con dos subsistemas el SAP y el SPP. El primero, es un sistema de cotización definida, beneficio no definido, administración privada, financiamiento mixto que incluye uno principal de capitalización individual, y un fondo colectivo de reparto para cubrir ciertos costos de la transición, pensiones mínimas y de longevidad.

El SPP se conforma por cuatro instituciones, con un esquema financiero de reparto, administración pública, prima escalonada y beneficio definido. De estas cuatro instituciones dos, el ISSS y el INPEP están cerradas a nuevos cotizantes, lo que las hace dependientes de transferencias de recursos del Estado para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, no solo estas dos requieren transferencias estatales, pues también las recibe el IPPSFA, pero por diferentes razones entre ellas

los desbalances entre población activa y pasiva con una razón de 1.72 cotizantes activos por cada pensionado (IPSFA, 2019: 13) y la necesidad de revisión de parámetros no ajustados a las condiciones actuales de la población cubierta.

2. Cobertura de Activos (cotizantes /PEA)

Cobertura legal. La afiliación es obligatoria para todos los trabajos en relación de subordinación o dependencia laboral. Pueden afiliarse todos los salvadoreños que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los patronos de la micro y pequeña empresa y los salvadoreños no residentes (que trabajan en el extranjero)⁴. Los trabajadores agrícolas y domésticos serán incorporados al sistema de acuerdo con las condiciones y peculiaridades de su trabajo; para su afiliación se dictará un Reglamento especial. Aunque no se especifica la situación de los aprendices, se hace referencia a ellos al determinar el ingreso base para la cotización cuando es menor al salario mínimo mensual y se dispone que será fijado por el Reglamento (también esto se aplica a los trabajadores agrícolas y domésticos). Se excluyen los cotizantes del IPSFA (Ley SAP, 1996, arts. 7, 9, 10, 14, 15). La situación de los trabajadores independientes no se especifica en la ley, pero por cuanto ejercen una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, se considera que pueden afiliarse de forma voluntaria pagando la cotización propia y la del empleador que no tienen; el ingreso para calcular sus cotizaciones será la declaración de sus ingresos (Ley SAP, 1996, art. 5; FUNDAUNGO, 2018). Los trabajadores familiares sin remuneración parecen estar excluidos legalmente.

Promesa de la reforma de expandir la cobertura. En los considerandos y articulado de la Ley SAP, en el Plan de Gobierno 1994-1999 y en declaraciones de funcionarios de la SSF se proclamó como objetivo de la reforma estructural:

“Se ampliará la cobertura poblacional del sistema de previsión social. El nuevo sistema incorporará a los trabajadores agrícolas y domésticos, así como pequeños patronos y microempresarios, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades” (citado por Mesa-Lago y Durán, 1998: 9).

Método de cálculo. El cálculo de cobertura de la PEA total se basa en “cotizantes activos” (afiliados que cotizaron en el último mes) porque si se usan los afiliados (aquellos que se registran y pagan una cotización, aunque no coticen más)⁵ generan una sobreestimación considerable en la cobertura de la PEA, por ejemplo, en El Salvador las cifras para el subsistema privado (SAP) en 2018 eran 108,4% basadas en afiliados y 24,6% basadas en cotizantes activos (AIOS, 2019).

Cobertura basada en cifras administrativas. Para medir la cobertura basada en estadísticas administrativas, el cuadro 6 suma las cifras de cotizantes activos en los subsistemas privado (SAP) y público (SPP), publicadas por la Superintendencia de Pensiones (SP), así como de la PEA total estimada anualmente por DIGESTYC, elaborando por primera vez una serie completa y homologada de la cobertura de la PEA salvadoreña por un período de 28 años (1980-2018).

⁴ Si bien la Ley SAP permite a los salvadoreños residentes en el exterior cotizar como trabajadores independientes, en la práctica muy pocos hacen efectivo ese derecho.

⁵ La Ley SAP (1996) dice: “la afiliación subsistirá durante la vida del afiliado, ya sea que este se encuentre o no en actividad laboral” (art. 5).

Cuadro 6
Cobertura de la PEA^a basada en activos cotizantes, 1980-2018

Años	Activos cotizantes (en miles en 1998-2018)					PEA (En miles)	Cobertura PEA Total (en porcentajes)			Cobertura (en porcentajes de PEA ocupada)
	SAP	ISSS	INPEP	SPP	Total		SAP	SPP	Total	
1980	0	192	112	299	299	1 516,0	0	21,3	21,3	
1985	0	199	118	307	307	1 597,0	0	19,8	19,8	
1990	0	230	125	349	349	1 778,0	0	20,5	20,5	
1995	0	386	138	524	524	1 937,0	0	27,0	27,0	
1996	0	388	140	528	528	1 961,0	0	26,8	26,8	
1998 ^b	397,4	172,2	33,2	205,4	602,9	2 403,2	16,5	8,5	25,0	
1999	469,4	51,8	30,4	82,2	551,6	2 445,0	19,2	3,4	22,6	
2000	481,2	25,5	29,0	54,5	535,7	2 274,8	21,1	2,4	23,5	
2001	489,4	19,9	29,3	49,2	538,6	2 323,6	21,1	2,1	23,2	
2002	472,1	16,6	17,7	34,3	506,4	2 278,1	20,7	1,5	22,2	
2003	490,7	15,4	18,1	33,5	524,2	2 343,4	20,9	1,4	22,3	
2004	477,1	13,4	17,1	30,5	507,6	2 339,7	20,4	1,3	21,7	
2005	505,0	10,0	16,7	26,7	531,7	2 347,0	21,5	1,1	22,6	
2006	537,2	9,2	15,7	24,9	562,1	2 389,6	22,5	1,0	23,5	
2007	569,0	8,3	16,4	24,7	593,7	2 464,4	23,1	1,0	24,1	
2008	575,0	6,9	14,2	21,1	596,1	2 495,9	23,0	0,9	23,9	
2009	548,3	5,9	13,8	19,8	568,1	2 551,7	21,5	0,8	22,3	
2010	576,0	5,0	12,5	17,6	593,6	2 580,3	22,3	0,7	23,0	
2011	602,3	4,3	10,5	14,8	617,1	2 641,2	22,8	0,5	23,3	
2012	625,6	4,1	9,5	13,7	639,3	2 683,0	23,3	0,5	23,8	
2013	656,7	3,8	10,6	14,5	671,2	2 724,8	24,1	0,5	24,6	
2014	660,2	3,2	10,4	13,7	673,9	2 795,2	23,6	0,5	24,1	34,9
2015	689,7	2,7	9,5	12,2	701,9	2 843,0	24,2	0,4	24,6	34,5
2016	711,7	2,4	7,7	10,2	721,9	2 868,0	24,8	0,4	25,2	34,5
2017	711,8	2,0	6,6	8,6	720,4	2 931,6	24,3	0,3	24,6	34,0
2018	727,2	1,6	6,0	7,6	734,9	2 960,7	24,5	0,2	24,8	35,3

Fuente: 1980 a 1996 de Mesa-Lago y Durán, 1998; 1998 a 2006 de Mesa-Lago, 2011; 2007 a 2018 de SP, 2008b a 2019b; cobertura de PEA ocupada disponible para 2014-2018 de DIGESTYC, EHPM, 2015-2019.

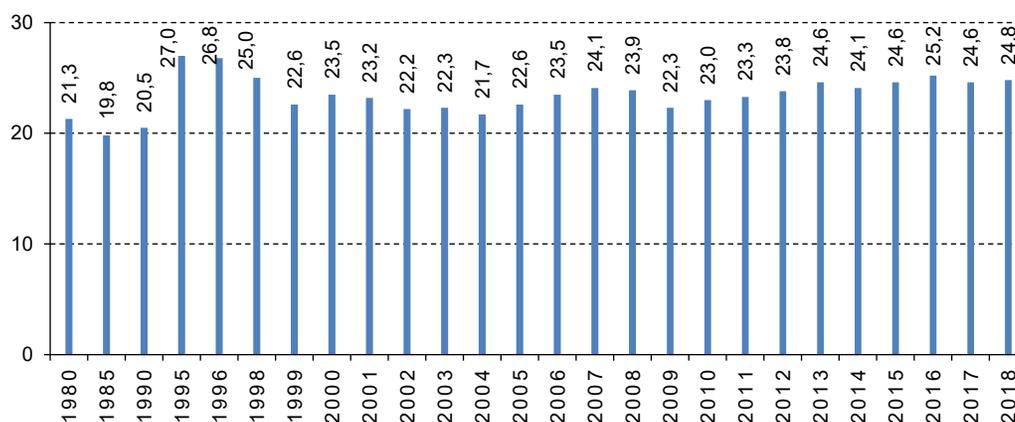
^a La serie de la PEA 1980-1996 probablemente está subestimada; para 2004-2007 y 2012-2013, las cifras de la PEA procedentes de las EHPM son mayores que las del cuadro, se decidió usar la serie de SP porque es más consistente.

^b La reforma estructural de 1996 comenzó en 1998.

La susodicha serie separa los períodos anterior y posterior a la reforma estructural de 1996, que entró en vigor en 1998, para medir el impacto de la última en la cobertura de la PEA. Entre 1980 y 1996, la cobertura de la PEA por el SPP creció de 21% a 27%. Después de la reforma, la cobertura (sumando SPP y SAP) decreció a 22,6% en 1999 y estuvo virtualmente estancada hasta 2013 en que aumentó a

24,6%⁶; para 2018 era de 24,8%, dos puntos porcentuales menores que antes de la reforma⁷. Esto fue típico en los otros sistemas privados en América Latina, cuya cobertura descendió entre el año del comienzo del sistema y 2004 (Mesa-Lago, 2008). Lo que es notable en el caso salvadoreño y diferente a otros sistemas privados, es que la cobertura en 2018 no había logrado superar en dos décadas a la existente antes de la reforma (Figura 1). Contrario a lo ocurrido en El Salvador, la cobertura de cotizantes/PEA ocupada regional aumentó de 37% al 49% entre 2002 y 2015 (CEPAL, 2018). En 2017-2018, la cobertura de la PEA salvadoreña era la más baja después de Perú entre los nueve sistemas privados de la región (BI-SIMS, 2015).

Gráfico 1
Cobertura de la PEA basada en activos cotizantes, 1980-2018
(En porcentajes)



Fuente: Cuadro 6.

Causas de la cobertura baja y declinante. Los partidarios de la reforma estructural y del sistema privado, mantienen que la baja cobertura no es un problema endógeno al sistema, sino que es provocado por la estructura de la fuerza de trabajo: la informalidad (Iglesias, 2005; Morón, 2014; ICP, 2017). Pero esto no explica por qué, con la misma estructura de la fuerza laboral, la cobertura bajó después de la reforma estructural. También omiten que el modelo chileno de privatización, apoyado por el Banco Mundial, se aplicó en países como El Salvador, que carecían de un mercado laboral predominante formal⁸. Los defensores además alegan que la referida estructura y la prevalencia del sector informal toman tiempo en transformarse, por lo cual el incremento de la cobertura se producirá en el futuro (FIAP, 2017). Por el contrario, Mesa-Lago y otros (2017) argumentan que la transformación del mercado de trabajo tomará muchísimo tiempo y que, en el ínterin, habría que adaptar el sistema previsional a dicha estructura, a fin de extender la cobertura general dictando medidas especiales para incorporar a varios grupos informales (como los trabajadores independientes, el servicio doméstico, los empleados de microempresas y los trabajadores agrícolas) como ha hecho con éxito varios países de la región. Como ya se ha visto, la Ley SAP dispuso que los trabajadores dependientes agrícolas y del

⁶ La CEPAL (2018) hace estimados para tres años muy similares a los del Cuadro 6 salvo en 2005 en que es 0.7 puntos porcentuales menor, sus cálculos se basan en la proyección de la PEA por CELADE y los del cuadro 6 en DIGESTYC.

⁷ CEPAL (2018) da cifras de cobertura de la PEA para tres años que son inferiores a las del Cuadro 6 con una brecha creciente de 4.6 a 10 puntos porcentuales, es posible que la discrepancia se deba a una sobreestimación de la PEA basada en proyecciones de CELADE, mientras que el Cuadro 7 usa las cifras de DIGESTYC, las cuales consideramos más acuciosas.

⁸ Posteriormente, el Banco Mundial admitió que, contrario a las predicciones, la cobertura se había estancado o menguado en los sistemas privados (Gil y otros, 2005).

servicio doméstico debían ser obligatoriamente cubiertos por el nuevo sistema y “serían incorporados de acuerdo a las condiciones y peculiaridades de su trabajo” y “para su afiliación se dictará un reglamento especial” (art. 9). Pero la susodicha ley no definió cuáles eran esas condiciones y peculiaridades, ni tampoco fijó un plazo para promulgar el referido reglamento. Después de 23 años de aprobada la Ley SAP, no se ha dictado el reglamento ni definido las condiciones de incorporación, tampoco lo hizo la ley de re-reforma de pensiones de 2017, por lo que dichos grupos carecen de cobertura o la tienen muy baja (FUNDAUNGO, 2018)⁹.

La explicada inacción en parte explica la baja y decreciente cobertura salvadoreña. El cuadro 7 compara la distribución porcentual de la PEA urbana ocupada entre los sectores formal e informal¹⁰ en el período 2005-2018, por género, así como la cobertura total, con los resultados siguientes: a) el sector formal aumentó de 45,6% a 57,5% mientras que el sector informal disminuyó de 54,4% a 42,5%, virtualmente invirtiendo las proporciones originales; b) el sector formal urbano creció 12 puntos porcentuales en el período pero la cobertura de la PEA total solo lo hizo en dos puntos porcentuales; d) el sector formal masculino es mayor que el femenino y aumentó de 49,9% a 61,4% mientras que el femenino lo hizo de 40,3% a 42,5%, reduciendo la brecha en un punto porcentual; e) el sector informal femenino es mayor que el masculino y declinó de 59,7% a 47,3%, reduciendo la brecha en un punto porcentual; e) la cobertura urbana formal menguó de 80,5% a 61,6% (casi 19 puntos porcentuales), mientras que la cobertura informal decreció de 24,4% a 3,9% (más de 20 puntos porcentuales). De manera que, a pesar de la reducción del sector informal, su cobertura disminuyó considerablemente y también se redujo la del sector formal no obstante su expansión, lo cual contrapone el argumento de los defensores del sistema en el sentido que la extensión de la cobertura se producirá cuando se transforme la estructura de la fuerza de trabajo. Debe notarse que según la CEPAL (2018) entre 2002 y 2014 la informalidad disminuyó en la región (como ocurrió en El Salvador) a par que la cobertura de cotizantes/PEA acreció de 38% a 50% (mientras que lo opuesto ocurrió en El Salvador).

Cuadro 7
Distribución porcentual de la PEA ocupada urbana entre formal e informal, por sexo, y cobertura, 2005-2018

Años	Sector Formal ^a			Sector Informal			Cobertura Total	
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Formal	Informal
2005	45,6	49,9	40,3	54,4	50,1	59,7	80,5	24,4
2009	49,6	55,4	42,6	50,4	44,6	57,4	75,7	12,0
2010	50,2	56,3	43,0	49,8	43,7	57,0	74,2	12,4
2011	50,7	56,1	43,9	49,3	43,9	56,1	73,3	11,4
2012	49,6	57,7	43,0	50,4	42,3	57,0	73,4	11,2
2013	50,8	57,8	42,4	49,2	42,2	57,6	76,2	12,3
2014	52,2	57,9	45,3	47,8	42,1	54,7	76,2	14,8
2015	57,8	61,9	52,5	42,2	38,1	47,5	67,7	16,6
2016	57,4	62,5	51,2	42,6	37,5	48,8	63,1	3,9
2017	56,7	61,5	50,8	43,3	38,5	49,2	61,4	3,9
2018	57,5	61,4	52,7	42,5	38,6	47,3	61,6	3,9

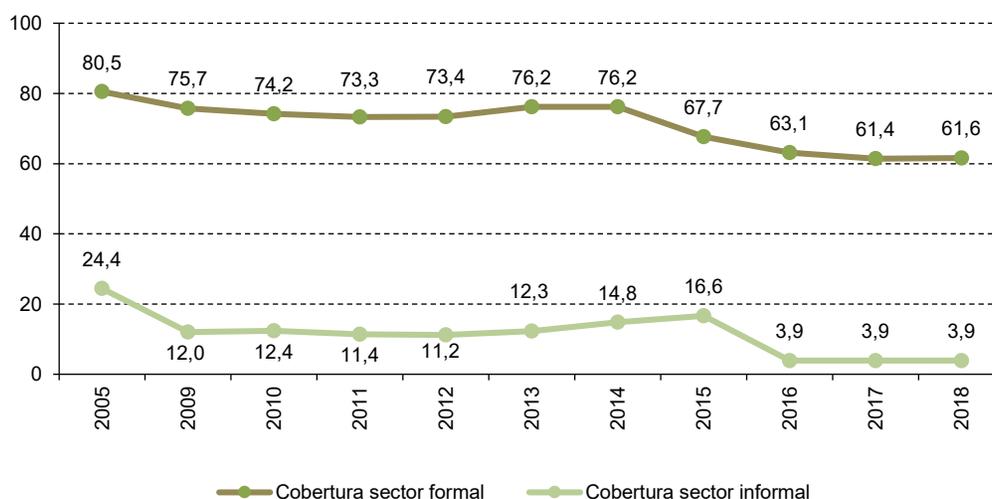
Fuente: Elaboración propia basada en DIGESTYC, EHPM, 2006, 2010-2019.

^a Asalariados, trabajadores familiares y patronos en empresas de menos de cinco trabajadores e independientes, en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas; excluye empleados domésticos y familiares no remunerados.

⁹ No obstante, la re-reforma implementó prestaciones adicionales que podrían conceder cobertura (aunque menor) a quienes no alcancen el tiempo mínimo de cotización requerido (FUNDAUNGO, 2017).

¹⁰ Debe notarse que el estimado del sector informal excluye a los trabajadores familiares remunerados (5,9% de la PEA ocupada) y al servicio doméstico (4,4% de la PEA ocupada) por lo cual hay una subestimación de dicho sector.

Gráfico 2
Cobertura de la PEA ocupada urbana por sector formal e informal, 2005-2019
(En porcentajes)



Fuente: Cuadro 7.

Cuadro 8
Cobertura de pensiones por categoría ocupacional, 2005-2018
(En porcentajes)

Categorías ocupacionales ^a	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Cambio 2018/2005
Asalariados permanentes	80,3	77,7	74,4	68,6	67,2	66,8	-13,5
Empleadores (patronos)	32,1	26,8	29,8	18,4	13,0	16,5	-15,6
Asalariados temporales	19,9	11,4	18,8	5,8	7,0	5,7	-14,2
Independientes (cuenta propia)	11,5	12,0	17,6	2,5	2,0	1,8	-9,7
Aprendices	0	0	5,2	0	0	0	0
Otros	6,0	9,7	2,8	3,4	0	0	0
Total PEA ocupada urbana	52,0	45,1	47,7	39,8	38,4	38,7	-13,9

Fuente: Elaboración propia basada en DIGESTYC, EHPM, 2006 a 2019.

^a Excluye trabajadores familiares no remunerados y servicio doméstico.

Más aún, la cobertura de la PEA ocupada urbana por categoría ocupacional entre 2005 y 2018 menguó en su total y en todas las categorías (ordenadas de mayor a menor): la primera categoría es la de los asalariados permanentes que tienen cobertura legal obligatoria y son predominantemente formales, pero declinaron desde 80,3% a 66,8%, lo cual es un indicador de creciente evasión; la segunda categoría es la de los empleadores, en que hay tanto formales como informales, y se contrajeron en 15,6%, desde 32,1% a 16,5%; la tercera categoría es la de los asalariados temporales, también una mezcla de formales e informales, que mermaron 14,2%, desde 19,9% a 5,7% y, la cuarta categoría es la de los trabajadores independientes, en su mayoría informales con afiliación voluntaria, que declinaron en 9,7%, desde 11,5% a 1,8% (ver cuadro 8). Este cuadro no da cifras completas para aprendices y otros, pero las cifras existentes denotan que la cobertura es menor a la de los trabajadores independientes.

El cuadro no desglosa entre “otros” a los empleados del servicio doméstico y a los trabajadores familiares no remunerados (los primeros pueden afiliarse voluntariamente y los segundos probablemente están excluidos de cobertura), pero cálculos para 2017 indican coberturas ínfimas de 2% y 0,3% respectivamente. En 2017 se estimó que 58% de los ocupados estaban en categorías de difícil acceso a la previsión social (FUNDAUNGO, 2018). Todo lo anterior refuerza la magnitud del problema de la pobre y declinante cobertura después de la reforma estructural, especialmente entre los informales que carecen de cobertura obligatoria.

Otra promesa de la reforma estructural fue que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada generarían fuertes incentivos para la afiliación y esto contribuiría a la extensión de la cobertura y la reducción de la evasión. Pero la serie homologada para los nueve sistemas privados publicada por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) demuestra lo contrario: los afiliados al sistema privado que cotizan en el mes disminuyeron de forma constante en el período 1999-2018: de 63,8% a 22,7%; más aún, dicha reducción fue la peor entre los nueve sistemas privados en la región (AIOS, 2000 a 2019). Esto es un indicador de evasión, además de la cobertura parcial de los asalariados permanentes.

Razones adicionales posibles de la pobre cobertura son el desempleo abierto y el subempleo. Los desocupados no están en el mercado y por ello pueden carecer de cobertura, mientras que los afectados por el subempleo es probable que sean informales y también carezcan de cobertura o, si la tienen, sea muy baja. La tasa de desempleo tuvo altibajos en el período, pero sin grandes variaciones y bajó de 7,2% en 2005 a 6,3% en 2018 (es mayor en el sector rural que en el sector urbano); no obstante, la Ley SAP otorga a los desocupados, incluso a los que no coticen, el derecho a ciertas prestaciones como fallecimiento e invalidez, por un período de 18 meses si cumplen ciertos requisitos; además, se otorga la pensión por vejez cuando se cumplan la edad y cotizaciones requeridas aunque el asegurado haya tenido períodos de desempleo (Mesa-Lago, 2007). Por otra parte, la tasa de subempleo tuvo más variaciones que la desempleo con su punto inferior de 28% en 2013 y su cénit de 37% en 2017, pero permaneció igual (33%) en 2006 y 2018. El subempleo afecta más a las mujeres que a los hombres, lo opuesto al desempleo abierto (DIGESTYC, EHPM, 2019).

Por último, la reforma estructural de 1996 aumentó la cotización porcentual del trabajador 4.7 veces o 367% en 1999 (467% en 2012) y eliminó el tope salarial que antes existía, además impuso al trabajador la comisión a la AFP hasta 2006. En 2003, la cotización total (empleador más trabajador más comisión a la AFP) era la tercera más alta entre los once países que entonces tenían sistemas privados de pensiones. La re-reforma de 2017 aumentó la cotización en dos puntos porcentuales (de 13% a 15%) agravando el problema. El trabajador independiente y todo aquel que no tiene empleador, debe pagar su propio porcentaje de cotización más el porcentaje del empleador, más de dos veces el porcentaje que paga el trabajador asalariado. Estas son barreras adicionales a la cobertura e incentivos a la evasión (Mesa-Lago, 2007; FUNDAUNGO, 2018).

Cobertura según encuestas. El cuadro 6 se elaboró con cifras administrativas basadas en la PEA total y las consideramos las más confiables. Las cifras del cuadro 7 se basan en la PEA ocupada urbana y, por tanto, resultan en coberturas mayores porque excluyen el área rural en que la cobertura es mucho menor¹¹. Las encuestas de hogares (EHPM) publican estimados de la cobertura urbana y rural, como sigue: 2005, 36,2% y 15,1%; 2010, 36,1% y 11,1%; 2016, 35% y 13,7%, 2017, 34,2% y 14,7% y 2018, 35,0% y 15,0% (DIGESTYC, EHPM, 2015 a 2019).

Hay un problema adicional: la pregunta en las EHPM sobre cobertura dice: “¿Está afiliado o está cubierto por algunos de los sistemas de seguridad social público o privado?” Seguidamente se identifican dichos sistemas: ISSS, INPEP, IPSFA, Bienestar Magisterial, colectivo, individual (privado) y

¹¹ En 2018, la PEA urbana era 65% de la total, mientras que la PEA rural era 41% (DIGESTYC, EHPM, 2019)

AFP (DIGESTYC, EHPM, 2019: 533). Primero, la pregunta no especifica si se trata del programa de salud o del programa de pensiones y 100,000 trabajadores al año cotizan al programa de salud del ISSS y no lo hacen al programa de pensiones (FUNDAUNGO, 2018), por lo cual las cifras dadas sobreestiman la cobertura de pensiones¹². Segundo, los cuadros de cobertura en las EHPM dicen: "cobertura del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social", por cuanto la pregunta de la encuesta incluye otras entidades de cobertura, esto refuerza la confusión de que se trata del programa de salud del ISSS.

El Banco Mundial y el BID han elaborado estimados de cobertura de la PEA, basados en las encuestas de hogares, homologadas para 17 países de América Latina, incluyendo a El Salvador (se excluyen Cuba, Haití y Venezuela porque no conducen encuestas de hogares). Además, ofrecen la cobertura de acuerdo con variables como género, ubicación (urbana-rural), tamaño de la empresa, ingreso del hogar por quintiles y educación (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Cobertura basada en encuestas homologadas y variables clave, 1997-2018
(En porcentajes)

Categorías	EHPM								ELPS	
	1997	1998	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2013
General										
Contribuyentes/PEA ^a	26,2	30,3	29,6	29,1	28,0	28,2	27,7	27,2	28,1	25,9
Independientes ^b	2,9	2,3	1,8	1,4	3,0	3,4	2,7	1,5	2,1	1,0
Pensionados/ Población 65+ ^c	12,3	12,0	14,5	16,2	14,0	16,2	15,1	14,4	14,0	18,0
Género										
Contribuyentes/PEA										
Hombre	26,1	31,1	29,5	29,0	28,2	29,0	29,9	29,4	29,7	27,3
Mujer	26,3	29,1	29,9	29,2	27,6	27,0	24,6	24,0	26,0	24,0
Pensionados/Población 65+										
Hombre	17,9	15,3	20,3	22,6	19,4	20,3	18,6	19,0	17,1	23,1
Mujer	7,9	9,3	10,0	11,1	9,7	12,8	12,4	11,0	11,5	14,3
Zona residencia										
Contribuyentes/PEA										
Rural	11,0	13,7	12,7	15,1	11,1	13,5	13,7	14,7	15,0	n/d
Urbana	34,9	39,1	38,5	36,2	36,1	35,6	35,0	34,2	35,0	n/d
Pensionados/Población 65+										
Rural	3,4	4,1	4,2	5,2	2,8	12,3	10,1	8,2	10,0	n/d
Urbana	18,3	17,0	20,5	22,3	19,7	18,3	17,7	17,7	16,0	n/d
Tamaño de empresa										
Pequeña	6,0	5,0	4,3	3,7	5,0	4,8	5,0	4,1	4,0	^d
Mediana	23,5	23,6	41,5	43,7	45,7	45,6	44,9	45,6	44,4	^d
Grande	72,2	82,0	84,6	70,1	87,5	80,7	82,1	82,1	82,0	^d

¹² La re-reforma dispuso la integración en una base única de cotizantes de los dos programas (salud y pensiones), así como un sistema de inspección a empleadores con inconsistencias en la declaración (FUNDAUNGO, 2018). Con respecto a la base única de cotizantes, aún no se encuentra en funcionamiento; por lo que no pueden todavía evaluarse sus resultados.

Categorías	EHPM					ELPS				
	1997	1998	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2013
Ingreso del hogar										
Contribuyentes/PEA										
Quintil 1	4,4	4,1	4,1	3,8	0,2	7,9	7,4	6,1	6,3	1,6
Quintil 2	14,8	16,4	16,1	17,1	5,4	23,4	23,7	22,8	24,0	8,4
Quintil 3	24,7	28,3	28,8	28,0	22,9	25,3	23,7	22,4	23,7	27,7
Quintil 4	36,0	43,3	40,0	38,9	31,6	32,3	32,7	32,4	32,6	32,4
Quintil 5	52,1	60,2	60,2	57,8	47,6	45,6	44,5	44,2	44,9	49,4
Pensionados/Población65+										
Quintil 1	0,7	0,6	1,1	1,0			0,2			n/d
Quintil 2	5,1	4,2	6,1	6,3			4,0			n/d
Quintil 3	10,7	8,6	11,7	12,0			11,6			n/d
Quintil 4	17,0	17,6	17,1	25,0			16,0			n/d
Quintil 5	28,3	28,6	36,5	36,8			36,3			n/d
Educación										
Contribuyentes/PEA										
Primaria (0-8 años)	15,2	15,3	16,5	15,0	10,4	10,8	10,9	10,5	10,0	10,0
Secundaria (9-13)	51,4	54,3	51,6	46,0	38,0	36,8	36,2	36,4	35,8	38,8
Superior (14 y más)	60,2	73,6	72,6	70,8	69,3	59,2	56,6	54,2	56,0	67,3
Pensionados/Población65+										
Primaria (0-8 años)	9,5	9,6	12,4	11,8	7,3	12,2	11,0	10,0	9,5	12,5
Secundaria (9-13)	50,2	59,4	44,6	59,9	57,3	34,7	30,5	36,0	33,0	52,7
Superior (14 y más)	70,4	59,7	60,5	78,9	64,8	41,5	53,8	46,2	42,3	81,3

Fuente: Elaboración propia, 1997-2005 de Rofman y Oliveri, 2012; 2010-2018 basada en cifras del BID-SIMS, septiembre 2019.

^a PEA 15-64 años.

^b Independientes cubiertos como porcentaje del total de independientes.

^c Que reciben pensiones contributivas y no contributivas.

^d Se dan cuatro categorías: 1 empleado 1,1%, 2-19 empleados 22,9%, 20-99 empleados 62,2% y 100 y más 65,9%. EHPM= Encuestas de Hogares y Propósitos múltiples. ELPS= Encuesta Longitudinal de Protección Social.

Debe observarse que las cifras de cobertura en dicho cuadro son superiores a las calculadas en el cuadro 6 (aunque la diferencia disminuye de 6 a 2,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2017) y ello se debe a que incluyen grupos de asegurados que no se tuvieron en cuenta en dicho cuadro como aquellos en IPSFA, y seguros individuales privados. Si tomamos la cobertura calculada en el cuadro 6 para 2017 de 24,6% basada en 720,400 cotizantes activos y le agregamos los cotizantes activos al IPSFA de 39,140 en ese año (IPSFA, 2019), la cobertura de la PEA aumentaría en 1,3 puntos porcentuales a 25,9% (comparado con 27,2% en las encuestas). Agregando los otros grupos excluidos se arribaría a porcentajes de cobertura similares a los del cuadro 6.

Por otra parte, la cobertura del cuadro 6 (penúltima columna) es muy inferior a la estimada por las EHPM en la última columna de dicho cuadro. Por ejemplo, en 2017, las coberturas respectivas eran 24,6% y 34%. La diferencia se debe a que las EHPM calculan la cobertura basada en la PEA ocupada mientras que la estimada en la penúltima columna del cuadro 6 lo hace basado en toda la PEA.

Por último, la cobertura de la PEA basada en cotizantes activos en 2017 del cuadro 6 (27,2%) confirma que era inferior a la de 1998 cuando comenzó el sistema privado (30,3%).

Variables que influyen la cobertura. El cuadro 9 permite comparar la cobertura con otras variables clave de los asegurados que identifica diversas inequidades:

- **Género:** según el cuadro 8 la cobertura femenina formal es menor que la masculina mientras que lo opuesto es cierto respecto a la cobertura informal¹³, en esta última la cobertura del hombre y mujer muestran una tendencia declinante; por su parte, el cuadro 10 indica que la cobertura del hombre es mayor que la de la mujer desde 2010 (pero también en 1998).
- **Relación de dependencia:** la cobertura general y la de los trabajadores dependientes (asalariados permanentes con cobertura obligatoria), es entre ocho y veinte veces mayor a la de los trabajadores independientes porque estos no tienen cobertura obligatoria a pesar de lo establecido en la Ley SAP (no hay una clara tendencia en la brecha de cobertura entre los dos grupos).
- **Lugar de residencia:** la cobertura urbana es entre dos y tres veces superior a la rural (no hay una clara tendencia en la brecha entre las dos zonas porque los trabajadores agrícolas no están efectivamente cubiertos (a pesar de la obligatoriedad dispuesta por la Ley SAP).
- **Tamaño de la empresa:** a mayor su tamaño, mayor la cobertura y viceversa (la relación de cobertura en la empresa grande es entre doce y veinte veces la de la empresa pequeña, con una tendencia creciente) porque en las empresas grandes hay un mayor cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social, a más de que es más fácil la inspección.
- **Ingreso:** la cobertura aumenta de forma consistente con el ingreso y viceversa (la cobertura en el quintil 5 es entre seis y quince veces mayor a la del quintil 1, con una tendencia decreciente después de 2010 —tal y como ocurre con el índice Gini para la población total) esta distribución es más desigual que la distribución del ingreso por quintiles¹⁴.
- **Educación:** la cobertura se incrementa de manera consistente con el nivel educativo y viceversa (la cobertura de los que tienen educación superior es entre cuatro y seis veces la de los que tienen solo educación primaria, con una tendencia creciente).

3. Densidad de Cotizaciones

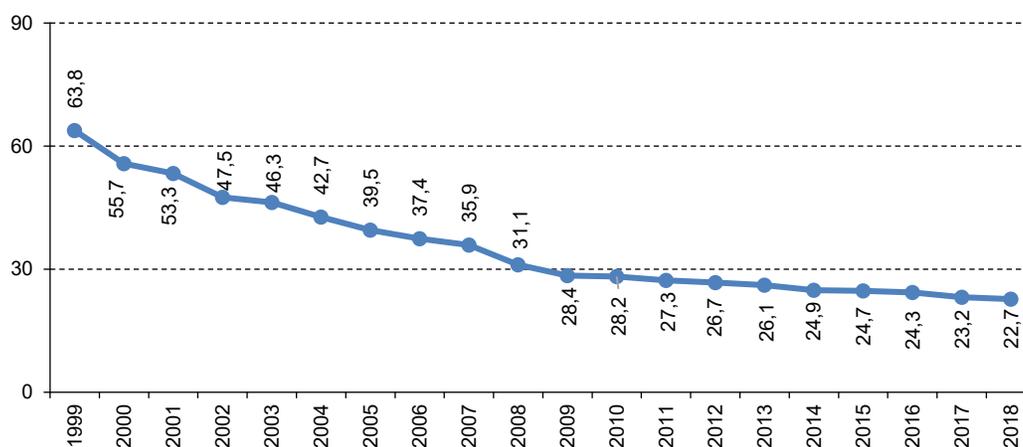
La Superintendencia de Pensiones define la densidad de cotización como la proporción de los afiliados que pagaron sus cotizaciones y comisiones a las AFP en un mes determinado (SP, 2011a). El gráfico 3 presenta la serie de dicha densidad para el período 1999-2018 basada en cifras absolutas de afiliados y cotizantes publicadas por la AIOS¹⁵. Como se aprecia, la proporción de afiliados que cotiza en el mes decreció de forma constante de 63,8% en 1999 (el año posterior al comienzo del sistema SAP) a 22,7% en 2018 (la última cifra disponible). En 2018 de cada 100 afiliados sólo 23 cotizaban activamente.

¹³ Esta anomalía salvadoreña dentro de la región, donde la cobertura masculina normalmente es mayor que la femenina, en buena parte se explica porque la tasa de participación de la edad de trabajo en la PEA masculina es de 80% mientras que la femenina es de 59% (DIGESTYC EHPM, 2019).

¹⁴ Según la CEPAL (2018), la distribución del ingreso por quintiles en 2016 era: Q1 7%, Q2 12%, Q3 17%, Q4 22% y Q5 26%; comparado con la distribución de la cobertura por quintiles: Q1 7,4%, Q2 23,7%, Q3 23,7%, Q4 32,7% y Q5 44,5% (ver cuadro 4).

¹⁵ La Superintendencia de Pensiones publicó porcentajes virtualmente iguales a los de la Figura 4 en 2000-2018 (SP, 2001a a 2011a y 2012b a 2019b).

Gráfico 3
Proporción de afiliados que cotiza en el mes, 1999-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en cifras absolutas de afiliados y cotizantes de AIOS, 2000 a 2019, diciembre.

Pero una definición convencional de densidad de cotización es la proporción promedio que un asegurado contribuye a través de su vida laboral. Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de El Salvador en 2013 (la única hecha hasta la fecha), la densidad de cotización promedio en 18 años y más fue de 22,9%, menor que la cifra calculada en la Figura 4 de 26,1% para dicho año (BID-SIMS, 2019), lo que significa una cuarta parte de la vida laboral.

Argueta y De Paz (2018) basados en la ELPS de 2013, han identificado los factores socioeconómicos que más influyen en la probabilidad de cotizar al sistema de pensiones; los resultados son parecidos a los encontrados en la cobertura de la PEA por las EHPM respecto al ingreso y la educación, pero no igual respecto al género, además han identificados otros factores como recepción de remesas y conocimiento de sistema de pensiones.

- **Género.** Un modelo bivariado con resultados estadísticamente significativos encuentra que los hombres tienen un 23% mayores probabilidades de cotizar que las mujeres, lo que coincide con las densidades de cotización mayores para hombres estimadas en 27,7% para ellos y 19,6% para ellas (Tablas, 2014). Sin embargo, al utilizar un modelo multivariado, que permite controlar por otras características vinculadas al mercado laboral, las mujeres muestran mayores probabilidades de cotizar que los hombres, estos últimos tienen 25,3% menor probabilidad que aquellas.
- **Edad:** Los jóvenes y personas adultas mayores tienen menores probabilidades de cotizar; por ejemplo, las personas entre 30-34 años tienen 1.5 veces más probabilidades de cotizar que los jóvenes entre 20 y 24 años.
- **Ingreso:** A medida que este sube hay mayor probabilidad de cotizar; entre el quintil 1 y 2 no hay diferencias significativas, pero el quintil 3 tiene 5.3 veces más probabilidad de cotizar respecto al primer quintil; el quintil 4 tienen 8.4 veces mayor probabilidad y el quintil 5 tiene 14 veces mayor probabilidad respecto al primer quintil.
- **Educación:** Por cada año de escolaridad aprobado se incrementa en 12,1% la probabilidad de cotizar; las capacitaciones o formación continua influyen positivamente

incrementando la probabilidad en casi tres veces sobre personas que han recibido al menos una capacitación para fortalecer sus habilidades laborales respecto a quienes nunca han tomado una capacitación.

- **Conocimiento del funcionamiento del sistema previsional:** Las personas que conocen la edad de retiro tienen casi dos veces la probabilidad de cotizar que las personas que la desconocen.
- **Remesas:** Los que las reciben tienen un 63% menos probabilidad de cotizar que quienes no las reciben.

La ELPS 2013 estimó que más del 60% de las personas nunca cotizó al sistema de pensiones y que menos del 20% ha realizado aportaciones durante toda su actividad laboral, mientras que el resto de personas poseen densidades que superan a cero pero que no alcanzan 100%. Este comportamiento de las densidades de las cotizaciones se explica por las rotaciones laborales entre la formalidad, la informalidad, el desempleo y la inactividad (Tablas, 2014).

Argueta y otros (2015) también encontraron que la densidad promedio de cotización individual en el SAP es baja, 32% para el total de afiliados; además 43,6% de los afiliados tiene una densidad de cotización igual a cero (la mayoría jóvenes: 53,3% tiene 25 años o menos), mientras que únicamente el 11% tiene una densidad de 100%. Además, los autores estimaron, basados en cifras administrativas de los afiliados al SAP, que sólo 40,7% de los cotizantes activos alcanza o supera el valor de cotización necesario para acceder a una pensión, con un rango de densidad de cotización que está entre 61% y 100%. También realizaron simulaciones para estimar la cobertura esperada y cambios ante modificaciones de los parámetros (edad de jubilación y años de cotización)¹⁶.

La Superintendencia Adjunta de Pensiones debería generar indicadores mejores y periódicos de la densidad individual de cotización, a fin de tener la información crucial sobre la pertinencia de los parámetros en el sistema.

C. El Sistema de Pensiones no Contributivo

1. Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas para adultos mayores surgen en el marco del Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor¹⁷, consignado en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009 – 2014, y como parte del Sistema de Protección Social Universal. Este programa se creó bajo la coordinación general de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), la ejecución y administración corresponde al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) (Gobierno de El Salvador, 2009).

El programa comprende intervenciones en salud, nutrición, educación en derechos ciudadanos, actividades culturales y la pensión no contributiva denominada Pensión Básica Universal (PBU). Por la diversidad de áreas comprendidas en el programa, en su diseño contempló la coordinación entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Cultura, la Procuraduría General de la República, adicional a la SIS y el FISDL.

La Pensión Básica Universal es una pensión no contributiva bimensual para personas adultas mayores de setenta años y más o inválidos que no reciben una pensión contributiva y residen en los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta en el marco del Programa Comunidades Solidarias Rurales y 435 Asentamientos Urbanos Precarios dentro del Programa Comunidades Solidarias Urbanas,

¹⁶ Para profundizar en este tema ver Argueta y otros (2015).

¹⁷ Este programa también es denominado "Nuestros Mayores Derechos" (Gobierno de El Salvador, 2009).

ubicados en 25 municipios (Gobierno de El Salvador, 2009: 6). El monto de la transferencia desde su inicio es de 50 dólares mensuales por persona.

La PBU, se encuentra incluida en el Subsistema de Protección Social Universal, parte del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, creado por Decreto Legislativo 647 en la Ley de Desarrollo y Protección Social, aprobado en abril de 2014. Es decir que pasó de ser una iniciativa presidencial a tener el respaldo legislativo, lo que da cierta estabilidad al mismo ya que no depende del Gobierno en turno.

El programa contributivo y el no contributivo no están integrados, el primero es administrado por dos entidades: SPP y las AFP, mientras que el no contributivo lo está por FISDL, la SP supervisa los dos primeros, pero no el último. Como ya se ha dicho, el FISDL controla que los beneficiarios de la pensión no contributiva carezcan de una contributiva.

2. Cobertura no contributiva

En 2017 había en El Salvador 405,825 personas con 70 años y más, de forma que la PBU se otorgaba a 6,9% de dicha población (FUNDAUNGO, 2017), una proporción mayor que la de 5,4% estimada sobre la población de 65 años y más (ver cuadro 10). A pesar de su nombre, por tanto, la PBU no es universal.

Hay un sistema de controles para evitar el fraude en la PBU: se identificaron los municipios con mayor pobreza extrema (basados en un mapa de pobreza); aquellos que residen en dichos municipios, pueden inscribirse en el programa, se hace una verificación de su vulnerabilidad y se comprueba que no reciben otra pensión.

La distribución de la PBU por género en 2018 era: 53,7% femenino y 46,3% masculino, la tendencia desde 2009 indica un incremento de la proporción femenina. Por otra parte, la distribución por zona geográfica muestra que una enorme mayoría de la PBU se entrega en zonas rurales: 87,2% comparada con 12,8% entregada en zonas urbanas, con una clara tendencia en favor de las primeras. En 2016, 85% del monto entregado de la PBU fue a las comunidades rurales y solo 15% a las urbanas. (FISDL, 2019). De manera que la PBU atenúa, aunque con un peso relativamente bajo, las inequidades de género y zonas geográficas observadas en las pensiones contributivas.

La abundante literatura existente muestra que las pensiones no contributivas expanden la cobertura y reducen la pobreza (Bertranou y otros, 2002; Bosch y otros, 2013; Rofman y otros, 2013; CEPAL, 2018). Un estudio hecho sobre el impacto de la PBU en la pobreza extrema dio los resultados siguientes: redujo la pobreza extrema en 12 puntos porcentuales; los hogares sin PBU sufren una incidencia de pobreza extrema de 58% mientras que los que reciben la PBU es de 46%; hay una disminución en la participación laboral de 3 puntos porcentuales entre los trabajadores dependientes y de 10 puntos entre los independientes, pero no en los que están en la edad de trabajar, la PBU ayuda a retirarse a los que tienen 70 y más años de edad (Martínez y otros, 2015).

La implementación del programa Nuestros Derechos Mayores (NDM), como parte del Plan de Desarrollo de 2009-2014 y del cual la PBU es un componente, ha contribuido a reducir notablemente la pobreza total: la misma aumentó de 35,2% en 2005 a 40% en 2008, pero declinó de forma constante desde 2009 a 26,3% en 2018. A su vez, la pobreza extrema ascendió de 9,6% en 2006 a 12,4% en 2008 y después mermó a 6,2% en 2018. Ya se notó que la PBU se concede a más personas en las zonas rurales que en las zonas urbanas. La pobreza total, extrema y relativa es mayor en las zonas rurales que en las urbanas y el programa NDM redujo más dicha incidencia en las zonas rurales: la pobreza extrema disminuyó 10,4 puntos porcentuales versus solo 5,1 puntos en las zonas urbanas (DIGESTYC, EHPM, 2019).

3. Cobertura de Pasivos (pensionados totales/población 65+)

Los pasivos son los pensionados por vejez, invalidez y sobrevivientes. En 1998 comenzó el programa privado de pensiones del SAP que cerró la entrada de nuevos asegurados a los dos programas públicos (ISSS e INPEP) que fueron aunados en el SPP. Como parte del programa Nuestros Mayores Derechos, en 2009 entró en vigor la Pensión Básica Universal (PBU), un programa no contributivo que continúa hasta hoy, pero que no es universal sino focalizado en los pobres extremos que carecen de pensiones contributivas y alcanzan 70 años de edad.

Método de cálculo. El cálculo de la población de 65 años y más cubierta por pensiones contributivas y no contributivas, se basa en estimados de dicha población procedentes de las EHPM, cifras de los beneficiarios de pensiones contributivas (SPP y SAP) procedentes de la Superintendencia de Pensiones, así como de los beneficiarios de las pensiones no contributivas reportadas por el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL) el ente administrador de la PBU. Como en el caso de la cobertura de la PEA, llamamos a esta medición "administrativa". El cuadro 10 por primera vez realiza dicho cálculo de cobertura pasiva total por un período de 20 años (1998-2018) y de forma homologada, desglosando la cobertura contributiva y la no contributiva.

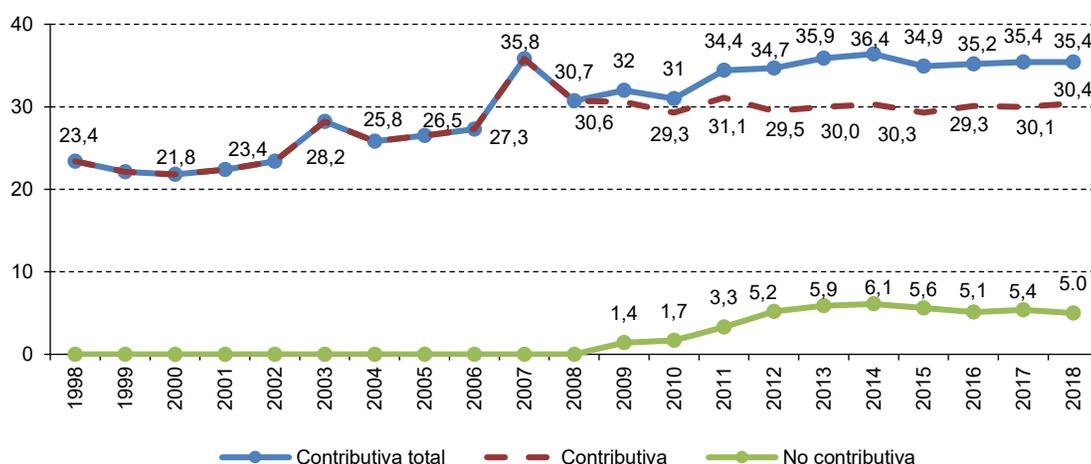
Cuadro 10
Cobertura contributiva y no contributiva (Pasivos) sobre población de 65 años y más, 1998-2018

Años	Sistema contributivo (en miles)			No contributivo ^a (en miles)	Total cubierto (en miles)	Población 65+ (en miles)	Población 65+ cubierta (en porcentajes)		
	SAP	SPP	Subtotal				Total	Contributiva	No contributiva
1998	0	81,9	81,9	0,0	81,9	348,7	23,4	23,4	0,0
1999	1,3	86,8	88,1	0,0	88,1	397,5	22,1	22,1	0,0
2000	3,5	89,6	93,1	0,0	93,1	425,6	21,8	21,8	0,0
2001	6,0	93,9	100,0	0,0	100,0	447,2	22,4	22,4	0,0
2002	8,5	102,1	110,5	0,0	110,5	471,3	23,4	23,4	0,0
2003	11,8	105,2	117,0	0,0	117,0	413,5	28,2	28,2	0,0
2004	16,0	104,3	120,4	0,0	120,4	466,6	25,8	25,8	0,0
2005	22,2	105,6	127,7	0,0	127,7	481,7	26,5	26,5	0,0
2006	26,0	105,9	131,9	0,0	131,9	481,7	27,3	27,3	0,0
2007	29,9	105,4	135,3	0,0	135,3	427,5	35,8	35,8	0,0
2008	33,1	104,9	138,0	0,0	138,0	449,8	30,7	30,7	0,0
2009	36,4	103,7	140,2	6,5	146,6	457,9	32,0	30,6	1,4
2010	39,4	99,8	139,2	8,0	147,2	474,7	31,0	29,3	1,7
2011	42,9	101,0	144,0	15,5	159,5	463,0	34,4	31,1	3,3
2012	46,1	100,3	146,5	25,5	172,0	495,2	34,7	29,5	5,2
2013	48,2	100,0	148,1	29,1	177,3	494,1	35,9	30,0	5,9
2014	61,2	98,6	159,8	32,2	192,0	526,6	36,4	30,3	6,1
2015	67,5	98,1	165,5	31,4	196,9	564,0	34,9	29,3	5,6
2016	75,5	98,0	173,5	29,5	203,0	576,2	35,2	30,1	5,1
2017	81,7	97,5	179,3	32,4	211,7	597,5	35,4	30,0	5,4
2018	89,1	97,2	186,3	30,6	216,9	613,0	35,3	30,4	5,0

Fuente: Elaboración propia basada en 1998 a 2004 de Mesa-Lago, 2011; 2005-2018 pasivos de SP, 2006b a 2019b; población 65+ de DIGESTYC, EHPM, 2006b-2019b; PBU de Tejerina y otros, Escobar, 2018 y FISDL, 2019.

^a Pensión Básica Universal (PBU).

Gráfico 4
Cobertura total, contributiva y no contributiva de pasivos respecto a la población de 65 años y más, 1998-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Cuadro 10.

Cobertura basada en cifras administrativas. La cobertura administrativa total disminuyó de 23,4% en 1998 a 21,8% en 2000, pero recuperó la cobertura anterior en 2002 y luego creció hasta alcanzar un cénit de 35,8% en 2007, manteniéndose básicamente estancada (salvo en dos años) y era de 35,3% en 2018¹⁸. Pero cuando se desglosa la cobertura total entre contributiva y no contributiva, se aprecia que la primera alcanzó su cúspide de 35,8% en 2007 y luego disminuyó a 30,4% en 2018. La razón principal de esta tendencia es la baja y declinante cobertura de la PEA basada en cotizantes. La cobertura no contributiva, por tanto, evita la caída en la cobertura total, pues creció de 1,4% en 2009 hasta un cénit de 6,1% aunque disminuyó a 5% en 2018. En este año, 30,4% de los pasivos estaba cubierto por pensiones contributivas y 5% por las no contributivas

Cobertura por encuestas. Esta se presenta en el cuadro 10, el cual se basa en las encuestas de hogares homologadas para 17 países, en El Salvador tomadas entre 1997 y 2018. El cuadro muestra que la cobertura de la población de 65 años y más por pensiones contributivas y no contributivas aumentó de 12,3% a 16,2% hasta 2015 pero bajó a 14% en 2018. Estas cifras son inferiores a las de la cobertura administrativa en el cuadro 11, y la diferencia entre las dos series crece de 7,3 a 21 puntos porcentuales en el período¹⁹. Esta divergencia es todavía más sorprendente porque se supone que las encuestas incluyen a los pasivos de los regímenes separados como IPSFA y seguros privados individuales, los cuales están excluidos del cuadro 7 (ambas series incluyen a los beneficiarios de las pensiones no contributivas). Las razones dadas por dicha diferencia son²⁰: riesgos del muestreo y errores en las encuestas, la representatividad de las mismas y su confiabilidad; la consistencia y, por tanto, compatibilidad entre los países, por ej., indicadores de cobertura que no son exactamente iguales en

¹⁸ Los estimados de la CEPAL (2018) de la población de 65+son mucho menores (entre 5 y 15 puntos porcentuales inferiores a los del Cuadro 11, sus cálculos se basan en la proyección de CELADE sobre la referida población para 1950-2100, mientras los del Cuadro 11 son cifras anuales de DIGESTYC.

¹⁹ En 2015, la cobertura total de 16,2% por las encuestas se desglosó en 10,5% la contributiva y 5,7% la no contributiva, la última era igual a la del Cuadro 5, pero la primera era 20 puntos porcentuales menor.

²⁰ En El Salvador el trabajo de campo presenta retos adicionales debido al contexto de alta incidencia de violencia e inseguridad ciudadana, esto restringe el acceso a territorios conflictivos (CONOSE, 2018); pero además a zonas de residencia de población de estratos económicos altos donde encuestadores no pueden tener acceso.

todos ellos; falta de cooperación entre los encuestados para proporcionar información correcta de manera oportuna; preguntas hechas de forma diversa o errores en las respuestas de los encuestados o al recolectar y procesar los datos; cambios metodológicos o ajustes a la muestra y a los ponderadores los cuales afectan a la comparabilidad en el tiempo; y limitación para identificar plenamente la cobertura total de pensiones por las encuestas (Rofman y Oliveri, 2012; CEPAL, 2018)²¹.

Las encuestas de hogares en 17 países de la región indican que la cobertura de los pasivos salvadoreños es la cuarta más baja, sólo la República Dominicana, Honduras y Guatemala tienen una cobertura inferior (BID-SIMS, 2019).

Variables que inciden en la cobertura de los pasivos. El cuadro 9 muestra la influencia de tres variables socio-económicas en inequidades de la cobertura pasiva:

- **Género:** la cobertura pasiva masculina es mayor que la femenina, con una diferencia que oscila entre cinco y once puntos porcentuales (en 2018 la cobertura era 17% y 12% respectivamente), se observa una disminución de dicha brecha a partir de 2010 después de implantarse la PBU;
- **Lugar de residencia:** La cobertura urbana es muchísimo mayor que la rural y la brecha entre ambas aumentó de 13 a 17 puntos porcentuales entre 1998 y 2010, pero disminuyó a 6 puntos en 2018 después de crearse la PBU que favorece más a las zonas rurales que a las urbanas tanto en el número de beneficiarios como del monto entregado (FISDL, 2019);
- **Ingreso:** La distribución de la cobertura de los pasivos por ingreso exhibe mayores inequidades que entre los activos (entre dos y tres veces mayor); a medida que aumenta el ingreso también lo hace la cobertura (la proporción de cobertura de los están en el quinto quintil entre el primer quintil varía entre 28 y 40 veces y muestra una tendencia decreciente).
- **Educación:** la cobertura pasiva aumenta con el nivel educativo y viceversa, la brecha entre los que tienen educación superior y sólo primaria es de tres a siete veces en 1997-2018, y la tendencia no es clara.

Las diferencias observadas en la cobertura de los pasivos vienen determinadas por lo analizado entre los activos: las mujeres, los que viven en zonas rurales, los de menor educación e ingreso y los más pobres tienen la cobertura menor, cotizan menos, acumulan sumas inferiores en su cuenta individual y reciben pensiones más bajas. También es probable que no alcancen los años de cotizaciones requeridos para ganar el derecho a una pensión de vejez y solo reciban la devolución del saldo en su cuenta individual.

²¹ En El Salvador, la posibilidad de una sobreestimación de los pasivos es remota pues las cifras son controladas por la SP y el FISDL (ver abajo) y es difícil que haya beneficiarios no contributivos que reciban una pensión contributiva o más de una PBU, a más de que en este caso el porcentaje sería muy pequeño respecto a la población de 65+.

II. Gasto Público del Sistema de Pensiones en El Salvador

A. Gasto Público del Sistema de Pensiones, 2000-2018

Como ya se ha explicado, esta sección compila y analiza las estadísticas del gasto público total en pensiones tanto las contributivas (ISSS, INPEP e IPSFA) como las no contributivas (PBU); lo hace en moneda corriente (dólar de EEUU) y real —ajustado al índice de devaluación del dólar y el IPC para 2000-2018. Después se calcula el gasto total como proporción de cuatro variables macroeconómicas. Por último, se han estimado y se analizan brevemente las transferencias fiscales para cubrir los déficits del ISSS e INPEP que han sido financiados con las inversiones de los ahorros de SAP.

1. Gasto público sistema de pensiones contributivo

El cuadro 11 calcula el gasto público de las pensiones contributivas en ISSS e INPEP (Sistema de Pensiones Público: SPP) en 2000-2018, expresado en dólares que es la moneda de curso legal en El Salvador. A los efectos de determinar cuáles son las pensiones públicas, se consultó del Ministerio de Hacienda (1998) el “Manual para las Transacciones Financieras del Sector Público”, cuya sección “Prestaciones de la Seguridad Social” especifica con precisión los distintos tipos de pensiones y otras prestaciones. Nuestras cifras proceden del Ministerio de Hacienda (2000 a 2018), aunque algunas se han ajustado para extraer otras prestaciones que no son pensiones²². Se hicieron los cálculos basados en el Informe de Gestión del Ministerio de Hacienda (2000-2018), sin embargo, el gasto del ISSS incluye prestaciones por incapacidad temporal que se refiere a salud y, por tanto, no son pensiones. A fin de corregir esta sobrevaluación se estimó el gasto de la incapacidad temporal y se substrajo este del gasto total del ISSS, para dejar sólo pensiones²³. Los gastos del INPEP proceden, sin problema, de Hacienda.

²² Por ejemplo, las prestaciones concedidas por el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (como se explicó en I), así como la Caja Mutual del Abogado en El Salvador que otorga préstamos. Tampoco se tomaron en cuenta los gastos de auxilio al sepelio.

²³ Hacienda solo provee cifras de la incapacidad temporal para 2011-2018, por ello se usó regresión lineal a fin de proyectar el gasto anual de aquella en 2000-2010.

A los efectos de comprobar nuestros cálculos, se estimaron los gastos del ISSS e INPEP (2000-2018) basados en las fuentes directas, el resultado fue de solo una diferencia anual promedio en el período de 2,3% (esta serie está disponible si la solicita la CEPAL).

El cuadro 12, suma los gastos de pensiones contributivas del ISSS (ajustados) e INPEP (ver cuadro 11), más el gasto de pensiones contributivas del IPSFA también para 2000-2018; estas últimas se sacaron directamente del IPSFA (2000 a 2018), porque las cifras de Hacienda no siempre coincidían. El cuadro 12 también muestra la distribución porcentual del gasto total de pensiones públicas contributivas entre las tres instituciones. La Figura 5 exhibe el gasto contributivo total y por sus componentes.

Las pensiones del ISSS e INPEP incluyen vejez, invalidez y sobrevivientes, CT y pensión extra anual (según lo explicado, se extrajo el gasto por incapacidad temporal en el ISSS). Por otra parte, las prestaciones del IPSFA se dividen en: a) pensiones (que incluyen las mismas prestaciones que en ISSS —salvo incapacidad temporal— e INPEP y b) beneficios adicionales como suma alzada al tiempo del retiro (“Fondo de Retiro”), devolución de cotizaciones, seguro de vida y retiro antes de cumplir los requisitos para la jubilación (IPSFA, 2019). Las prestaciones otorgadas por el IPSFA son más flexibles en cuanto a requisitos de acceso (ver sección I.A.1), así como superiores en número y mucho más generosas que las de ISSS e INPEP. Por ejemplo, en 2018 la pensión de vejez promedio anual en IPSFA era US\$7,117, mientras que el INPEP era US\$5,254 y en ISSS US\$4,243 (SSF, 2018c). En SAP la pensión de vejez promedio anual es de US\$7,233 (SSF, 2018c)²⁴. Respecto a las prestaciones adicionales, la suma alzada al tiempo del retiro que otorga IPSFA promedió US\$14,815 por beneficiario, la cual no existe en las otras dos entidades.

El cuadro 12 muestra la distribución porcentual del gasto total de pensiones contributivas por entidad y sus respectivas tendencias en 2000-2018. En números absolutos y precios corrientes, todas las pensiones aumentaron, no obstante, hubo tendencias diferentes en cuanto a su participación en el gasto total: el del ISSS disminuyó de 43,6% a 41,8% (2017) y a 35,5% en 2018, esto último debido a que el fisco dejó de hacer transferencias (salvo los complementos de CT) porque la re-reforma de 2017 (Decreto Legislativo 787) creó un fondo colectivo para ese propósito. Por el contrario, el gasto del INPEP tuvo una tendencia oscilante pero creciente de 42,5% a 46,1%. Lo más notable fue el aumento superior de la proporción del gasto del IPSFA de 13,9% a 18,3% en el período: en moneda corriente, aumentó 185% versus 134% en el INPEP y 76% en el ISSS; ello se debe en parte a los abundantes y generosos beneficios pagados por IPSFA.

²⁴ En SAP existen diferentes grupos de pensionados: los optados, cuyas pensiones fueron equiparadas por decreto a las del SPP; y los obligados, con beneficio no definido. Las tasas de reemplazo entre estos grupos tienen importantes diferencias (ver apartado V).

Cuadro 11
Gasto en pensiones contributivas del ISSS e INPEP, 2000 a 2018
(En miles de dólares corrientes)

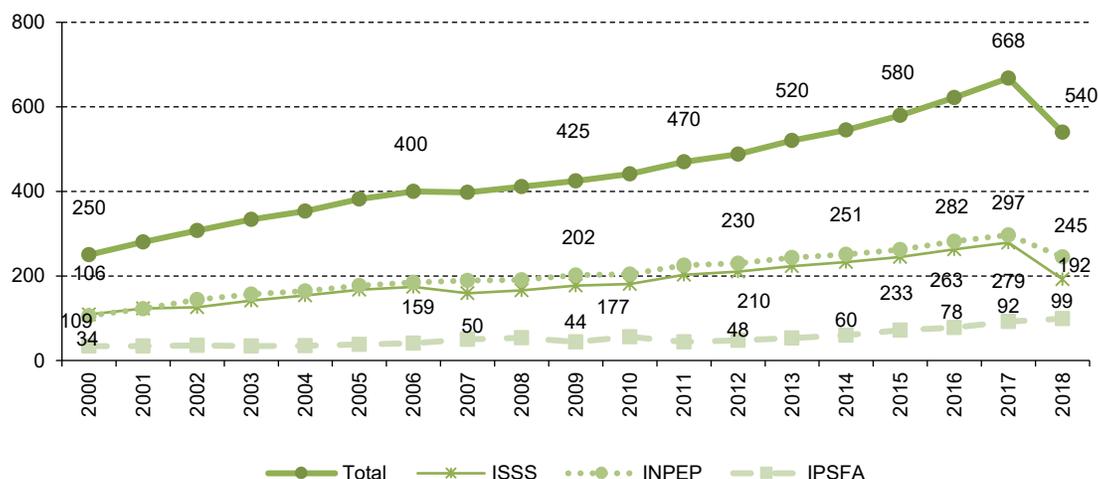
Año	Prestaciones seguridad social ISSS	Beneficios por incapacidad temporal (BIT) ^a	ISSS sin BIT ^b	INPEP
2000	122 226	13 225	109 001	106 131
2001	138 581	15 272	123 309	122 361
2002	141 926	15 924	126 002	144 581
2003	161 351	18 426	142 925	156 771
2004	174 694	20 299	154 394	163 527
2005	189 776	22 432	167 344	177 225
2006	197 350	23 722	173 628	184 610
2007	180 692	22 080	158 612	189 013
2008	189 737	23 565	166 172	191 061
2009	202 350	25 537	176 813	202 479
2010	208 144	26 684	181 461	203 686
2011	233 573	31 800	201 773	224 868
2012	242 663	32 500	210 163	230 229
2013	257 740	34 400	223 341	243 841
2014	270 701	36 900	233 801	251 858
2015	283 403	38 300	245 103	262 171
2016	307 740	45 100	262 640	282 076
2017	326 498	47 600	278 899	297 043
2018	246 258	54 000	192 258	248 665

Fuente: Elaboración propia columnas 2, 3 y 5 basadas en Ministerio de Hacienda 2001 a 2019; columna 4 estimación propia pero basada en cifras de Hacienda.

^a Estimados por mínimos cuadros ordinarios (regresión lineal) para proyectar los años 2000-2010, basados en el porcentaje de beneficios por incapacidad temporal respecto al gasto total de prestaciones de seguridad social del ISSS en 2011-2018.

^b Resultado de sustraer de la columna 2 el monto de la columna 3.

Gráfico 5
Gasto público en pensiones contributivas y sus componentes, 2000-2018
(En millones de dólares)



Fuente: Cuadro 12.

Cuadro 12
Gasto público sistema de pensiones contributivo, 2000-2018
(En miles de dólares)^a

Año	Total ^b	ISSS ^c	INPEP	Subtotal civil	IPSFA ^d	Distribución (en porcentajes)			
						ISSS	INPEP	Subtotal civil	IPSFA
2000	249 928	109 001	106 131	215 132	34 795	43,6	42,5	86,1	13,9
2001	280 098	123 309	122 361	245 670	34 428	44,0	43,7	87,7	12,3
2002	306 983	126 002	144 581	270 583	36 400	41,0	47,1	88,1	11,9
2003	334 414	142 925	156 771	299 696	34 718	42,7	46,9	89,6	10,4
2004	353 568	154 394	163 527	317 921	35 646	43,7	46,3	89,9	10,1
2005	382 791	167 344	177 225	344 569	38 222	43,7	46,3	90,0	10,0
2006	399 587	173 629	184 610	358 239	41 348	43,5	46,2	89,7	10,3
2007	398 209	158 612	189 013	347 625	50 584	39,8	47,5	87,3	12,7
2008	411 004	166 172	191 061	357 233	53 772	40,4	46,5	86,9	13,1
2009	422 794	176 813	202 479	379 292	43 502	41,8	47,9	89,7	10,3
2010	441 333	181 461	203 686	385 147	56 186	41,1	46,2	87,3	12,7
2011	470 334	201 773	224 868	426 641	43 694	42,9	47,8	90,7	9,3
2012	488 343	210 163	230 229	440 392	47 951	43,0	47,1	90,2	9,8
2013	520 840	223 341	243 841	467 181	53 658	42,9	46,8	89,7	10,3
2014	545 214	233 801	251 858	485 659	59 555	42,9	46,2	89,1	10,9
2015	579 603	245 103	262 171	507 274	72 330	42,3	45,2	87,5	12,5
2016	622 711	262 640	282 076	544 716	77 995	42,2	45,3	87,5	12,5
2017	668 003	278 899	297 043	575 942	92 061	41,8	44,5	86,2	13,8
2018	539 985	192 258 ^e	248 665	440 923	99 061	35,6	46,1	81,7	18,3

Fuente: Elaboración propia columnas 2 a 4, basadas en el cuadro 12; columna 5 basada en IPSFA, 2001 a 2019; resto cálculos de los autores.

^a El dólar de EE. UU. es la moneda de El Salvador, se expresa en precios corrientes.

^b Prestaciones de la seguridad social¹ o "beneficios previsionales" en ISSS e INPEP, incluyen pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes, CT y otros beneficios adicionales como aguinaldos para pensionados.

^c Solo pensiones, se ha extraído el gasto por beneficios de incapacidad temporal.

^d Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, incluyen pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes y otras; además de prestaciones adicionales como indemnización al retiro, devolución de cotizaciones y retiro antes de cumplir con los requisitos para obtener pensiones, seguro de vida y auxilio para el sepelio.

^e La caída de 19% respecto a 2017 se debe a que, a partir del 1 de enero de 2018, la Ley de re-reforma de 2017 cesó las transferencias anteriores estatales y el ISSS se financia con un nuevo fondo colectivo (CGS), salvo completos de CT. Véase un estimado de la transferencia de la CGS al SAP y como aumenta la cifra en 2018 en la sección 1f del texto.

2. Gasto público del sistema no contributivo

El cuadro 13 estima el gasto de las pensiones no contributivas (PBU) financiadas por el FIDSL desde 2009, cuando comenzó, hasta 2019. Como ya se explicó (ver I.C.), la PBU se otorga a los que residen en los 81 municipios con pobreza extrema severa o alta y está sujeta a verificación. El gasto en la PBU creció casi cinco veces entre 2010 (cuando se implementó por completo) y 2018, pero en realidad disminuyó en 2015- 2017 por lo que virtualmente declinó en el período (ver II.B.5).

Cuadro 13
Gasto público en pensiones no contributivas, 2009-2019
(En miles de dólares corrientes)

Años	PBU ^a
2009	319
2010	4,027
2011	7,101
2012	9,819
2013	16,624
2014	18,972
2015	18,604
2016	17,913
2017	16,963
2018	19,430
2019	19,616

Fuente: Elaboración propia basada en FISDL, 2019

^aPensión no contributiva: Pensión Básica Universal (PBU) financiada por el FISDL, iniciada en 2009.

3. Gasto total en pensiones públicas en moneda corriente

El cuadro 14 calcula el gasto total de las pensiones públicas en moneda corriente, sumando el de las contributivas y las no contributivas, también estima la proporción porcentual de ambas.

Cuadro 14
Gasto público total, pensiones contributivas y no contributivas, 2000-2018
(En miles de dólares corrientes)^a

Años	Pensiones Contributivas ^b	Pensiones no Contributivas ^c	Total	Distribución Porcentual <i>(en porcentajes)</i>	
				Contributivas	No contributivas
2000	249 928	0	249 928	100,0	0,0
2001	280 098	0	280 098	100,0	0,0
2002	306 983	0	306 983	100,0	0,0
2003	334 414	0	334 414	100,0	0,0
2004	353 568	0	353 568	100,0	0,0
2005	382 791	0	382 791	100,0	0,0
2006	399 587	0	399 587	100,0	0,0
2007	398 209	0	398 209	100,0	0,0
2008	411 004	0	411 004	100,0	0,0
2009	422 794	319	423 113	99,9	0,1
2010	441 333	4 027	445 360	99,1	0,9
2011	470 334	7 101	477 435	98,5	1,5
2012	488 343	9 819	498 162	98,0	2,0

Años	Pensiones Contributivas ^b	Pensiones no Contributivas ^c	Total	Distribución Porcentual (en porcentajes)	
				Contributivas	No contributivas
2013	520 840	16 624	537 464	96,9	3,1
2014	545 214	18 972	564 186	96,6	3,4
2015	579 603	18 604	598 207	96,9	3,1
2016	622 711	17 913	640 624	97,2	2,8
2017	668 003	16 963	684 966	97,5	2,5
2018	539 985	19 430	559 415	96,6	3,4

Fuente: Elaboración propia basada en los cuadros 12, 13 y 14.

^a El dólar de EEUU es la moneda de El Salvador, se expresa en precios corrientes.

^b Suma de pensiones en ISSS, INPEP e IPSFA.

^c PBS que se inicia en 2009.

4. Gasto total en pensiones públicas en moneda real

El cuadro 15 deflacta el valor nominal del gasto total en pensiones públicas expresadas en dólares de EEUU usando el índice de devaluación de dicho dólar 2000-2018.

Cuadro 15
Gasto total en pensiones públicas en moneda real, 2000-2018
(En miles de dólares)

Años	Gasto nominal	Índice ajuste del dólar ^a	Gasto real	Crecimiento anual (en porcentajes) ^b
2000	249 928	100,0	249 928	
2001	280 098	110,9	252 568	1,06
2002	306 983	108,5	282 933	12,02
2003	334 414	99,1	337 451	19,27
2004	353 568	95	372 177	10,29
2005	382 791	98,3	389 411	4,63
2006	399 587	93,9	425 545	9,28
2007	398 209	87,7	454 058	6,70
2008	411 004	93	441 940	-2,67
2009	423 114	87,4	484 112	9,54
2010	445 360	84,6	526 430	8,74
2011	477 436	85	561 689	6,70
2012	498 163	83,1	599 474	6,73
2013	537 464	84,5	636 052	6,10
2014	564 186	90,3	624 791	-1,77
2015	598 208	98,8	605 473	-3,09
2016	640 624	103,2	620 760	2,52
2017	684 966	96,5	709 809	14,35
2018	559 415	102,2	547 373	-22,88

Fuente: Elaboración propia basada en: gasto nominal del cuadro 15; Índice devaluación del dólar de Macrotrends Data, 2019.

^a 1 diciembre de cada año, salvo 2000 basado en 1 febrero.

^b Tasa de crecimiento anual del gasto real con base al índice ajuste del dólar (Base 2000).

5. Tasa de crecimiento real anual del gasto público de pensiones

El cuadro 15 presenta el gasto en moneda real en 17 años (2000-2017): basado en la devaluación del dólar aumentó 184%; si se usa 2018 fue 119%, pero esto está distorsionado por el recorte en las transferencias del fisco ese año, como ya se ha señalado. Por otra parte, el gasto nominal creció 174% y 124% respectivamente, menos que ajustado al dólar.

6. Gastos del sistema público financiados con inversiones del sistema privado

Como ya se mencionó (en I y II, sección 1), debido al cierre a nuevos cotizantes en el ISSS y el INPEP y porque estos deben seguir financiando las pensiones en curso y las futuras de los asegurados que estaban afiliados a aquellas al tiempo de la reforma en 1996, estas dos entidades comenzaron a sufrir déficit anual creciente que eventualmente provocó el agotamiento de sus reservas en 2000 y 2002 (ver III). Ello obligó al Estado a hacer transferencias para el pago de las pensiones emitiendo deuda pública; entre 2004 y 2006 lo hizo a través de Eurobonos, y desde 2006 por medio del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). Este último ha emitido títulos de deuda (CIP) que deben ser adquiridos de forma obligatoria por las AFP y que pagaban intereses muy bajos —inferiores al interés local (en 2014 fueron aumentados por la Sala Constitucional y de nuevo en 2017 con la re-reforma). En 2018 se creó el fondo colectivo antes mencionado (Cuenta de Garantía Solidaria: CGS) financiado mayormente por cotizaciones adicionales al SAP que pagan sus asegurados²⁵; el FOP continúa y sigue emitiendo CIP cuando la CGS sea insuficiente durante la transición. Por tanto, el déficit del sistema público (SPP) se financió con los ahorros del sistema privado. El cuadro 17 muestra el valor del FOP en 2006-2018.

A fin de enfrentar la baja en las transferencias fiscales al SPP en 2018, tantas veces citada, se encontró que la cifra transferida al SAP por la CGS en dicho año fue de US\$208.5 millones, para financiar las siguientes prestaciones: pensiones cuando se ha agotado la cuenta individual, CT y CTC, pensiones mínimas y de longevidad (SSF, 2019b). Aunque se trata de destinatarios distintos (SPP y SAP), si sumamos la cifra citada de US\$208.5 millones a la de US\$539.9 millones transferidos por el FOP, el total sería de US\$748.4 millones, lo cual representaría un aumento de 12% en ese año comparado con un descenso de 18% en el cuadro 16 (gasto nominal).

Entre 2000 y 2018 el Estado hizo transferencias al SPP por un total de US\$1,344 millones dólares; para poner en contexto esta suma, el gasto total de las pensiones privadas en dicho período fue de US\$2,977 millones, o sea que las transferencias equivalieron al 45% del monto de dichas pensiones (basado en SSF, 2013a; SSF, 2012-2019a). Debido al bajísimo interés pagado por los CIP, al menos hasta 2014 y 2017, la sangría al SAP causó un rendimiento real del fondo menor que si se hubiese invertido en instrumentos más rentables lo cual resultó en pensiones mucho menores. El Estado se benefició con intereses exiguos al costo de pagar pensiones bajas. Aunque el rendimiento de los CIP ha mejorado algo con la re-reforma de 2017, aún 45% del fondo sigue invertido en aquellos con plazos más largos que antes y un rendimiento relativamente bajo si bien en aumento.

²⁵ Se aumentó la cotización en 2% (pagado en partes similares por el trabajador y el empleador), de 13% a 15%, de este último, un tercio (5%) se pasa al CGS. Este financia las pensiones mínimas y los beneficios de longevidad creados en 2017, así como los beneficios de los optados al SAP. Los CIP financian las pensiones del sistema anterior menos los que se quedaron en SPP al tiempo de la reforma en 1996. El decreto 788 de 2017 hizo cambios: continua el techo de a los CIP que no puede pasar de 45% de la inversión total; a los CIP emitidos antes de 2017 se les extendió el plazo en 30 años con un período de gracia de tres a cinco años en que sólo pagan interés, y el interés de los CIP se aumentó gradualmente de 2,5% en 2018 a 4,5% en 2022; a los nuevos CIP se les dio un plazo de 50 años con una tasa de interés fija de 6%.

Cuadro 16
Transferencias fiscales al sistema público financiadas por el SAP, 2000-2018
(En millones dólares corrientes)

Años	Transferencias	Años	Transferencias
2000-2005 ^a	55,5	2012	80,8
2006 ^b	33,4	2013	104,1
2007	0,0	2014	114,1
2008	82,0	2015	135,3
2009	99,5	2016	109,6
2010	62,7	2017	149,8
2011	73,2	2018	243,9

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2019.

^a Financiado por Eurobonos.

^b En 2006-2018 financiado por FOP.

B. Indicadores del Gasto Público en Pensiones

Esta sección incluye indicadores del gasto total en pensiones en moneda corriente, (ver cuadro 14), como proporción de las variables de gasto en protección social, gasto social, gasto público del gobierno central, gasto del sector público no financiero y PIB, todos a precios corrientes (ver cuadros 17 y 18). Se utiliza el gasto del sector público no financiero (SPNF) ya que no existe la clasificación como gasto público total, el gasto previsional y el gasto de pensiones se incluyen en el gasto del SPNF²⁶. En la sección 2e se calcula el gasto en pensiones no contributivas respecto al gasto total en pensiones.

De acuerdo a la clasificación funcional del gasto público, referido a las funciones, programas, proyectos y actividades donde se aplican los recursos, el gasto social comprende las funciones sociales que son salud, educación, protección social, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura, religión y protección del medio ambiente (Martínez y Collinao, 2010). El presupuesto del Gobierno se encuentra organizado por áreas de gestión, partiendo de la definición precedente y ya que no se publican estos por las instituciones gubernamentales, el gasto social y el gasto en protección social se toma de la CEPAL. En el cuadro 17 se calculan las variables de gasto público consideradas para el análisis del gasto en pensiones.

Cuadro 17
Gasto en protección social, gasto social, gasto del sector público no financiero y PIB, 2000-2018
(En miles de dólares corrientes)

Años	Gasto en protección social ^a	Gasto Social ^a	Gasto del SPNF	PIB
2002	695 923	1 807 405	4 835 020	12 664 190
2003	721 449	1 857 090	3 842 655	13 243 892
2004	749 787	1 859 042	3 843 567	13 724 811
2005	844 441	2 054 751	4 270 931	14 698 001
2006	941 351	2 239 336	4 907 901	15 999 886
2007	882 112	2 336 006	4 865 636	17 011 751

²⁶ El Ministerio de Hacienda (2000-2018) registra el gasto de pensiones y otros gastos previsionales en el SPNF, este último comprende el Gobierno Central, las instituciones descentralizadas no empresariales y las empresas públicas. El gasto previsional únicamente aparece en el Informe de Gestión Financiera del Estado, Apéndice- Estados Financieros y Presupuestarios, Grupo III (SPNF).

Años	Gasto en protección social ^a	Gasto Social ^a	Gasto del SPNF	PIB
2008	935 040	2 504 711	5 376 145	17 986 886
2009	994 925	2 746 189	6 614 704	17 601 616
2010	1 070 162	2 810 872	5 741 601	18 447 922
2011	1 160 698	3 116 606	6 969 191	20 283 784
2012	1 197 069	3 260 792	6 627 308	21 386 153
2013	1 269 302	3 428 486	7 067 094	21 990 960
2014	1 286 138	3 435 868	7 876 071	22 593 470
2015	1 343 379	3 674 204	7 142 819	23 438 240
2016	1 416 539	3 806 857	7 253 539	24 154 110
2017	1 478 949	3 852 106	7 600 871	24 927 970
2018	1 396 043	3 802 631	7 650 673	26 056 940

Fuente: Elaboración propia, columna 2 y 3 con base a CEPAL (2019), columna 4 con base a Ministerio de Hacienda (2000–2018), columna 5 Banco Central de Reserva (2019).

^a Se utilizaron cifras de gasto en protección social y gasto social de CEPAL porque el Ministerio de Hacienda no ofrece estos datos. Los años 2002 a 2018 son de CEPAL (2019), pero no hay cifras disponibles para 2000 y 2001 (las cifras de Ministerio de Hacienda no coincidían con las reportadas por CEPAL para los años disponibles), y estos años fueron estimados por mínimos cuadrados ordinarios (regresión lineal).

El gasto en pensiones como proporción de las variables del cuadro 17 se calcula en el cuadro 18, este como el anterior son analizados en los siguientes apartados.

Cuadro 18
Indicadores del gasto público en pensiones 2000-2018
(En miles de dólares)^a

Años	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	Gasto en pensiones como porcentaje del SPNF	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB
2003	46,4	18,0	8,7	2,5
2004	47,2	19,0	9,2	2,6
2005	45,3	18,6	9,0	2,6
2006	42,4	17,8	8,1	2,5
2007	45,1	17,0	8,2	2,3
2008	44,0	16,4	7,6	2,3
2009	42,5	15,4	6,4	2,4
2010	41,6	15,8	7,8	2,4
2011	41,1	15,3	6,9	2,4
2012	41,6	15,3	7,5	2,3
2013	42,3	15,7	7,6	2,4
2014	43,9	16,4	7,2	2,5
2015	44,5	16,3	8,4	2,6
2016	45,2	16,8	8,8	2,7
2017	46,3	17,8	9,0	2,7
2018	40,1	14,7	7,3	2,1

Fuente: Elaboración propia con base a los cuadros 14 y 17.

^a Variables en precios corrientes.

1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social

El gasto en protección social utilizado es la estimación de CEPAL para 2002 a 2018, salvo en 2000-2001 en que lo calculamos como se explica en el cuadro 17. Durante todo el período tuvo una tasa de crecimiento positivo en términos nominales salvo en 2007 y 2018, en que disminuyó 6,3% y 5,6% respectivamente. Entre 2000 y 2018 el gasto en protección social creció 142% a un promedio anual de 5,2%.

El gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social aumentó en 2,9 puntos porcentuales entre 2000 y 2017 pero disminuyó 3,3 puntos porcentuales en 2000-2018 porque en el último año menguó 6,2%, lo cual se debió porque parte de las obligaciones pasaron a la CGS. En 2018 el gasto en pensiones representaba el 40,1% del total de gasto en protección social.

2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social

El gasto social utilizado se calculó igual al gasto en protección social. Entre 2000 y 2018 el gasto social creció 172%, con aumentos en todos los años con excepción de 2018 por la razón explicada. El promedio de la tasa de crecimiento anual es de 5,8% para todo el período.

El gasto en pensiones como porcentaje del gasto social se mantuvo relativamente estable entre 2000 y 2017, era 17,9% y 17,8% respectivamente, oscilando entre 15,3% y 18,2%, pero en 2018 disminuyó a 14,7% con un cénit de 19% en 2004; no obstante menguó 3,1 puntos porcentuales en 2018.

3. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público total

El gasto público total es en realidad el gasto del sector público no financiero (SPNF) dado por el Ministerio de Hacienda (2000-2018), aumentó 126% en el período, con una tasa promedio de crecimiento anual de 5,4%.

El gasto en pensiones como porcentaje del gasto del SPNF ha oscilado entre 6,3% (2002) y 9,2% (2004); en 2017 fue de 9%, muy cercano al cénit del período, pero disminuyó a 7,3% en 2018, 0,1 punto porcentual inferior a 2000. En América Latina el gasto de pensiones como porcentaje promedio del gasto público fue de 17,9% en 2010 y 16,4% en 2015 (Arenas de Mesa, 2019), muy por encima del promedio de El Salvador.

4. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

Entre 2000 y 2018, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB creció de 1,4% a 2,1% (respecto a 2017 aumentó a 2,7%). En todo el período osciló entre 1,4% y 2,8% (2005).

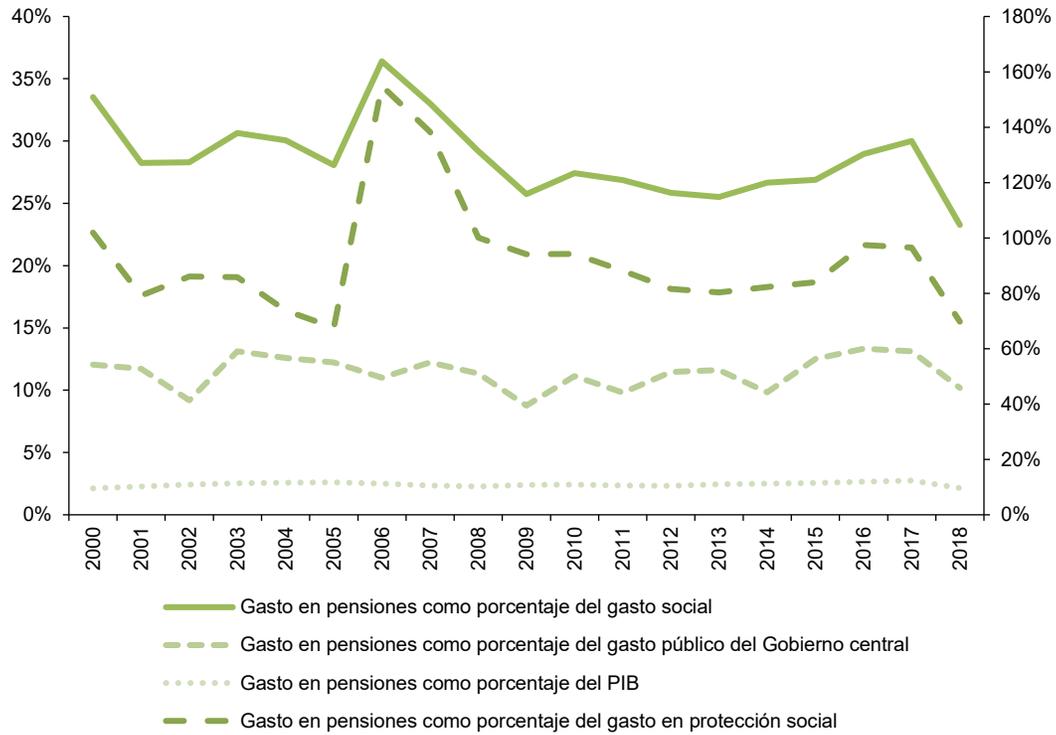
El promedio del gasto en pensiones como porcentaje del PIB en América Latina fue de 3,7% en 2010 y 2015 (Arenas de Mesa, 2019). El Salvador se encuentra bajo este promedio en todo el período analizado, a pesar de que tiene una cobertura baja de pasivos: 30,4% en 2018 (para ampliar sobre cobertura ver I).

5. Gasto en pensiones no contributivas respecto al gasto total en pensiones

El cuadro 14 muestra que la proporción de las pensiones no contributivas en el total del gasto de pensiones públicas creció de 0,9% en 2010, el primer año completo, hasta 3,4% en 2018; sin embargo, ya había alcanzado esta proporción en 2014, y después disminuyó porque la recuperación del 3,4% en 2018 se debió a la mengua de las transferencias fiscales al ISSS al crearse la CGS ya explicada; como proporción del PIB en 2018 las pensiones no contributivas tomaron 0,07%. Por tanto, una fracción minúscula del gasto total en pensiones públicas se asigna a las no contributivas a pesar de su impacto en la reducción de la pobreza salvadoreña. Compárese con el 18% del gasto total y 0,38% del PIB asignado a la Fuerza Armada que cubre a un número similar de beneficiarios

que la PBU, porque los de la Fuerza Armada reciben una pensión promedio de vejez más de diez veces mayor a la PBU y eso sin contar el aguinaldo anual y el fondo de retiro. Para una visión consolidada de todas las variables ver Figura 6.

Gráfico 6
Gasto de pensiones como porcentaje del gasto en protección social, del gasto social, del gasto del SPNF y del PIB, 2000 a 2018



Fuente: Cuadro 14.

III. Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en El Salvador

A. Situación Financiera del Sistema de Pensiones (antecedentes generales y descripción)

1. Sistema Público de Pensiones

El régimen de reparto operaba en todos los programas antes de la reforma estructural sustitutiva de 1996; el cierre a nuevos cotizantes y el traslado de gran parte de los mismos al SAP, provocó —como en otros países de la región— que los ingresos por contribuciones no fueran suficientes para sufragar los gastos del sistema. Peor aún, incitó el agotamiento de las reservas técnicas del ISSS en octubre de 2000 y del INPEP en agosto de 2002 (Ministerio de Hacienda y otros, 2014: 41). Esto requirió transferencia del Estado para el pago de las obligaciones, lo que indujo la emisión de deuda, entre 2004 y 2006 Eurobonos en el mercado internacional, y a partir de 2006 por medio del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). El último emite certificados de inversión previsional (CIP), los que deben ser adquiridos por las AFP con los fondos de ahorro para pensiones. Existen dos tipos de estos Certificados, los CIP A que tenían una tasa establecida equivalente London Interbank Offered Rate de 180 días (LIBOR 180 días), más una sobretasa de 0,75%; y los CIP B con una tasa diferente los primeros tres años, pero en el cuarto año se equiparaban a la de los CIP A²⁷. La reforma de 2006 vinculó el SAP y el SPP, ya que se pagaban las obligaciones presentes con los ahorros de los cotizantes actuales, estableciendo una tasa de interés por dicho financiamiento.

²⁷ Como producto de la crisis financiera de 2008, la tasa Libor disminuyó afligiendo la rentabilidad del fondo. En diciembre 2014 la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la tasa de interés que pagan los CIP ya que vulnera el derecho a la previsión social, reduciendo los montos de pensión. Así se estableció una nueva tasa para las nuevas emisiones de 3,5% al 5,5%.

La re-reforma de 2017 mantuvo el FOP y los CIP como instrumento de financiamiento de la transición, estableciendo un techo que no permite más del 45% de los ahorros de los cotizantes en CIAP, y un aumento de la tasa de interés al 6%, no solo para las emisiones futuras sino también las pasadas.

2. Sistema de Ahorro para Pensiones

En el SAP, el financiamiento para el pago de pensiones proviene de diferentes fuentes, las cotizaciones, los aportes voluntarios, la rentabilidad de las CIAP, y una porción de las cotizaciones, los aportes de los optados beneficiados por el D. L. 100 y las transferencias del Estado que van a la CGS. De las cotizaciones se deducen la comisión por administración y el seguro de sobrevivencia e invalidez. Las CIAP pagan las pensiones por vejez, y la CGS paga la pensión mínima, CT y CTC, pensiones optados B y pensiones de longevidad. La CGS recibe una porción de la cotización de los trabajadores activos y una cotización especial de los jubilados optados beneficiados por el D.L. 100, salvo los que reciben la pensión mínima.

B. Ingresos del Sistema de Pensiones 2000-2018

1. Evolución de las tasas de cotización

La tasa de cotización se modificó en la re-reforma de 2017 aumentando de 13% a 15%, del cual aporta el 7,25% el trabajador y el 7,75% el empleador. Del total del 15%, 8% se deposita en la cuenta individual, 5% va a un fondo colectivo (Cuenta de Garantía Solidaria: CGS) para financiar parte de los costos de transición (ver abajo), y 2% es la comisión de la AFP y el seguro de invalidez y sobrevivencia. Esta distribución tendrá modificaciones en el tiempo (ver cuadro 19).

Cuadro 19
Distribución de la tasa de cotización a partir de la re-reforma de 2017
(En porcentajes)

Distribución de la tasa de cotización	2012-2017	2018-2019	2020-2027	2028-2037	2038-2043	2044-2049	2050
CIAP	10,8	8,0	8,1	8,6	9,1	10,1	11,1
CGS	N/A	5,0	5,0	4,5	4,0	3,0	2,0
Comisión AFP + Seguro de IVS	2,2	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Total	13	15	15	15	15	15	15

Fuente: Elaboración propia con base en FUNDAUNGO, 2018.

Nota: Entre 2018 y 2049, el trabajador recibirá una compensación financiada por el Estado en concepto de los aportes complementarios realizados a la CGS excedentes al 2% del SBR a lo largo de su vida laboral. A partir de 2050, año en que el aporte a la CGS es del 2% del SBR, ya no se realizará esta compensación.

2. Ingresos del sistema de pensiones

a) Ingresos en moneda corriente y real

Los ingresos del sistema de pensiones público, desglosados por programa y el total se presentan en el cuadro 20. Los mayores ingresos son los de INPEP, seguidos por los del ISSS y por último IPSFA; la tendencia es creciente en los tres, al menos hasta 2017. En moneda corriente, entre 2000 y 2017, el ingreso del INPEP creció en 403%, el del ISSS en 308%, el del IPSFA en 140% y el total en 304%. En moneda real, ajustado al cambio de dólar de EEUU, el ingreso total aumentó 318% un poco más que en moneda corriente; pero luego se verá que la gran mayoría del ingreso es transferencia fiscal.

Cuadro 20
Ingresos del sistema de pensiones en moneda corriente y real, 2000-2018
(En miles de dólares)

Años	Moneda Corriente				Índice ajuste US\$	Moneda Real	Crecimiento <i>(en porcentajes)</i>
	ISSS	INPEP	IPSFA	Total			
2000	67 093	60 895	38 600	166 588	100,0	166 588	
2001	121 670	54 761	46 911	223 342	110,9	201 390	20,8
2002	136 989	86 206	46 432	269 627	108,5	248 504	23,4
2003	130 589	167 126	54 299	352 014	99,1	355 210	42,9
2004	155 435	167 178	56 254	378 867	95,0	398 807	12,2
2005	176 900	183 465	57 792	418 157	98,3	425 388	6,7
2006	185 503	197 844	61 014	444 361	93,9	473 228	11,2
2007	154 450	196 173	58 047	408 670	87,7	465 986	-1,5
2008	154 932	195 568	62 448	412 948	93,0	444 030	-4,7
2009	168 270	206 188	62 713	437 171	87,4	500 195	12,6
2010	175 256	208 965	63 558	447 779	84,6	529 290	5,8
2011	199 048	231 988	69 080	500 116	85,0	588 372	11,1
2012	208 663	239 045	71 861	519 573	83,1	625 238	6,2
2013	220 554	248 453	72 231	541 238	84,5	640 518	2,4
2014	233 735	263 346	70 062	567 143	90,3	628 065	-1,9
2015	243 565	269 833	101 061	614 459	98,8	621 922	-1,0
2016	258 411	283 940	104 489	646 840	103,2	626 782	0,7
2017	273 794	306 530	92 902	673 226	96,5	697 643	11,3
2018	187 876	257 728	112 868	558 472	102,2	546 450	-21,6

Fuente: Elaboración propia basada en ISSS, 2001 a 2019; INPEP, 2001 a 2019; IPSFA, 2001 a 2019; ajuste dólar del cuadro 15.

b) Crecimiento real de los ingresos

La tasa de crecimiento anual de los ingresos fue positiva hasta 2006 y después osciló entre positiva y negativa, con un promedio anual de 7% pero clara tendencia decreciente (ver cuadro 20).

c) Ingresos como porcentaje de los ingresos públicos totales

No están disponibles los ingresos públicos totales, por lo que se usan los ingresos del sector público no financiero (SPNF). Los ingresos de pensiones respecto a los ingresos del SPNF crecieron de 5,3% a 7,2% entre 2000 y 2018 (ver cuadro 21), pero alcanzaron su cénit con 9,9% en 2005, luego fluctuaron pero casi recuperaron el cénit en 2016 con 9,3% y después mermaron en 2017 y 2018.

Cuadro 21
Ingresos en moneda corriente del sistema de pensiones como porcentaje del PIB
y de los ingresos públicos totales (SPNF), 2000-2018
(En miles de dólares y porcentajes)

Años	Ingresos pensiones	PIB	En porcentaje	Ingresos SPNF	En porcentaje
2000	166 588	11 784 928	1,4	3 141 953,9	5,3
2001	223 342	12 282 534	1,8	3 916 710,6	5,7
2002	269 627	12 664 190	2,1	4 901 935,7	5,5
2003	352 014	13 243 892	2,7	3 791 298,8	9,3
2004	378 867	13 724 811	2,7	3 899 041,6	9,7
2005	418 157	14 698 001	2,8	4 226 067,9	9,9
2006	444 361	15 999 886	2,8	4 925 363,9	9,0
2007	408 670	17 011 751	2,4	4 892 666,9	8,4
2008	412 948	17 986 886	2,3	5 362 390,1	7,7
2009	437 171	17 601 616	2,5	6 506 791,6	6,7
2010	447 779	18 447 922	2,4	6 107 030,7	7,3
2011	500 116	20 283 784	2,4	6 889 548,9	7,3
2012	519 573	21 386 153	2,4	6 478 831,7	8,0
2013	541 238	21 990 960	2,5	7 096 921,2	7,6
2014	567 143	22 593 470	2,5	7 682 517,6	7,4
2015	614 459	23 438 240	2,6	6 898 965,6	8,9
2016	646 840	24 154 110	2,6	6 967 215,4	9,3
2017	673 226	24 927 970	2,7	7 996 375,7	8,4
2018	558 472	26 056 940	2,1	7 709 559,3	7,2

Fuente: Elaboración propia basada en los cuadros 18 y 20; ingresos del SPNF de Ministerio de Hacienda (2000-2018).

d) Ingresos como porcentaje del PIB

Los ingresos de pensiones en moneda corriente crecieron de 1,4% en 2000 a 2,1% en 2018, con una cima de 2,8% en 2006 y después sin una tendencia clara pero mayormente decreciente (ver cuadro 20).

C. Balance Financiero del Sistema de Pensiones

Como se profundizará en la sección siguiente, el sistema de pensiones público por mucho tiempo ha sufrido un déficit financiero y su déficit actuarial se ha agravado. A los efectos de calcular el balance, el cuadro 22 estima los egresos del sistema de pensiones público²⁸.

²⁸ Los gastos administrativos en relación a los egresos eran muy altos al inicio del período, pero han mermado en los tres programas: de 3,7% a 2,4% en el ISSS, del 4,7% al 2,3% en el INPEP y del 13,6% al 4,1% en el IPSFA (con creces los más altos); como promedio en todo el período fueron respectivamente 2,1%, 2,4% y 8,2% de los egresos (ver cuadro 23). El ISSS y el INPEP han sufrido una caída substancial de los asegurados activos y también han declinado en el IPSFA, aunque a un ritmo menor, por lo que deberían reducir aún más sus gastos administrativos.

Cuadro 22
Egresos en moneda corriente del sistema de pensiones, 2000-2018
(En miles de dólares corrientes)

Años	ISSS	INPEP	IPSFA	Total	PIB	Egresos/PIB (en porcentajes)
2000	110 034	118 093	-	-	11 784 928	-
2001	115 008	128 602	46 108	289 718	12 282 534	2,4
2002	131 030	152 585	-	-	12 664 190	-
2003	139 144	161 108	48 881	349 881	13 243 892	2,6
2004	153 034	168 902	52 634	374 570	13 724 811	2,7
2005	177 330	184 257	53 175	414 762	14 698 001	2,8
2006	185 175	193 132	58 071	436 378	15 999 886	2,7
2007	152 529	192 655	55 016	399 926	17 011 751	2,4
2008	155 091	195 381	58 646	409 118	17 986 886	2,2
2009	167 980	206 736	68 164	442 880	17 601 616	2,5
2010	174 700	208 394	62 795	445 889	18 447 922	2,4
2011	200 425	233 237	65 238	498 900	20 283 784	2,5
2012	206 775	236 523	74 461	517 759	21 386 153	2,4
2013	220 274	251 108	84 724	556 106	21 990 960	2,5
2014	231 061	260 419	87 786	579 266	22 593 470	2,5
2015	243 467	269 477	101 061	614 005	23 438 240	2,6
2016	258 906	288 851	104 490	652 247	24 154 110	2,7
2017	274 393	304 595	102 446	681 434	24 927 970	2,7
2018	187 978	255 254	112 177	555 409	26 056 940	2,1

Fuente: Elaboración propia basada en ISSS, 2001 a 2019; INPEP, 2001 a 2019; IPSFA, 2001 a 2019.

Cuadro 23
Gastos administrativos como porcentaje de los egresos, 2000-2018
(En porcentajes)

Años	ISSS	INPEP	IPSFA ^a
2000	3,1	4,7	-
2001	3,0	3,8	13,6
2002	2,1	3,1	-
2003	2,7	2,0	15,7
2004	1,7	1,6	9,9
2005	1,9	1,7	10,5
2006	1,6	1,6	10,3
2007	2,0	1,6	10,4
2008	2,4	2,0	10,5
2009	2,3	1,8	8,6
2010	2,3	2,0	8,9

Años	ISSS	INPEP	IPSFA ^a
2011	2,1	2,5	9,2
2012	2,1	2,4	8,3
2013	2,0	2,6	7,4
2014	2,0	2,7	7,0
2015	1,7	2,5	5,4
2016	1,7	2,2	4,4
2017	1,7	2,2	4,6
2018	2,4	2,3	4,1
Promedio	2,1	2,4	8,2

Fuente: Elaboración propia basada en ISSS, 2001 a 2019; INPEP, 2001 a 2019; IPSFA, 2001 a 2019.

^a Gasto de personal más bienes de consumo y servicios.

El cuadro 24 presenta el balance financiero (ingresos y egresos) por programa y el total en 2000-2018: tanto el ISSS como el INPEP comenzaron el período con déficit mientras que el IPSFA lo hizo con superávit y comenzó a sufrir déficit en 2009. El acumulado de los tres programas en el período es un déficit de US\$263,547,000 que se desglosa así: 70,6% en el INPEP, 17,4% en IPSFA y 12% en ISSS. El déficit del IPSFA es relativamente más alto porque su número de pensionados es 41% de los pensionados del INPEP y 61% de los del ISSS. El balance del sistema como porcentaje del PIB cambió de -0,8% en 2000 a -0,03% en 2017.

Cuadro 24
Balance financiero del sistema de pensiones, 2000-2018^a
(En miles dólares corrientes)

Años	ISSS	INPEP	IPSFA	BalanceTotal	PIB	Balance/PIB (en porcentajes)
2000	-42 941	-57 197	-	-100 138	11 784 928	-0,85
2001	6 662	-73 841	804	-66 375	12 282 534	-0,54
2002	5 958	-66 380	-	-60 422	12 664 190	-0,48
2003	-8 554	6 017	5 418	2 881	13 243 892	0,02
2004	2 401	-1 723	3 621	4 299	13 724 811	0,03
2005	-429	-792	4 617	3 396	14 698 001	0,02
2006	327	4 712	2 935	7 974	15 999 886	0,05
2007	1 921	3 518	3 031	8 470	17 011 751	0,05
2008	-158	187	3 802	3 831	17 986 886	0,02
2009	290	-548	-5 450	-5 708	17 601 616	-0,01
2010	556	571	763	1 890	18 447 922	0,01
2011	-1 376	-1 249	3 841	1 216	20 283 784	0,06
2012	1 888	2 522	-2 600	1 810	21 386 153	0,01
2013	280	-2 655	-12 498	-14 873	21 990 960	-0,07
2014	2 674	2 928	-17 664	-12 062	22 593 470	-0,05

Años	ISSS	INPEP	IPSFA	BalanceTotal	PIB	Balance/PIB (en porcentajes)
2015	98	355	-27 805	-27 352	23 438 240	-0,12
2016	-494	-4 911	-240	-5 645	24 154 110	-0,02
2017	-598	1 936	-9 544	-8 206	24 927 970	-0,03
2018	-102	2 474	691	3 063	26 056 940	0,01
Acumulado	-31 597	-186 012	-45 938	-263 547 ^b	-	-

Fuente: Elaboración propia basado en los cuadros 20 y 22.

^a Ingresos totales menos egresos totales.

^b La suma del balance total (mostrada en el cuadro) es 0,6% mayor que la suma de los balances de los tres programas.

No obstante, la carga financiera para el Estado es considerable como se aprecia en el cuadro 25 que desagrega, en 2000-2018, la participación porcentual de las tres fuentes principales del ingreso en los tres programas y el total: contribuciones, producto de las inversiones y transferencias fiscales. En 2000 se agotaron las reservas del ISSS y en 2002 las del INPEP, el cuadro demuestra que, a partir de 2001 en el primero y a partir de 2003 en el segundo, las transferencias han constituido el grueso de los ingresos, aumentando en el ISSS de 85,7% a 97,4% y en el INPEP de 85,9% a 97,4%. El IPSFA no sufrió déficit severo hasta 2016 de ahí que las transferencias sean menores y crezcan solo de 40,4% a 45,1% en 2018. Debido a lo último, el total de las transferencias fiscales al sistema aumenta de 73,7% en 2002 a 88% en 2017. Por su parte, la participación de las contribuciones disminuyó desde 2002 tanto en el ISSS como en el INPEP y bajó a 1,5% y 5,1% respectivamente, mientras que en el IPSFA la reducción fue solo a 42,6% en 2018; en el total menguó de 19,8% a 9,6%. La participación del producto de las inversiones en el ingreso fue aún menor, declinó fuertemente en los tres programas y en el total decreció de 3,5% a 0,8% (no solo la participación fue ínfima, sino que, además, también lo fue su rendimiento). En resumen, el sistema público se financia fundamentalmente por el fisco y con cargo al ahorro del SAP. Como ya se ha dicho, el principal objetivo de la re-reforma de 2017 fue reducir la carga fiscal; dicha re-reforma comienza a tener efecto en 2018 y muestra un impacto pequeño; habrá que esperar a ver lo que ocurre en el futuro.

Cuadro 25
Distribución porcentual del ingreso corriente del sistema de pensiones, por fuente, 2000-2018
(En porcentajes)

Años	ISSS			INPEP			IPFSA			Total		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2000	24,2	5,8	30,3	43,6	31,8	0,0						
2001	11,8	0,6	85,7	44,8	17,9	0,0	68,9	22,2	0,2	31,9	9,4	46,8
2002	9,6	0,3	78,5	22,7	4,0	57,9						
2003	8,9	0,8	88,6	11,7	1,1	85,9	71,3	17,2	0,2	19,8	3,5	73,7
2004	7,2	0,2	91,6	11,4	1,1	86,6	68,8	16,3	0,6	18,2	3,0	75,9
2005	5,0	0,2	94,7	9,8	0,8	89,6	65,9	14,6	0,2	15,5	2,4	79,0
2006	4,4	0,2	95,3	9,2	0,6	88,0	64,6	13,5	0,2	14,8	2,2	79,1
2007	5,2	0,4	94,4	9,3	0,6	88,3	70,6	15,7	1,9	16,4	2,6	78,1
2008	4,9	0,3	94,7	9,4	0,5	89,1	68,0	13,6	0,2	16,5	2,4	78,2
2009	4,3	0,3	95,3	9,4	0,4	89,5	75,0	13,1	3,3	16,8	2,2	78,9
2010	3,9	0,2	95,9	8,9	0,4	90,2	76,2	13,2	3,3	16,5	2,1	80,1
2011	3,1	0,1	96,7	7,1	0,2	91,9	75,1	11,9	3,0	14,9	1,8	81,5

Años	ISSS			INPEP			IPFSA			Total		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2012	2,2	0,2	96,7	7,2	0,2	91,4	73,3	11,0	2,9	14,5	1,7	81,2
2013	2,5	0,2	92,2	7,4	0,3	92,0	75,2	9,7	2,5	15,8	1,7	82,2
2014	2,3	0,2	96,1	7,0	0,2	92,5	75,0	10,6	3,0	13,4	1,5	82,9
2015	2,0	0,2	97,9	6,4	0,4	92,7	68,4	7,8	4,9	11,7	1,5	79,8
2016	1,4	0,3	97,8	5,3	0,3	94,3	46,9	3,9	40,4	10,4	1,1	87,0
2017	1,2	2,2	92,0	4,5	0,2	95,2	51,8	4,5	34,4	9,6	0,8	88,0
2018	1,5	0,3	97,4	5,1	0,3	94,5	42,6	3,6	45,1	11,4	1,0	85,5

Fuente: Elaboración propia basada en ISSS, 2001 a 2019; INPEP, 2001 a 2019; IPSFA, 2001 a 2019.

Nota: 1) ingresos por contribuciones; 2) ingresos por producto de inversiones; 3) ingresos por transferencias estatales. El remanente a 100% son otros ingresos y promediaron 3,2% anual en el período.

D. Estudios actuariales y financieros del Sistema de Pensiones

A los efectos de apoyar la reforma estructural de 1996, el gobierno encargó a una consultora chilena (no a una compañía actuarial) un estudio con proyecciones de su costo a largo plazo (US\$20 millones) que intentaba demostrar que la reforma substitutiva tendría costos menores que una reforma mixta y afirmaba que el SAP tendría un impacto positivo en el ahorro nacional (CIEDESS, 1996). Antes que la reforma entrara en vigor en 1998, Mesa-Lago y Durán (1998) evaluaron el estudio anterior, así como sus proyecciones de gastos, encontraron graves errores en el mismo y proyectaron que las reservas del ISSS y el INPEP se agotarían en 2009 y comenzarían a sufrir déficit en 2010, lo cual ocurrió antes pues las reservas técnicas del ISSS y del INPEP se agotaron en 2000-2002, obligando a transferencias fiscales para pagar las pensiones. Una valuación actuarial en 2009 proyectó el endeudamiento estatal para 2038 en US\$11,875 millones, el pasivo actuarial del SPP en \$7,174 millones y el pasivo actuarial de compromisos estatales con el SAP en US\$7,701 millones, equivalentes respectivamente a 55%, 33% y 36% del PIB en 2009 (Melinsky, 2009).

En 2017 el gobierno salvadoreño encargó a la firma Melinsky (2017) un nuevo estudio actuarial del sistema previsional entonces en vigor (SPP y SAP) y de las dos propuestas principales de re-reforma, la de Iniciativa Ciudadana de Pensiones —ICP y la del Gobierno— GOES (ver I.A.2). Dicho informe adolece de varios problemas: 1) la re-reforma de 2017 (Decreto 787/2017) se basó en un proyecto integrado de ambas propuestas que son diversas (ICP y GOES), las cuales tienen similitudes con lo aprobado, pero no son iguales, por lo cual este estudio actuarial no se basa en el sistema vigente; 2) la data termina el 31 de diciembre de 2016; 3) la proyección es de 2017 a 2050 y podría haber sido más larga (como el informe Mercer analizado después que fue por 100 años); 4) no hay un claro deslinde —como se verá— en todos los aspectos clave entre el SAP y el SPP (el objeto de este documento); 5) el informe consiste fundamentalmente en cuadros estadísticos con escasa explicación; 6) las conclusiones no ofrecen un resumen de los resultados de las proyecciones; y 7) las magnitudes proyectadas no se comparan con el PIB.

Las proyecciones se basan en una tasa de interés anual de 4%. En el SAP, las proyecciones se hacen con y sin los recálculos anuales de las rentas programadas (alternativas A y B); aunque esto parece ser exclusivo del SAP, en realidad incluye compromisos del Estado, tales como CT, CTC, beneficios previsionales de optados, prestaciones mínimas y de longevidad y de la CGS. En la alternativa A, el balance entre los ingresos y las prestaciones es positivo pero declinante, en 2031 se torna negativo y en 2050 alcanza un déficit de US\$1,236,354,410; en la alternativa B ocurre lo mismo y el déficit en 2050 es similar: US\$1,228,346,605. En A, "El Pasivo Actuarial Compromisos del Estado en el SAP, garantías por pensiones en curso y pensiones a otorgar y emisiones de CT y CTC asciende a US\$11,289,710,425" y, en

B a "US\$13,211,905,530"²⁹ (Melinsky, 2018: 33, 35); esto equivale respectivamente a 43% y 50% del PIB de 2018. Las proyecciones del SPP muestran que, según se reduce el número de beneficiarios en 2017-2050, también declina el déficit entre ingresos y egresos: de US\$406,239,384 a US\$42,117,294. "El Pasivo Actuarial Neto del SPP por gastos de administración, pensiones en curso y pensiones a otorgar netas de cotizaciones futuras [excepto CT y CTC] asciende a US\$5,313,708,737" (Melinsky, 2018: 28), equivalente al 20% del PIB de 2018. La combinación de ambas proyecciones (SAP y SPP) en cuanto a costos para el Estado, en A asciende a US\$16,603 millones y, en B a US\$18,525 millones (Melinsky, 2018: 37) equivalentes respectivamente a 63,7% y 72,2% del PIB de 2018.

Melinsky (2018) condujo otro estudio actuarial ajustado a las disposiciones de la re-reforma de 2017³⁰ con proyecciones de 2017 a 2050 (también con tasa de interés anual del 4%) respecto al SAP y el SPP, incluyendo CT, CTC y CGS; en los compromisos del Estado se incluyen SPP, CT, CTC, Optados B al SAP, beneficios de la CGS y los nuevos beneficios de longevidad y pensiones mínimas. Este informe calculó pasivos actuariales netos en SPP por US\$5,300,526,567 y en el total de compromisos netos de aportes por US\$17,135,837,307, equivalentes respectivamente a 20,3% y 65,8% del PIB de 2018, el primero similar al del informe anterior y el segundo mayor que en la alternativa A. Los compromisos del Estado respecto al SPP se reducen, como en el informe anterior y en forma similar, de US\$404,967,781 a \$41,953,933, pero el total de compromisos del Estado crece sostenidamente de US\$385,100,152 a US\$811,133,692, debido al incremento de beneficios y la CGS y a pesar del aumento de un punto en la cotización en el SPP, la reducción del aporte al seguro y gastos administrativos, el tope de US\$2,000 en la pensión mensual y otros cambios introducidos por la re-reforma de 2017. El informe advierte que los compromisos de la CGS son superiores a sus aportes a partir del cuarto año, o sea, arrojan déficit, lo cual requiere transferencias del Estado mediante CIPs.

Otro estudio actuarial fue encargado por ASOFONDOS a la Consultora Mercer en 2018 para evaluar la sostenibilidad financiera de la CGS en un período de 100 años: 2018-2118³¹. En el escenario base, al parecer contrario a lo sostenido por Melinski, la CGS crece de forma constante durante el período, por lo cual Mercer la encuentra suficiente, además las transferencias estatales llegan a un máximo de US\$630 millones y 0.35% del PIB en 2058 y 2068 respectivamente y después decrecen hasta desaparecer en 2118. No obstante, el estudio simuló escenarios, diversos al escenario base, que amenazan la sostenibilidad de la CGS: 1) una reducción en 10% de los afiliados formales, resulta en una caída de unos US\$770,000 millones en la CGS, aunque esta sigue siendo sostenible; 2) una menor rentabilidad de 100 puntos base, provoca una caída substancial de la CGS a partir de 2075 pero esta no se agota hasta el final del período; 3) el mantenimiento de las edades de jubilación actuales (no se incrementan como en el supuesto), agota la CGS en 2091; 4) un aumento de la pensión mínima por encima de lo dispuesto en la ley, extingue la CGS en 2086; 5) una combinación de todas las cuatro desviaciones, agota la CGS en 2054. No se contemplaron otros escenarios posibles como un incremento salarial menor o una tasa de inflación mayor. El estudio advierte que no debe prescindirse de los escenarios analizados, y recomienda no apartarse de la ley, mantener las cotizaciones establecidas y hacer evaluaciones y proyecciones periódicas para asegurar el sostenimiento de la CGS (Mercer, 2018).

²⁹ "Este importe representa el total de la deuda estatal respecto al sistema, por erogaciones financieras netas futuras y que dentro del contexto actual del FOP, implicará emisiones de todo tipo de CIP, cuantificados en el presente por dicho valor actual, a lo que debe incluirse las prestaciones mínimas a cargo del Estado" (Melinsky, 2018: 33)

³⁰ La re-reforma no aumentó las edades de retiro (como hacía el proyecto de ICP), a pesar de que son muy bajas a niveles internacionales.

³¹ Los supuestos incluyeron: incrementos salariales, nuevos ingresantes, aumento de un año en la edad de jubilación cada 5 años hasta 2043 (después estable), incremento de la pensión mínima igual al promedio de la inflación en los últimos 5 años, una inflación de 2%, mayores tasas de rentabilidad (4% y 5%) y menores emisiones de CIP B los cuales terminan en 2036.

El último estudio actuarial del IPSFA al que hemos tenido acceso se hizo en 2009³² (Rodríguez, 2010), o sea, que tiene una década y se realizó cuando ocurrió el primer déficit actuarial pero antes de su agravamiento a partir de 2013; el estudio concluyó que el sistema está “irremediablemente en una situación permanente de déficit” y que se “volverá financieramente inviable.” Así proyectó para 2010-2075 que, sin una reforma, la reserva se extinguiría en 2016 y habría un déficit en la reserva de US\$2,003 millones que tendría que ser cubierta por el Estado y equivaldría al 25% del presupuesto nacional³³; este programa no podía equilibrarse con base a primas escalonadas porque las contribuciones sobrepasarían al 100% del salario. Una reforma paramétrica (aumento de la edad de retiro, cambio en la fórmula de cálculo y reducción de costos) reduciría el déficit de la reserva a algo más de la mitad aunque sin disminución de los costos fiscales en el mediano plazo y con alza de la tasa de contribución al inicio de 23% y creciente. Para enfrentar el problema se propuso una “reforma estructural” con dos alternativas: 1) aplicar la reforma paramétrica y sacar del IPFSA a todos los reafiliados, los que pasarían a cargo del Estado, lo cual reduciría el déficit a US\$727 millones, pero con transferencias fiscales al IPSFA de unos US\$90 millones anuales en 2030; y 2) traspasar al Estado a todos los pasivos actuales más los afiliados con 25 o más años de servicios, dejando en el IPSFA sólo a los afiliados activos con menos de 25 años de servicios, lo que reduciría el déficit a US\$499 millones pero con transferencias fiscales de US\$50 millones. En ambos casos el Estado tendría que hacerse cargo del costo enorme de lo traspasado.

E. Proyecciones del Gasto Público en Pensiones

No existen proyecciones del gasto público en las pensiones no contributivas, pero si se mantiene el monto y cobertura igual sería estático; el costo actual es de US\$20 millones o 0,07% del PIB de 2018 y si se triplicase la cobertura con un beneficio igual tomaría US\$60 millones y 0,2% del PIB.

Las proyecciones del gasto público en las pensiones contributivas hechas por Melinsky (2017) para el período 2017-2050, exhiben un aumento constante, de US\$385 millones a US\$811 millones, o sea, el doble y respecto al PIB de 2018 crecen de 1,5% al 3,3%. El pasivo actuarial en todo el período asciende a US\$17,135 millones o 65,7% del PIB de 2018 (ver cuadro 26). Respecto al IPSFA, con base al estudio actuarial de 2009, el pasivo actuarial sin la reforma sería de US\$2,003 millones, para un total de US\$19,138 millones o 77% del PIB de 2018.

Cuadro 26
Proyecciones del gasto público en pensiones, 2017-2050
(En millones U.S. dólares)

Compromisos del Estado	2017	2050	2017-2050 ^a
Egresos	671,5	961,7	23 831
CT, CTC (optados y obligados)	124,8	0,0	2 057
Optados B	138,8	115,8	5 263
Beneficios Longevidad, Prestación Mínima, CGS	2,9	803,9	11 010
SPP	405,0	42,0	5 300
Aportes a CGS	286,3	150,5	6 496
Balance	385,1	811,2	17 135
Porcentaje del PIB 2018	1,5	3,1	65,7

Fuente: Melinsky, 2017.

^a Pasivo actuarial en el período, a una tasa de interés anual del 4%.

³² Se hicieron estudios actuariales previos en 2002 y 2007; hay una referencia a un estudio actuarial en 2011, pero no se pudo conseguir este, ni se sabe si se ha hecho otro después de 2019.

³³ La referencia al estudio actuarial de 2011, eleva el déficit a US\$3,500 millones y se informa que en 2018 hubo que vender inmuebles para poder pagar las pensiones (IPSFA, 2019).

F. Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones

A pesar del costo creciente del gasto público en pensiones, con un pasivo equivalente a dos tercios del PIB de 2018, el informe de Melinsky (2017) no hizo simulaciones de cómo dicho costo podría reducirse aumentando las cotizaciones y/o la edad de retiro, tampoco proyectó las tasas de reemplazo que son muy bajas, disminuyendo con la reforma y afectadas por las bajas edades de retiro (Melinsky, 2017:8). Ya se vio que la re-reforma de 2017 no aumentó las edades de retiro, como hacía el proyecto de ICP y a pesar de que son notoriamente bajas a niveles internacionales (dichas edades fueron reducidas en cinco años para ambos sexos en 1985). Solo Haití tiene edades inferiores en 5 años para ambos sexos, Bolivia inferiores en dos años para los hombres y Venezuela edades iguales que El Salvador, todos estos países tienen esperanza de vida inferiores a las salvadoreñas.

Se solicitaron a la Superintendencia Financiera, proyecciones de la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y la edad de retiro, pero dijeron que no existían, por lo que no se cuenta con la información solicitada (adjunto en Anexo 2).

El Salvador experimenta una aceleración en el envejecimiento de su población³⁴ y aumentos en la esperanza de vida al tiempo de las edades de retiro legales³⁵, a más de un estancamiento y baja cobertura de la PEA por pensiones contributivas, todo lo cual agravará el déficit previsional y la carga fiscal del Estado. El cuadro 27 muestra la relación de activos por un pasivo en los tres programas: en el SAP disminuyó de 137.5 a 8.1 entre 1999 y 2018, en el SPP mermó de 32.2 a 0 entre 1980 y 2018 y en el IPSFA declinó de 2.9 a 1.7 entre 2001 y 2018. Es fundamental conducir un nuevo estudio actuarial (preferiblemente encargado a la OIT o a OECD, en vez de a compañías privadas que tienen un récord pobre en El Salvador) para que haga proyecciones de todo el sistema consolidado y desglosado por programas (SAP, SPP, IPSFA y pensiones no contributivas), con simulaciones del balance financiero y pasivo actuarial por 100 años basado en variables como edad, tasa de reemplazo, cotizaciones y otras variables necesario para garantizar el equilibrio del sistema de pensiones.

Cuadro 27
Relación activos por un pasivo en sistema, contributivo SAP, SSP y IPSFA, 1980-2018
(En porcentajes)

Años	Relación Activos por un Pasivo			
	SAP	SPP	Subtotal	IPSFA
1980	a	33,2	33,2	-
1985	a	15,4	15,4	-
1990	a	8,9	8,9	-
1996	a	8,4	8,4	-
1998	a	7,4	7,4	-
1999	361,1	2,5	6,2	-
2000	137,5	0,9	5,8	-
2001	81,5	0,5	5,3	2,7

³⁴ En 2017 El Salvador se ordenaba séptimo entre los 20 países de la región con 42 personas de 60 años y más por cada 100 personas menores de 15 años, ascendiendo al tercer lugar en 2100 con una proporción de 304 (CEPAL, 2008).

³⁵ Según las Tablas de Mortalidad aplicables al SAP, a la edad de retiro la esperanza de vida de los hombres es de 21 años y la de las mujeres de 29 años (Ministerio de Hacienda y otros, 2014). Melinsky (2018) menciona que las expectativas de vida de los beneficiarios de pensión de vejez superan los 25 años.

Años	Relación Activos por un Pasivo			
	SAP	SPP	Subtotal	IPSFA
2002	55,5	0,3	4,5	2,4
2003	41,5	0,3	4,5	2,3
2004	29,8	0,3	4,2	2,2
2005	22,7	0,2	4,1	2,1
2006	20,7	0,2	4,3	2,0
2007	19,0	0,2	4,3	2,0
2008	17,3	0,2	4,3	2,0
2009	15,0	0,2	4,0	2,0
2010	14,6	0,1	4,3	2,0
2011	14,0	0,1	4,3	2,0
2012	13,6	0,1	4,5	2,0
2013	13,6	0,1	4,5	2,0
2014	10,7	0,1	4,2	2,0
2015	10,2	0,1	4,2	1,9
2016	9,4	0,1	4,1	1,9
2017	8,7	0,1	4,0	1,8
2018	8,1	0,0	3,9	1,7 ^b

Fuente: Elaboración propia: SAP y SPP 1980-1996 de Mesa-Lago y Durán, 1998; 1998-2018 activos del cuadro 7 y pasivos del cuadro 4; IPSFA, 2002-2019.

^a El SAP no había entrado en vigor.

^b Se proyecta 0,5% en 2031-2033 (Rodríguez, 2010)

IV. Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones

A. El mito de las promesas del sistema privado salvadoreño

La reforma estructural fue vendida a la ciudadanía como un sistema “privado” (administradoras que competirían entre sí promoviendo la eficiencia), que expandiría la cobertura, con propiedad de la cuenta individual por los asegurados (un incentivo para afiliarse y cotizar), sin interferencia del Estado y pagando pensiones dignas. Ninguna de estas promesas se ha cumplido. Ya se ha visto la bajísima densidad de cotización, 43,9%-53,7% para hombres y mujeres, por lo que solo 40% de los cotizantes cumplirá con los requisitos para una pensión contributiva por vejez. En cuanto al monto de las pensiones, existen grandes disparidades entre los distintos grupos (ver cuadro 1) la tasa de remplazo de los optados se estima entre 64% y 70%, en contraste con la de los obligados que ganan más de dos salarios mínimos³⁶ que se estima en 25% y 42% (Ministerio de Hacienda y otros, 2014: 101). Tampoco el sistema privado ha sido un incentivo para la afiliación y cotización: los afiliados que contribuyen declinaron de 63,8% en 1999 a 22,7% en 2018, el porcentaje menor entre los nueve sistemas de capitalización individual en la región. Hay solo dos AFP, un duopolio sin competencia real, en 2018 no hubo traspaso alguno de los asegurados entre ellas (un caso único entre los sistemas privados), la comisión neta administrativa que se descuenta de la cotización es la mayor entre los nueve sistemas y la utilidad anual sobre el patrimonio neto fue de 53% en 2018, también la mayor (AIOS, 2019). El Estado ha usado los fondos de las AFP, pagando intereses bajísimos hasta 2017, a fin de financiar el costo de transición de la reforma estructural, al precio de pagar pensiones pobres. No se trata de un sistema “privado”, ya que los recursos del SAP se han usado para financiar el déficit del sistema público, y parte de la cotización incrementada en 2017 se asigna a la CGS para financiarla, por todo ello se ha convertido en un sistema “mixto”. Es esencial desmitificar y desideologizar todo esto para poder emprender una reforma objetiva, profesional y consensuada.

³⁶ Debido a la garantía de pensión mínima para los obligados que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos sus tasas de reemplazo son entre 52% y 60% (Ministerio de Hacienda y otros, 2014: 101).

B. Generar y publicar estadísticas previsionales elementales

Este estudio ha señalado la ausencia de cifras indispensables para analizar el sistema de pensiones salvadoreño, por ejemplo, el gasto público total, el gasto público de pensiones, y las proyecciones de variables como cotización, tasa de reemplazo y edades de retiro. Varias peticiones hechas a las entidades responsables del país no dieron resultado y esto nos forzó a buscarlas en otras fuentes o sustituirlas por otras menos precisas. Hay que llenar este vacío y promover la transparencia estadística en el sistema de pensiones.

C. Terminar con una devastadora inequidad

Entre los tres programas de reparto, dos (ISSS e INPEP) tienen condiciones de acceso y prestaciones similares, que fueron relativamente homologadas por la reforma estructural de 1996. Por el contrario, el IPSFA goza de condiciones de acceso y prestaciones mucho más generosas: 10 años menos de edad de retiro para el hombre y 5 años menos para la mujer, salario básico regulador basado en la mitad de los años requeridos en los otros dos programas, tasas de reemplazo de 80% a 100% con respecto a las de los otros programas (ver I.A, cuadro 2) y debido a ello las pensiones son muy superiores, suma alzada al tiempo del retiro así como seguro de vida y de retiro que no existen en los otros dos. Por último, la cotización total es 6 puntos menor. Y, a pesar de tener una proporción mucho menor de pensionados, sus gastos administrativos son cuatro veces relativamente mayores que los del INPEP y del ISSS. La reforma estructural dejó intactas estas desigualdades a par que uniformó las del INPEP con las del ISSS. Debido a esta laxitud, los gastos del IPSFA han crecido mucho más que en los otros dos programas, el déficit financiero es también proporcionalmente mayor y probablemente su déficit actuarial. Las transferencias fiscales aportan 45% de sus ingresos, sin contar la cotización que paga el Estado como empleador. Para terminar estas inequidades, reducir el gasto del IPSFA y ahorrar recursos públicos, es fundamental que sus condiciones de acceso, prestaciones y cotizaciones se uniformen con el resto del sistema y que sea equilibrado financiera y actuarialmente.

D. Aumentar la cobertura de la PEA y adultos mayores

En 2018, 20 años después de entrar en vigor la reforma estructural, la cobertura de la PEA estaba dos puntos por debajo que en 1998 cuando entró en vigor dicha reforma. Basado en encuestas de hogares, la cobertura de El Salvador (28,1%) era la más baja, después del Perú, entre los sistemas privados en la región. Los grupos excluidos de cobertura son los que tienen las peores condiciones socioeconómicas, como la incidencia de pobreza mayor: trabajadores independientes (cobertura voluntaria), empleados en microempresas, en el servicio doméstico y en la agricultura, a más de los familiares no remunerados, así como las mujeres. El argumento de que la baja cobertura es resultado exclusivo de la estructura del mercado laboral se refuta por el hecho que mientras el sector informal se ha reducido en El Salvador su cobertura ha disminuido, de ahí que haya que diseñar medidas ad hoc para su incorporación. Urge poner en vigor la disposición de la Ley SAP de hace 22 años y aún sin cumplirse (no lo hizo la re-reforma de 2017) promulgando el reglamento estipulado para incorporar a los grupos desprovistos de cobertura, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades, a través de pensiones contributivas y no contributivas. Es vital que dicho reglamento tenga un calendario de implementación y planes piloto para probar las medidas y evaluar sus resultados, a fin de extender la cobertura.

Respecto al sistema contributivo siguen ejemplos de medidas recomendadas: obligatoriedad en la afiliación de los trabajadores independientes que son profesionales y se identifican como contribuyentes de renta e IVA (Serpas, 2014); establecimiento de una forma de pago simplificada como el monotributo para el sector informal (Mesa Lago y Rivera, 2017); y ajuste de las prestaciones a la

capacidad de pago de los trabajadores, así como mayor flexibilidad en la periodicidad en el pago de las cotizaciones y la vía para hacerlo (Mesa-Lago y otros, 2017).

Como ha sido ampliamente probado, las pensiones no contributivas focalizadas en los pobres, preferiblemente con prueba de ingreso, son la mejor vía para expandir la cobertura de los adultos mayores. Según las encuestas de hogares, en 2018 El Salvador tenía la menor cobertura entre los nueve países con sistemas privados en la región (la cuarta inferior entre 17 países). Solo 5% de los pobres extremos con 70 años o más recibe la PBU y se ha demostrado que ha reducido la pobreza, por ello se propone extender progresivamente la cobertura a dicho grupo y después al resto de los pobres; el costo sería bajo, pues actualmente es sólo 0,07% del PIB; recursos ahorrados con la reforma estructural del IPSFA y otras políticas similares que se tratan después podrían utilizarse para implantar esta medida y mejorar además el impacto regresivo en la distribución del gasto público y social; además se reduciría notablemente la pobreza y la inequidad de género porque la mujer se beneficia más que el hombre con las pensiones no contributivas.

Por último, los programas contributivos y el no contributivo en El Salvador carecen de coordinación y dependen de entidades públicas diversas, es importante integrarlas o al menos coordinarlas adecuadamente (CEPAL, 2018).

E. Reformar los parámetros clave del sistema

La revisión de estos parámetros ha sido recomendada en diversos estudios sobre el sistema de pensiones de El Salvador (Mesa Lago, 2011; Pérez Trejo, 2014; Melinsky, 2017).

Las edades legales de retiro salvadoreñas (60 el hombre y 55 la mujer) son demasiado bajas comparadas con las de los otros 19 países en la región: la edad de la mujer es mayor en 16 de los países (es igual en dos incluyendo a Haití), mientras que la del hombre es mayor en doce países (es igual en Nicaragua, Paraguay y República Dominicana y solo menor en Haití). Honduras que es menos desarrollada que El Salvador exige cinco años más para los dos sexos, mientras que Guatemala fija 62 años para ambos. Un incremento gradual de la edad de retiro y su unificación para los dos sexos (en un período de alrededor de 10 años), facilitaría más años de contribución y generaría una mayor pensión, a par de reducir los costos del sistema y contribuir a mejorar su sostenibilidad financiera-actuarial. Los trabajadores ocupados en labores físicas extenuantes tendrían edades menores.

Por el contrario, los años de cotización requeridos en El Salvador (25) para alcanzar la pensión de vejez son excesivos dentro de la región: once de los 20 países fijan menores años (incluyendo Chile) y tres los mismos años (incluyendo Costa Rica que es más desarrollado y tiene un sistema más antiguo que el salvadoreño), sólo los países más desarrollados y con sistemas de pensiones mucho más viejos demandan más años, como Argentina, Brasil y Uruguay. Debería estudiarse reducir estos años, combinado con un alza de la edad de retiro, previo estudio actuarial.

F. Disminuir la evasión y la morosidad

Estos son problemas serios en El Salvador; el declive sistemático del porcentaje de los afiliados al SAP que no cotizan activamente es en parte el resultado de estos problemas y se requiere mayor control y la imposición de sanciones penales fuertes y que se ejecuten con rapidez, como ejemplo para los evasores morosos. Para ello es fundamental la implementación de la recaudación centralizada de los regímenes de salud y pensiones, con el objetivo de controlar mejor la mora y la evasión; una parte de este problema se refleja en la brecha entre el número de cotizantes al régimen de salud y al de pensiones, los primeros superan en 130,410 a los cotizantes en el régimen de pensiones SAP (ISSS, 2019; SSF, 2019); la reforma de 2017 creó la base única, pero no ha sido implantada hasta la fecha.

G. Incrementar la rentabilidad de la inversión del fondo del SAP

La rentabilidad real del fondo de SAP fue relativamente alta en sus primeros dos años entre los nueve sistemas de capitalización individual en la región, pero después ha disminuido notablemente, así fue la inferior (2,7%) en los últimos diez años³⁷. La explicación de esto se debe a que, en 2018, 83% de la inversión estaba concentrada en deuda del gobierno, con creces la mayor entre los nueve sistemas privados³⁸. La razón ya ha sido explicada en este estudio: la obligatoriedad impuesta a las administradoras de invertir en CIP que han pagado intereses bajísimos, al menos hasta 2017. Es importante, por tanto, diversificar la cartera en procura de mayor rentabilidad, lo cual mejorará las pensiones.

H. Mejorar el equilibrio actuarial

La re-reforma de 2017 estipuló la creación de un comité actuarial, el cual tiene como funciones definir el monto de las pensiones mínimas, cambiar las edades de jubilación, revisar la suficiencia y composición de la CGS para garantizar la sostenibilidad y analizar iniciativas de propuesta de reforma al SAP, para todo lo cual exige estudios financieros y actuariales. A enero del 2020 dicho comité no ha sido creado, por lo tanto, el análisis y la propuesta de reforma de importantes parámetros que afectan directamente la sostenibilidad carece de una base primordial.

Es fundamental conducir un nuevo estudio actuarial (preferiblemente encargado a la OIT o a la OCDE, en vez de a compañías privadas con un récord negativo en El Salvador) para que haga proyecciones de todo el sistema consolidado y desglosado por programas (SAP, SPP, IPSFA y pensiones no contributivas), con simulaciones del balance financiero y pasivo actuarial por 100 años basado en variables como edad, tasa de reemplazo, cotizaciones y otras, necesario para garantizar el equilibrio del sistema de pensiones. Estos estudios deben hacerse públicos, difundirse y simplificar sus conclusiones y recomendaciones, para que puedan ser entendidos por la población y ser discutidos, como condición legalmente obligatoria antes de cualquier reforma del sistema cualquiera que sea su naturaleza.

I. Reformar el sistema tributario

El Salvador tiene una carga tributaria por debajo de la región Latinoamericana³⁹ de manera que hay espacio para aumentarla a fin de generar recursos fiscales necesarios para financiar la transición y aumentar la baja cobertura de las pensiones no contributivas. Esto refuerza la necesidad de una reforma fiscal integral y progresiva que contemple medidas de gastos, ingresos, de administración y transparencia en el uso de los recursos; priorizando la protección social con una asegurada sostenibilidad financiera-actuarial.

J. Asegurar un diálogo social

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

³⁷ Compárese con República Dominicana 6,6%, Colombia 6,1%, Costa Rica y Perú 5,8%, Chile 5,5%, Uruguay 4,3% y México 4% (AIOS, 2019).

³⁸ Le sigue República Dominicana 74%, Uruguay 66%, Costa Rica 53%, México 51%, Colombia 34%, Perú 23% y Chile 20% (AIOS, 2019).

³⁹ Según OCDE (2019) en 2017, el promedio de recaudación tributaria sobre el PIB en la región ALC fue de 22,8%, en El Salvador fue de 20,4% y en 2018 cayó a 18%.

V. Comentarios finales

A. Institucionalidad del Sistema de Pensiones de El Salvador

El Sistema de Pensiones de El Salvador se encuentra conformado por dos subsistemas contributivos y un programa no contributivo con una pensión focalizada. Los dos subsistemas son el SAP y el SPP. El SAP es un sistema de administración privada, cotización definida, beneficio no definido y un esquema de financiamiento principal de capitalización pero que se ha convertido en mixto desde la re-reforma de 2017 porque agregó un fondo colectivo (CGS).

El SPP se conforma por tres instituciones: el ISSS para los trabajadores del sector privado, el INPEP para los trabajadores del sector público, y el IPSFA para las fuerzas armadas. Las tres operan con un esquema financiero de reparto, administración pública, prima escalonada y beneficio definido. De estas tres instituciones dos, el ISSS y el INPEP, están cerradas a nuevos cotizantes, lo que las hace dependientes de transferencias de recursos del Estado para cumplir con sus obligaciones. Por otra parte el IPSFA demanda también transferencias fiscales crecientes debido a sus condiciones de acceso y prestaciones mucho más generosas que las de todos los otros programas de pensiones, una relación de 1.7 activos por un pasivo y un severo déficit financiero y aún más en el desequilibrio actuarial.

Institución diseñadora de políticas previsionales. En la propuesta de políticas previsionales se destaca el papel de la Asamblea Legislativa y el órgano ejecutivo a través del ministro de hacienda, economía y en menor medida trabajo. Sin embargo, es importante reconocer el papel que otros actores han tenido en las principales reformas del sistema de pensiones, sobre todo en la re-reforma de 2017 que tuvo como base la propuesta de una iniciativa del sector empresarial privado.

Institución reguladora. La Ley del Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (2011) atribuye la supervisión del SAP y SPP a la Superintendencia del Sistema Financiero y la Superintendencia Adjunta de Pensiones. El marco normativo para la aplicación de leyes es competencia del Banco Central de Reserva. En la re-reforma de 2017 se cambió la composición del Comité de Riesgo incluyendo la participación de un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores; además se creó el Comité Actuarial, instancia técnica que revisará periódicamente los

parámetros para la sostenibilidad del SAP con participación de representantes del gobierno, trabajadores, empleadores y organismos internacionales. Sin embargo, a más de dos años de dicha reforma, el Comité Actuarial no ha sido establecido.

Cobertura de la PEA. Las promesas de la reforma estructural no se han cumplido: en vez de expandirse la cobertura, esta se contrajo y, en 2018, después de 20 años del sistema privado, estaba dos puntos porcentuales por debajo de 1996 antes de la reforma. En 2018 la cobertura salvadoreña era la menor, después de Perú, entre los nueve sistemas de capitalización individual en la región. Tampoco el sistema privado ha sido un incentivo para la afiliación, todo lo contrario, los afiliados que contribuyen se redujeron a un tercio entre 1999 y 2018. Aunque ha ocurrido un aumento del sector formal y una reducción del sector informal, entre 2005 y 2018, la cobertura de ambos mermó en 19 y 20 puntos porcentuales respectivamente. Los trabajadores asalariados permanentes tienen cobertura obligatoria legal pero su cobertura efectiva decreció 14 puntos porcentuales en dicho período, en 2018 un tercio de ellos no estaba cubierto; esto es un indicador de evasión, unido a 80% de los afiliados que no cotiza. Los trabajadores independientes pueden optar por afiliación voluntaria, en 2005-2018 su cobertura menguó 10 puntos porcentuales y en 2018 era menos de 2%. Los grupos excluidos de cobertura o que la tienen más baja sufren las peores condiciones socioeconómicas: son informales, trabajan como independientes o en microempresas o en el servicio doméstico o en la agricultura o son familiares no remunerados; son mujeres; reciben el ingreso menor; residen en zonas rurales, y tienen la más baja educación. En 2018, los referidos grupos en el sector informal sufrían una incidencia de pobreza de 28% comparada con 12% en el sector formal, mientras que la pobreza extrema era de 6,3% y 1,6% respectivamente (DIGESTYC, EHPM, 2019). A pesar de la disposición de la Ley SAP, no se han dictado las medidas para incorporar a estos grupos al sistema previsional, lo cual en buena medida explica la baja y declinante cobertura de la PEA. La re-reforma de 2017 no cambió substancialmente la situación anterior.

Cobertura de Pasivos. La cobertura de los pensionados se hacía por el programa contributivo que existía antes de la reforma estructural (ISSS e INPEP), substituido en 1998 por el sistema privado (SAP), además en 2009 se creó un programa no contributivo (pensión básica universal: PBU); en 2018, 30,4% de la población de 65 años y más estaba cubierta por el contributivo y 5% por el no contributivo. La cobertura administrativa total aumentó de 23,4% en 1998 a un cénit de 35,8% en 2007 y después se estancó hasta 2018; en el mismo período, la cobertura contributiva creció de 23,4% a 35,8% y luego bajó a 30,4%, mientras que la cobertura no contributiva ascendió de 1,4% en 2009 a 5% en 2018, y fue responsable de que la cobertura total no cayera, sino que se estancara. La cobertura por encuestas se expandió de 12,3% a 16,2% entre 1997 y 2015 pero mermó a 14% en 2018, dicha cobertura es inferior a la cobertura administrativa y la brecha entre las dos creció de 7 a 21 puntos en el período; basado en dicha cobertura, El Salvador tiene la cuarta más baja en la región. La cobertura de pasivos por los dos programas crece con el género (los hombres tienen el doble de cobertura que las mujeres), la residencia geográfica (la cobertura en la zona urbana es el doble que la rural), el ingreso (los que están en el quinto quintil tienen hasta 47 veces la cobertura de los que están en el primer quintil) y la educación (los que cuentan con educación superior tienen cinco veces la cobertura de los que solo tienen primaria). La PBU se otorga a los pobres extremos que alcanzan 70 años y no reciben una pensión contributiva. Se ha probado que han reducido la pobreza extrema en 12 puntos porcentuales y favorecen a las mujeres y a las zonas rurales sobre los hombres y las zonas urbanas respectivamente, por lo que han suavizado las inequidades observadas en las pensiones contributivas.

Densidad de cotización. Basada en la proporción de afiliados que cotiza en el mes, la densidad decreció de 63,8% en 1999 a 22,7% en 2018; basada en la cotización promedio de un asegurado durante su vida activa fue de 26,1% en 2013, la de la mujer fue ocho puntos porcentuales menor a la del hombre lo cual resulta en una pensión más baja. Se estima que solo 40,7% de los cotizantes alcanzará la densidad de cotización necesaria para recibir una pensión por vejez.

B. Gasto Público Sistema de Pensiones 2000-2018

Las series estadísticas desarrolladas en este informe sobre este tema son pioneras porque abarcan un período de casi 20 años (2000-2018), desglosando las pensiones contributivas (ISSS, INPEP e IPSFA) de las no contributivas; se basan mayormente en cifras del Ministerio de Hacienda, pero ajustándolas para excluir prestaciones que no son pensiones. Otras estadísticas utilizadas proceden de IPSFA y FISDL.

Gasto público sistema de pensiones contributivo. En números absolutos, todas las pensiones contributivas aumentaron, no obstante, hubo tendencias diferentes en cuanto a su participación en el gasto total: la del ISSS disminuyó de 43,6% a 41,8% (2000-2017) y a 35,6% (2018, debido a la caída de 19% en este año causada por el recorte en las transferencias del fisco por la creación de la CGS en 2017). No obstante, en 2018, las transferencias al SAP por la CGS ascendieron a US\$208,5 millones; si sumamos esta cifra con la de US\$539,9 millones transferidos por el FOP al SSP en ese año, el total sería de US\$748,4 millones, resultando en un aumento de 12% en vez de un descenso de 19%.

Por el contrario, el gasto del INPEP tuvo una tendencia creciente de 42,5% a 46,1% en todo el período. El gasto que más creció fue el del IPSFA de 13,9% a 18,3% en todo el período. En moneda corriente, el gasto de IPSFA aumentó 185% versus 134% en el INPEP y 76% el ISSS; ello se debe en parte a los abundantes y generosos beneficios pagados por IPSFA.

Gasto público sistema de pensiones no contributivo. La Pensión Básica Universal (PBU) es la pensión no contributiva, pero no es universal ya que en 2018 sólo cubría al 5% de la población de 65 años y más que reside en 81 municipios con pobreza extrema, reduciendo la misma en 12 puntos porcentuales. El gasto en precios corrientes en la PBU creció cinco veces entre 2010 y 2018 (menos de US\$20 millones), oscilando entre 1% y 3,4% del gasto total de pensiones públicas y 0,07% del PIB (con tendencia al declive desde 2014), por lo que es una suma muy pequeña, especialmente cuando se tiene en cuenta que sólo 30% de dicha población está cubierta por pensiones contributivas. Si se triplicase la asignación a la PBU (a un costo total de US\$60 millones o 0,2% del PIB), la población cubierta aumentaría de 5% al 15% y se reducirían otros 24 puntos de la incidencia de la pobreza extrema de 46% al 24%.

Gastos del sistema público financiados con inversiones del sistema privado. Entre 2000 y 2018 el Estado hizo transferencias al SPP por un valor total de US\$1,344 millones, equivalentes a un 45% del gasto total de las pensiones privadas en dicho período (US\$2,977 millones). Dichas transferencias se financiaron con títulos de deuda (CIP) que compraron las AFP de forma obligatoria, o sea, se financiaron por el sistema privado. Debido al bajísimo interés pagado por los CIP, al menos hasta 2014 y 2017, la sangría al SAP causó un rendimiento real del fondo menor que si se hubiese invertido en instrumentos más rentables, lo cual resultó en pensiones mucho menores. El Estado se benefició con intereses exigüos al precio de pagar pensiones bajas. Si bien el rendimiento de los CIP ha mejorado algo, aún 45% del fondo sigue invertido en aquellos, con plazos más largos que antes y un rendimiento relativamente bajo si bien en aumento.

Gasto total en pensiones públicas en moneda real. El gasto nominal total —pensiones contributivas y no contributivas— creció 167% en 2000-2017 o 116% basado en 2018 (por la subvaluación varias veces explicada). En moneda real en 17 años (2000-2017): basado en la devaluación del dólar el gasto total aumentó 177%; en 2018 fue de 111%.

Indicadores del gasto público en pensiones. El gasto de pensiones como porcentaje de indicadores de gasto del SPNF ha descendido o se ha mantenido en todos los casos a lo largo del período.

Gasto de pensiones como porcentaje de indicadores de gasto público. El gasto en protección social creció en 142% en todo el período; aunque el gasto en pensiones aumentó también en números absolutos, como porcentaje del gasto de protección social disminuyó 3,3 puntos porcentuales.

El gasto social aumentó en 172% entre 2000 y 2018. El gasto en pensiones como porcentaje del referido gasto disminuyó 3,2 puntos porcentuales en el período.

El gasto del SPNF creció 126%, y el gasto en pensiones como porcentaje de este durante el período se mantuvo en el mismo nivel, pero con fluctuaciones sin una clara tendencia.

Gasto en pensiones como porcentaje del PIB. El gasto de pensiones como porcentaje del PIB, presentó una tendencia estable en el período, fue de 2,1% en 2000 y en 2018, pero disminuyó 0,6 puntos porcentuales en 2018 respecto a su cima en 2017.

C. Sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en El Salvador

Situación Financiera. Antes de la reforma estructural de 1996, todos los programas de pensiones eran de reparto. Dicha reforma pasó a un sistema de capitalización individual (SAP), pero mantuvo el régimen de reparto en el SPP (el IPSFA siempre ha sido de reparto). Reformas posteriores a la estructural, especialmente la re-reforma de 2017, han vinculado al SPP y al SAP. Actualmente el esquema de financiamiento del SAP es mixto, con un fondo colectivo (CGS) que asume parte de las obligaciones del SPP.

Ingresos del Sistema de Pensiones. Debido a la reforma estructural que cerró el SPP a nuevos cotizantes y al traspaso de la mayoría de los cotizantes al SAP, la principal fuente de financiamiento que eran las cotizaciones disminuyó fuertemente, no puede financiar las obligaciones y se genera un déficit. Debido a ello, la re-reforma de 2017 aumentó la tasa de cotización para SAP en tres puntos porcentuales (de 13% a 15%) y destinó una parte de la misma (decreciendo de 2% a 1,9%) a la CGS para ayudar a financiar el déficit del SPP. Los ingresos del sistema público de pensiones respecto al PIB, ambos en precios corrientes, crecieron de 1,4% a 2,7% en 2000-2017, pero disminuyeron a 2,1% en 2018 debido a la reducción de las transferencias estatales que implicó una deducción de US\$133.7 millones (la cima fue de 2,8% en 2005); la reducción de las transferencias se vincula con la creación de la CGS que asume parte importante de las obligaciones de pago. Los ingresos en relación con el SPNF (que reemplaza al gasto público total, el cual no está disponible) mostraron una tendencia similar: aumentaron de 5,3% a 7,2% en 2000-2017 (pero mermaron a 7,2 en 2018) y alcanzaron una cima de 9,9% en 2005.

Balance financiero del Sistema de Pensiones. Los egresos totales del sistema de pensiones (sumando ISSS, INPEP e IPSFA), en precios corrientes, casi se duplicaron en 2001-2017 pero descendieron 18% en 2018; respecto al PIB ascendieron de 2,4% a 2,7% en 2000-2017 (menguaron 0,6 puntos en 2018) y alcanzaron la cima de 2,8% en 2005. El balance financiero (ingresos menos egresos) fue deficitario en el ISSS y en INPEP desde 2000, esto no ocurrió en IPSFA hasta 2009 pero creció con rapidez. La distribución del déficit acumulado en todo el período fue: 71% en INPEP, 17% en IPSFA y 12% en ISSS. El balance total respecto al PIB disminuyó en todo el período de -0,85% a -0,03%. No obstante, desde 2000-2002 se agotaron las reservas del ISSS e INPEP y la carga financiera para el Estado es considerable: el financiamiento del sistema público de pensiones por transferencias fiscales creció de 74% del total en 2002 a 88% en 2017. Después de la re-reforma de 2017, parte de los egresos son sufragados por la CGS y ocurrió una disminución de 2,5 puntos en las transferencias fiscales en 2018.

Estudios actuariales y financieros. El primer estudio actuarial hecho en 1996 subestimó seriamente el costo de la reforma estructural, así otro estudio en 2018 proyectó que las reservas del ISSS e INPEP se agotarían en 2009 (lo cual ocurrió antes). La valuación actuarial de 2009 proyectó el pasivo actuarial del SPP en 55% del PIB en ese año y los compromisos estatales con el SAP en 36% del referido PIB. La re-reforma de 2017, dejó pendiente la revisión y modificación de importantes parámetros como la edad de jubilación y los años de cotización; además, no hizo proyecciones de las tasas de reemplazo resultante de los cambios. La firma Melinsky hizo los dos estudios actuariales más recientes, el primero en 2017 fue antes de la re-reforma y adolece de serios problemas; el segundo en 2018 tuvo en cuenta la

re-reforma y proyectó un pasivo actuarial neto de compromisos estatales con el SPP equivalente 65,8% del PIB; además advirtió que la CGS arrojará déficit en 2022 y requerirá transferencias fiscales. El estudio actuarial más reciente de IPSFA hecho antes del agravamiento del déficit desde 2013, proyectó que sin una reforma radical, las reservas se extinguirían en 2016.

Proyecciones del Gasto Público en Pensiones. No se cuenta con proyecciones oficiales del gasto de las pensiones no contributivas, pero estimaciones propias muestran que triplicar la actual cobertura de 5-7% de adultos mayores de 70 años en pobreza extrema requeriría una inversión de solo US\$60 millones anuales o 0,2% del PIB de 2018.

El pasivo actuarial para 2017-2050 relativo a las pensiones contributivas que incluyen tanto SAP como SPP alcanza un total de US\$17,135 millones o 65,7% del PIB de 2018.

Sostenibilidad financiera. El estudio actuarial de Melinsky no hizo simulaciones de cómo el costo actuarial podría reducirse aumentando las cotizaciones y/o la edad de retiro, ni proyectó las tasas de reemplazo que son muy bajas. Se solicitó al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia Financiera proyecciones de la tasa de cotización, la tasa de reemplazo y la edad de retiro y contestaron que no las tenían. El aceleramiento del envejecimiento poblacional agrava el desequilibrio del sistema. La relación de activos por un pasivo calculada en este estudio muestra entre 2000 y 2018 las caídas siguientes: SPP de 32 a 0 y IPSFA de 3 a 1,7%.

De ahí que se necesita urgentemente un estudio actuarial serio y profesional de todo el sistema de pensiones público (incluyendo la vinculación con el SAP) como base para una re-reforma integral que enfrente los problemas del sistema y garantice su sostenibilidad financiera a largo plazo.

Bibliografía

- Álvarez, A. y Barrera, S. (2018), *Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017*, Buenos Aires, CLACSO.
- Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS). (2017), *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y otras legislaciones relacionadas*, San Salvador, ASAFONDOS.
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL. Santiago, CEPAL
- Argueta, C. y De Paz, A. (2018). *Los determinantes laborales, educativos y socioeconómicos asociados a la cobertura efectiva del sistema previsional en El Salvador*, Tesis de Posgrado, Antiguo Cuscatlán, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Argueta, N. (2011), *Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del Sistema de Pensiones en El Salvador*, San Salvador, FUNDAUNGO.
- Argueta, N. y M. E. Rivera. (2015), *Una Nueva Mirada a los Desafíos de Cobertura del Sistema de Pensiones de El Salvador: La Densidad Individual de Cotizaciones*, San Salvador, FUNDAUNGO.
- Asamblea Legislativa, República de El Salvador. (sf.), *Guía Informativa*. Programa de Educación Cívica. <https://transparencia.asamblea.gob.sv/otra-informacion-de-interes/guia-de-informacion-legislativa-2016>
- Asociación Internacional de Supervisoras de Fondos de Pensiones (AIOS). (2000 a 2019). Santiago, Boletín Estadístico 1999 a 2018, diciembre.
- Banco Central de Reserva (BCR) (2019), *Base de datos económica financiera*, <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>, visitado octubre 31.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2019), *Data Base SIMS*, visitado julio y septiembre. <http://www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home>.
- Bertranou, F. y otros. (2002), *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, OIT.
- Bosch, M. y otros. (2013), *Mejores Pensiones Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal de Pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID.
- CIEDESS (1996), *Diseño de Modelos de Cálculo del Impacto Financiero Actuarial para Diferentes Escenarios de Reforma al Sistema de Pensiones*, Santiago de Chile, mayo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005 a 2017), *Panorama Social de América Latina 2005 a 2016*. Santiago.

- _____ (2018), Panorama Social de América Latina 2017, Número especial sobre Sistemas de Pensiones en América Latina, editado por A. Arenas de Mesa y otros, Santiago.
- _____ (2019), CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3126&idioma=e>.
- Constitución de la República de El Salvador. (1983), San Salvador.
- Decreto Legislativo 787 (2017), Re-reforma a Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Asamblea Legislativa, San Salvador 28 de septiembre.
- Decreto Legislativo 788 (2017), Reformas al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y a los CIP, San Salvador, 28 septiembre
- Dirección General de Estadística y Censo (DIGESTYC). (2006 a 2019), Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) 2005 a 2018. San Salvador.
- Escobar, M. (2018), El Salvador: El Reto de la Protección Social en una Creciente Economía Informal, San Salvador, Fundación Ebert, Análisis, No. 17/2018.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). (2017), Notas de Prensa, No. 14, marzo.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2018), Acta de Entrega de Información. San Salvador, 10 julio.
- _____ (2019), Acta de Entrega de Información sobre montos de la PBU, San Salvador, Departamento de Registros, Transferencias y Planificación, 21 octubre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019), estadísticas de la devaluación anual de dólar de EEUU, visitado 1 noviembre.: <http://data.imf.org/?sk=4C514D48-B6BA-49ED-8AB9-52BoC1A0179B&slid=1501617220735>
- FUNDAUNGO. (2018), Análisis de la Reforma del Sistema de Pensiones de El Salvador en el Contexto de los Convenios Internacionales de Seguridad Social y las Buenas Prácticas Internacionales, San Salvador, OIT.
- Gill, I. y otros. (2005), Keeping the Promise of Social Security in Latin America, Washington D.C., Stanford University Press y Banco Mundial.
- Gobierno de El Salvador. (2009). Documento Conceptual del Programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125759/download>
- Iglesias, A. (2005), "Mercados de trabajo y cobertura previsional" en El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales, Santiago de Chile, FIAP/ASOFONDOS, 73-89).
- Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) (2017), "Resumen Ejecutivo de Propuesta de Solución a los Retos de las Pensiones", San Salvador.
- Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA) (2001 a 2019), Memoria de Labores 2000 a 2018, San Salvador.
- Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) (2001 a 2019) Anuario Estadístico 2000 a 2018, San Salvador.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (2001 a 2019), Anuario Estadístico 2000 a 2018, San Salvador.
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP). (1996), Decreto Legislativo No. 927 de 20 diciembre, D.O. No. 82, 8 mayo, actualizado.
- Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). (1953), Diario Oficial 226, Tomo 161, Decreto Legislativo N° 1263, 3 de diciembre.
- Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) (1975), Diario Oficial 198, Tomo 249, Decreto Legislativo N° 373, 24 de octubre.
- Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) (1980), Diario Oficial 225, Tomo 269, Decreto Legislativo N° 500, 28 de noviembre.
- Ley del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM). (2007), Diario Oficial 2336, Tomo 337, Decreto Legislativo N° 485, 18 de diciembre.
- Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF). (2011), Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo 592.
- Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) (2014), Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto N° 647, D.O. N° 68., 9 de abril.
- Macrotrends data (2019), <https://www.macrotrends.net/1329/us-dollar-index-historical-chart>, visitado 1 noviembre.

- Martínez, O. I. y otros. (2013), Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. Documento Preliminar. San Salvador, SP.
- Martínez, S. y otros. (2015), Atacando la Vulnerabilidad en los Adultos Mayores: Evaluación del Impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en el Salvador. Washington D.C., BID-TN-833.
- Martínez, R. y M. P. Collinao (2010), Gasto social. Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, Serie Manuales. Santiago. CEPAL.
- Melinsky, E. (2009), Informe Final de Valuación Actuarial al 31-12-2008, Buenos Aires, agosto.
- _____(2017), Valuación de Propuestas para las Pensiones y Actualización Actuarial del Sistema Previsional Vigente, San Salvador, 14 septiembre.
- _____(2018), Informe Valuación Actuarial Decreto 787-2017. San Salvador, 16 febrero.
- Mercer Ltd. (2018), Consultoría Actuarial Reforma Pensional 2017 El Salvador, San Salvador, 27 septiembre.
- Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social, Santiago, CEPAL.
- _____(2007), Redes y Retos de la Seguridad Social en El Salvador, San Salvador, PNUD.
- _____(2008), Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America. Oxford, Oxford University Press.
- _____(2011), Diagnóstico del Sistema de Pensiones de El Salvador: 1998-2010. San Salvador, FUNDAUNGO, Estudios sobre Políticas Públicas, No. 1.
- _____(2014), Informe sobre Estudio Reforma de Pensiones en El Salvador. San Salvador, SSP.
- Mesa-Lago, C., R. Córdova y C. López. (1994), El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social, San Salvador, CINDE-FUNDAUNGO-Friedrich Ebert Stiftung.
- Mesa-Lago, C. y F. Durán. (1998), Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, C. y M. E. Rivera. (2017), Propuestas de Re-reforma de Pensiones en El Salvador: Evaluación Comparativa y Recomendaciones. San Salvador, FUNDAUNGO, Documentos de Trabajo, No. 1.
- Mesa-Lago, C., D. Valero, E. Robles y M. Lozano (2017), Estudio de Cobertura de Pensiones de los Trabajadores Independientes y Asalariados Informales en los Países AIOS. Madrid, Novaster-AIOS-BID.
- Ministerio de Hacienda (1998), Acuerdo No. 480, Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Gasto Público, San Salvador, 24 junio.
- Ministerio de Hacienda (2001 a 2019), Informe de la Gestión Financiera del Estado, San Salvador, 2000 a 2018. http://www7.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/Apartado_Especial/Informe_de_la_Gestion_Financiera_del_Estado.html#UAIP-10988.
- Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero (2014), Sistema Previsional de El Salvador. Diagnóstico y Evaluación de Escenarios, Marzo 2014.
- Morón, E. (2014), "Un debate sobre AFP mal informado", Lima: El Comercio, 14 octubre.
- Naciones Unidas. (2018), Extreme poverty and human rights. Note by the Secretary-General. Seventy-third session. Agenda item 74 (b).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952), Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), Ginebra, OIT.
- _____(2018) Social Protection for Older Persons: Policy Trends and Statistics 2017-19, Ginebra.
- Pérez Trejo, C. A. (2017), Análisis de la propuesta de reforma previsional presentada por el GOES en 2016: Lineamientos para una nueva propuesta de reforma del sistema previsional. San Salvador, FUNDE.
- Plamondon, P. y otros (2002). "Actuarial practice in social security", Ginebra, OIT.
- Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE). (2018), Protocolo Técnico. Para investigaciones en campo en contextos de violencia, San Salvador.
- Rodríguez Escobar, R. A. (2010), Valuación Actuarial del Programa de Pensiones del Instituto de Previsión de la Fuerza Armada, al 31 diciembre de 2009, San Salvador, 28 febrero.
- Rofman, R. y M. L. Oliveri. (2011), La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores, Buenos Aires, Banco Mundial Oficina de América Latina y el Caribe.
- Rofman, R. y otros. (2013), Más Allá de las Pensiones no Contributivas: Catorce Experiencias de América Latina, Buenos Aires, Banco Mundial.

Serpas, L. (2014), Sistema de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de soluciones a sus dilemas. San Salvador, FUSADES.

Superintendencia de Pensiones (SP).

_____ (2001a a 2019a), Revista de Estadísticas Previsionales. San Salvador.

_____ (2007b a 2019b), Resumen Estadístico Previsional Diciembre, El Salvador.

_____ 2008c. El Sistema de Ahorro para Pensiones: 10 Años de Existencia, San Salvador.

_____ 2002d a 2019d. Boletín de Rentabilidad, San Salvador.

Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) (2013a). Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma, San Salvador.

_____ (2012 a 2019a), Memoria de Labores 2011 a 2018, San Salvador.

_____ (2018c). Boletín Estadístico del Sistema Financiero. San Salvador.

_____ (2019b), "Cuenta de Garantía Solidaria", Revista Panorama Financiero, Edición 14, p. 83.

Tablas, V. (2014), Presentación de los resultados de la primera ronda de la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 2013, San Salvador, Gobierno de El Salvador.

Anexos

Anexo 1

Resumen legislativo sobre pensiones en El Salvador, 1998-2017

Cuadro A1
Resumen legislativo sobre pensiones en El Salvador, 1998-2017

Número de reforma	Reformas a la Ley del SAP	Proponente	Firma del decreto
Ref (1) Dec 437	Decreto Legislativo No. 437 del 08/10/98, Publicado en el Diario Oficial No. 192, Tomo 341 del 15/10/98.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados Lorena Guadalupe Peña, Alejandro Rivera, Gerson Martínez, Norma Fidelia Guevara de Ramirios, Humberto Centeno, René Aguilúz Carranza, Donald Ricardo Calderón Lam, Kirio Waldo Salgado, Alejandro Dagoberto Marroquín y Julio Eduardo Moreno Niños.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los cuatros vicepresidentes, los seis secretarios, el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (2) Dec 192	Decreto Legislativo No. 192 del 09/11/00, Publicado en el Diario Oficial No. 21, Tomo 350 del 29/01/01.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados José Antonio Almendáriz Rivas y Noé Orlando González.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los dos vicepresidentes, los seis secretarios, el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (3) Dec 664	Decreto Legislativo No. 664 del 13/12/01, Publicado en el Diario Oficial No. 241, Tomo 353 del 20/12/01.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministerio de Hacienda y de los diputados Julio Antonio Gamero Quintanilla, Juan Miguel Bolaños, Osmín López Escalante y José Mauricio Quinteros Cubías.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los dos vicepresidentes, los seis secretarios, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda (Ad honorem).
Ref (4) Dec 333	Decreto Legislativo No. 333 del 28/05/04, Publicado en el Diario Oficial No. 124, Tomo 364 del 05/07/04.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Alejandro Dagoberto Marroquín, Calixto Mejía Hernández, Rodolfo Parker, Héctor Córdova, Walter Eduardo Durán, Juan Miguel Bolaños, José Mauricio Quinteros, Noé Orlando González y Jorge Alberto Villacorta.	Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer y Tercer Vicepresidente; Primera, Tercer y Cuarta Secretarios. El Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (5) Dec 336	Decreto Legislativo No. 336 del 04/06/04, Publicado en el Diario Oficial No. 126, Tomo 364 del 07/07/04.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Alejandro Dagoberto Marroquín, Calixto Mejía Hernández, Rodolfo Antonio Parker, Héctor Córdova, Walter Eduardo Durán, Juan Miguel Bolaños, José Mauricio Quinteros, Noé Orlando González y Jorge Alberto Villacorta.	Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer y Tercer Vicepresidente; Primera, Tercer y Cuarta Secretarios. El Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (6) Dec 347	Decreto Legislativo No. 347 del 15/06/04, Publicado en el Diario Oficial No. 128, Tomo 364 del 09/07/04.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Ciro Cruz Zepeda Peña, Julio Antonio Gamero Quintanilla, Carmen Elena Calderón de Escalón, José Mauricio Quinteros Cubías, Jorge Alberto Villacorta, Alejandro Dagoberto Marroquín, Mauricio Hernández, Manuel Menjívar y Víctor Melgar.	Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer y Tercer Vicepresidente; Primera, Tercer y Cuarta Secretarios. El Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (7) Dec 599	Decreto Legislativo No. 599 del 02/02/05, Publicado en el Diario Oficial No. 40, Tomo 366 del 25/02/05.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Julio Antonio Gamero Quintanilla, Dolores Alberto Rivas, Juan Miguel Bolaños, Alejandro Dagoberto Marroquín, Mario Marroquín y José Mauricio Quinteros.	Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer y Tercer Vicepresidente; Primera, Tercer y Cuarta Secretarios. El Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Ministro de Trabajo y Previsión Social.

Número de reforma	Reformas a la Ley del SAP	Proponente	Firma del decreto
Ref (8) Dec 891	Decreto Legislativo No. 891 del 09/12/05, Publicado en el Diario Oficial No. 238, Tomo 369 del 21/12/05.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Alejandro Dagoberto Marroquín, Rodolfo Antonio Parker, Juan Miguel Bolaños, José Mauricio Quinteros Cubías, Manuel Vicente Menjívar, Noé Orlando González y Julio Antonio Gamero Quintanilla.	Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer y Tercer Vicepresidente; Primera, Tercer y Cuarta Secretarios. El Presidente de la República y Ministro de Hacienda.
Ref (9) Dec 100	Decreto Legislativo No. 100 del 13/09/06, Publicado en el Diario Oficial No. 171, Tomo 372 del 14/09/06.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Julio Antonio Gamero Quintanilla y Guillermo Antonio Gallegos Navarrete.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los cuatro Vicepresidentes; cinco Secretarios. El Presidente de la República, La Viceministra de Hacienda, Encargada del Despacho y el Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (10) Dec 277	Decreto Legislativo No. 277 del 13/04/07, Publicado en el Diario Oficial No. 82, Tomo 375 del 08/05/07.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Diputado Renato Antonio Pérez.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los cuatro Vicepresidentes; cinco Secretarios. El Presidente de la República, Ministro de Hacienda y el Ministro de Trabajo y Previsión Social.
Ref (11) Dec 1036	Decreto Legislativo No. 1036 del 29/03/12, Publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 394 del 30/03/12.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda y de los Diputados y Diputadas Lorena Guadalupe Peña Mendoza, Norma Fidelia Guevara de Ramirios, Orestes Fredesman Ortez Andrade e Inmar Rolando Reyes.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los cinco Vicepresidentes; siete Secretarios. El Presidente de la República y Ministro de Hacienda.
Ref (12) Dec 787	Decreto Legislativo No. 787 del 28/09/17, Publicado en el Diario Oficial No.180, Tomo 416 del 28/09/17.	En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Hacienda y de los Diputados Guillermo Antonio Gallegos Navarrete, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, Rodrigo Ávila Avilés, Guillermo Francisco Mata Bennett, Rene Alfredo Portillo Cuadra, Francisco José Zablach Safie, Rolando Mata Fuentes, Guadalupe Antonio Vásquez Martínez, Mario Antonio Ponce López, Rodolfo Antonio Parker Soto, Norman Noel Quijano González, Roger Blandino Nerio, Juan Pablo Herrera Rivas, Juan Carlos Mendoza Portillo, David Ernesto Reyes Molina, Numan Pompilio Salgado García, Juan Alberto Valiente Álvarez.	Presidente de la Asamblea Legislativa, los cinco Vicepresidentes; ocho Secretarios. El Presidente de la República y Ministro de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia con base a ASAFONDOS 2017 y Asamblea Legislativa 1996 a 2017.

Anexo 2

Siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Partido Político Alianza Republicana Nacionalista
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
AUP	Asentamientos Urbanos Precarios
BCR	Banco Central de Reserva
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP	Certificado de Inversión Previsional
COMTRADEFOP	Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones
CT	Certificado de Traspaso
CTC	Certificado de Traspaso Complementario
DGT	Dirección General de Tesorería
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FUNDAUNGO	Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANNA	Partido Político Gran Alianza por la Unidad Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
IBC	Ingreso Base de Cotización
ICP	Iniciativa Ciudadana para las Pensiones
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVM	Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte
LIBOR	London Interbank Offered Rate
NMD	Nuestros Mayores Derechos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIR	Oficina de Información y Respuesta

PBU	Pensión Básica Universal
PCN	Partido (Político) de Concertación Nacional
PDC	Partido (Político) Demócrata Cristiano
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones (privado)
SBM	Salario Base Mensual
SBR	Salario Básico Regulador
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SP	Superintendencia de Pensiones
SPP	Sistema de Pensiones Público
SPNF	Sector Público No Financiero
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

209. El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Carmelo Mesa-Lago y María Elena Rivera (LC/TS.2020/66), 2020.
208. El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka (LC/TS.2020/65), 2020.
207. El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Noelia Bernal Lobato (LC/TS.2020/64), 2020.
206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.
198. Metodología para la construcción de un indicador adelantado de flujos de capitales para 14 países de América Latina, Pablo Carvalho, Cecilia Vera, Claudia de Camino y José Sánchez (LC/TS.2018/120), 2018.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 209 El sistema de pensiones
en El Salvador
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Carmelo Mesa-Lago
María Elena Rivera
- 208 El sistema de pensiones
en la Argentina
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Oscar Centrágolo
Carlos Grushka
- 207 El sistema de pensiones
en el Perú
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Noelia Bernal Lobato
- 206 El sistema de pensiones
en Colombia
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Francisco Azuero Zúñiga