

## Artículo de Investigación

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Maritza Linares García 

## RESUMEN

El inicio de las pensiones en El Salvador funcionó a manos del Estado, percibía las aportaciones y las administró durante 27 años; luego se convirtió privado en 1996, con la creación de la Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), lo cual no fue beneficioso para la mayoría de los afiliados del antiguo sistema, ya que implicaba trasladarse al nuevo SAP y aportar más a la cotización para optar a una pensión no menor a la mínima; además, se tenían que incorporar los nuevos afiliados que iniciaban su vida laboral en el sector formal, así como los que optaron por este sistema. Con la ley SAP, el Sistema de Pensiones Público (SPP) seguía funcionando para atender aquellos afiliados que se quedaron como obligados y optados, pero no tendría nuevos afiliados ni más costos fiscales adicionales. Las reservas que poseía el SPP se agotaron rápidamente en 2001 y 2002, por lo que el Estado tuvo que asumir el costo previsional con recursos públicos hasta llegar al 2006, donde se aprobó que dicho costo se tenía que asumir con emisiones de deuda mediante Certificados de Inversión Previsional (CIP); así mismo, hubo beneficios para los optaron al SAP que implicó absorber más recurso. En 2017 surgieron reformas a la ley SAP, en su mayoría fue para aliviar las presiones fiscales. Finalmente, en el 2022 se crea una Ley Integral del Sistema de Pensiones, la cual deroga la Ley SAP y sus reformas, su contenido es muy similar a la anterior.

**Palabras claves** | Seguridad social, reformas, ahorro, beneficios, hacienda pública

## ABSTRACT

The beginning of pensions in El Salvador operated at the hands of the State, it received the contributions and administered them for 27 years; It then became private in 1996, with the creation of the Pension Savings System Law (SAP), which was not beneficial for the majority of members of the old system, since it meant moving to the new SAP and contributing more to the pension system, adding a new contribution to qualify for a pension no less than the minimum; In addition, new members who began their working life in the formal sector had to be incorporated, as well as those who opted for this system. With the SAP law, the Public Pension System (SPP) continued to function to serve those members who remained obligated and elected, but it would have no new members or additional fiscal costs.

The reserves held by the SPP were quickly depleted in 2001 and 2002, so the State had to assume the pension cost with public resources until 2006, when it was approved that said cost had to be assumed with debt issues through Certificates of Pension Investment (CIP); Likewise, there were benefits for those who opted for SAP, which involved absorbing more resources. In 2017, reforms to the SAP law emerged, mostly to alleviate fiscal pressures. Finally, in 2022, a Comprehensive Pension System Law was created, which repeals the SAP Law and its reforms, its content is very similar to the previous one.

*Keywords* | Social Security, reforms, savings, benefits, public state.

---

MARITZA LINARES GARCÍA

Licenciatura en Economía, maestrando en Políticas Públicas en Universidad de El Salvador.

Investigador especialista del Departamento de Intercambio Científico y Cultural, Universidad Doctor Andrés Bello, Mejicanos, El Salvador

maritza.linares@unab.edu.sv

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene la finalidad de exponer la evolución del sistema de pensiones, ya que es un área de seguridad social que implica un nivel de cobertura, aportación económica del empleado y patrono, así como apoyo económico estatal. Se inicia indagando sobre el inicio de las pensiones en el país, siendo en un principio, el Estado el administrador del SPP y de las aportaciones de sus cotizantes. Este sistema duró un periodo considerablemente largo, pero por diferentes factores pasó a ser privatizado, por lo que se analiza la Ley de SAP, donde se expone los diferentes puntos importantes que contiene la ley como: los porcentajes de cotización, tipos de afiliados en el SAP, beneficios para los afiliados del antiguo sistema, en otros. También, se indaga sobre los Decretos Legislativos que implicó reformas significativas al SAP, los cuales son: no 1217, 98, 100 y 787. Estas reformas no solo han conllevado beneficios pequeños a los afiliados, sino que costos fiscales para el Estado; además, para algunos afiliados las reformas los han perjudicado en su pensión y jubilación. Por consiguiente, se analiza la Ley Integral del Sistema de Pensiones, la cual es un nuevo marco legal con que se respalda la seguridad previsional de los afiliados; esta ley a la vez deroga la ley SAP y las reformas a ella. Sobre esta contribución completa se realiza una pequeña discusión del tema desarrollado y se culmina con algunas conclusiones.

## METODOLOGÍA

El nivel de profundidad del artículo es descriptivo, ya que destaca los puntos centrales de las leyes y reformas aprobadas para las pensiones, a la vez es explicativa, ya que en el desarrollo se trata de explicar el porqué del surgimiento de los cambios en las pensiones. Los pasos seguidos fueron en primer lugar, indagar documentalmente sobre el inicio de las pensiones, ya que no hay mucha información estadística previa a la privatización; en segundo lugar, se buscó en las páginas oficiales los Decretos Legislativos para analizar e interpretar las leyes y reformas; y, posteriormente, se consultó varios estudios e informes sobre el tema en relación.

## RESULTADOS

### Inicios del sistema de pensiones

El inicio del sistema de pensiones en El Salvador fue 1969 con el régimen de invalidez, vejez y muerte creado en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el cual era aplicable para todos los trabajadores que laboran en el sector privado, o sea que fueran asalariados, para este

tiempo muchos países de Latinoamérica ya habían iniciado un régimen de pensiones, por lo que El Salvador fue del grupo tardío-bajo en iniciar este sistema; grupo que se caracterizaba por tener población más joven, mayor esperanza de vida, baja cobertura en el desarrollo previsional. Sin embargo, estos problemas que aún siguen persistiendo (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas [UCA], 2016; Henríquez, 2014; y Mesa-Lagos, 2004).

En 1975 por Decreto Legislativo no. 373 se crea la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), donde se especifica que el instituto tiene por objeto el manejo e inversión de sus recursos económicos destinados para el pago de prestaciones, para cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados públicos (art.1).

En lo que respecta a la fuerza armada, esta se regía por la Ley de Retiro, Pensión y Montepío de la Fuerzas Armada, que con el paso del tiempo y por las dificultades financieras fue necesario crear en 1980 el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) por aplicación de Ley mediante el Decreto Legislativo no.500, con el propósito de otorgar pensiones por invalidez, retiro y de sobrevivencia, entre otros beneficios. A diferencia de los otros empleados ellos son los únicos en tener su propio sistema de pensiones sin intervención del Estado, lo cual podría estar relacionado por ser una población pequeña comparada a la del sector público y privado.

Los tres institutos quedaron como responsables del sistema de pensiones del país, ya sea del SPP, que se basaba en un esquema de reparto, ya que las cotizaciones de los trabajadores formales se utilizaban para el pago de los pensionados. Queda claro que cada instituto tenía su sector de empleado para brindar las prestaciones de ley, el ISSS quedó para los trabajadores formales del sector privado, el INPEP para empleados públicos e IPSFA para el sector militar.

### Surgimiento de la Ley SAP

A mediados de la década de los 90 el SPP presentaba problemas financieros donde su capacidad para seguir pagando pensiones no era sostenible, pues el ISSS e INPEP presentaban déficit previsional. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (citado en Serpas, 2014) la deuda implícita del sistema de reparto de los noventa rondaba el 60% del PIB, mientras que la deuda pública externa del país en 1999 era de 22% del PIB, esto significa que lo adeudado por el sistema pensiones público era casi tres veces mayor que la deuda pública externa.

Se puede decir que los problemas financieros previsionales estaban relacionados a diferentes factores como: generosos beneficios que ofrecía dichos regímenes, baja rentabilidad de los fondos de pensiones, el aumento de la esperanza de vida, lento crecimiento de cotizantes y bajas tasas de cotización (Álvarez y Barrera, 2018). En ese sentido los sindicatos, la burocracia de la seguridad social y los partidos de izquierda apoyaron una reforma paramétrica. Esta propuesta de reforma era contraria a la que se tenía previsto aprobar; de hecho, era parte de la agenda del gobierno neoliberal (Mesa-Lago y Müller, 2002). Así mismo lo afirma Álvarez y Barrera (2018), la reforma del sistema de pensiones fue un tema que formó parte de la agenda de medidas de la implementación del modelo neoliberal en El Salvador.

Al tener el proyecto de reforma previsional, un equipo de tres personas financiado por la Fundación Friedrich Ebert (FES por sus siglas en inglés) realizó un estudio sobre una reforma de pensiones mixta en el país (capitalización parcial colectiva y capitalización plena e individual), el cual estaba inspirado en las reformas dadas en Argentina y Uruguay (Mesa Lago, 2003). Mientras que el gobierno en su momento contrató a otra consultoría chilena para el estudio de una reforma sustitutiva, culminando el estudio se mencionó que los costos fiscales de este modelo eran inferiores a los modelos mixtos propuestos. Sin duda, desde el inicio se impulsó la propuesta de reforma sustitutiva y la hicieron ver como la más conveniente para el Estado y los trabajadores.

A inicios de 1996 se comenzó a elaborar el anteproyecto de ley de reforma de pensiones bajo la responsabilidad de la Comisión Especial de Hacienda y Presupuesto, donde a finales del mismo año fue sometido para su aprobación en la Asamblea Legislativa, el cual fue así con el Decreto Legislativo no 927 titulado Ley Sistema de Ahorro para Pensiones, que implicó la privatización de las pensiones. Esta entró en vigencia en 1998, misma que integra las tres instituciones mencionadas anteriormente, pero de forma independiente, es decir, según el sector del trabajador. Es importante mencionar, que dicho cambio de sistema no solo surgió en el país, sino que también en el resto de países de América Latina; siendo uno de los propósitos del modelo neoliberal, pues este se fundamenta en entregar la economía al mercado (sector privado) y llevar al Estado a su mínima participación, ya que según el modelo la única función del Estado sería velar por el cumplimiento de las leyes del mercado. Esto implicaba privatizar los activos del Estado y promover la liberalización

del mercado a través del libre comercio.

### Aspectos relevantes de la Ley SAP

Con la Ley SAP, el sistema previsional quedó dividido en dos, SPP y SAP, y sus cotizantes quedaron de la siguiente manera:

- Obligados al SPP: eran aquellos cotizantes que tenían una edad igual o mayor a 56 años para los hombres y 51 años para las mujeres.
- Obligados al SAP: eran los cotizantes menores de 36 años de edad y aquellos nuevos cotizantes que se integraban a la vida laboral.
- Optados al SPP: cotizantes mayores de 36 años que se les dio la oportunidad de elegir uno de los sistemas para su futura pensión, y que al final decidieron quedarse al SPP.
- Optados al SAP: cotizantes mayores de 36 años que se les dio la oportunidad de elegir uno de los sistemas para su futura pensión, y que al final decidieron quedarse al SAP.

Para los cotizantes que fueron obligados (trasladarse) y optado al SAP se estableció que al momento de pensionarse el Estado respondería por la aportación que había realizado en el sistema público mediante una emisión de Certificado de Traspaso (CT). Estos tenían la finalidad de financiar una parte de la pensión de aquellos afiliados que estaban en el sistema público con al menos 12 cotizaciones; mientras que los que tenían una cotización menor a un año, su pensión sería con base al saldo de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) (Argueta, 2011). Para Pérez (2015), los CT constituían un reconocimiento a los trabajadores al SAP por el tiempo de servicio cotizado en el antiguo sistema. Estos se emitían al tiempo de retiro del afiliado y se ajustaba al IPC desde el momento que se incorporó al SAP hasta el último día del mes anterior a la fecha de la emisión; estos devengan una tasa de interés igual a la tasa interés básica pasiva fijada por el Banco Central de Reserva (BCR) (Mesa-Lago, 2011).

El SAP garantizaba ser sostenible por ser de capitalización, es decir, cada empleado cotizaría para su propia pensión. Por lo tanto, su futura pensión dependería de sus aportaciones; para ello se creó el CIAP. En ese sentido, se estimaba que el Estado no tendría más responsabilidades fiscales que solamente de responder por los cotizantes que se quedaron en el SPP. Además, ya no habría más cotizantes nuevos en dicho sistema. Sin embargo, no resultó ser así, ya que los problemas financieros se presentaron rápidamente, 3 años después de haber entrado en vigencia el SAP.

En cuanto a las tasas de cotización para los nuevos afiliados y para aquellos que se quedaron en el SAP se estableció que alcanzarían una tasa del 13%, la cual se haría de manera gradual, tal como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 1:  
*Tasa de cotización aprobada para el SAP, 1996*  
Año Empleado Empleado Total de cotización

| Año  | Empleador | Empleado | Total de cotización |
|------|-----------|----------|---------------------|
| 1997 | 4.50%     | 3.50%    | 8.00%               |
| 1998 | 5.00%     | 4.50%    | 9.50%               |
| 1999 | 5.50%     | 5.25%    | 10.75%              |
| 2000 | 6.00%     | 6.00%    | 11.75%              |
| 2001 | 6.50%     | 6.50%    | 12.50%              |
| 2002 | 6.75%     | 6.25%    | 13.00%              |

*Nota:* Del porcentaje de cotización se estableció que una parte es para pago de comisión AFP por administrar la CIAP y seguro para pensiones de invalidez común y sobrevivencia. Elaboración propia con base al art.16, 194 y 228 de la derogada Ley SAP.

De las aportaciones que le correspondía al empleado, al inicio, la mayor parte se destinaba para el pago de comisión de la AFP; Inicialmente, comenzaron con una tasa de 3.50% en 1997 y 1998, 3.25% en los siguientes dos años y después la comisión quedó en 3%. Esta misma comisión aplica para los docentes del sector público.

En el caso de los docentes del sector público que se quedaron en el SAP y los nuevos docentes, el porcentaje de cotización inició con 12% en 1997, donde el 6% lo aportaría el empleador y lo restante lo haría el empleado; el siguiente año cada uno tendría que aportar 0.75% adicional, llevando la cotización al 13.50%. Este porcentaje de cotización se redujo progresivamente hasta alcanzar el 13.00% en 2001.

Se estableció una pensión mínima de vejez con el propósito de que los futuros pensionados tuvieran una pensión no menor a ella. En casos en los que los trabajadores que no alcanzarán con su saldo una pensión igual a la mínima, el Estado tendría que asumir esa parte o diferencia, de tal manera que la pensión sea a la referente. El monto de dicha pensión quedó a responsabilidad del Ministerio de Hacienda tomando en cuenta

el salario promedio cotizable y de los fondos disponibles del Estado (art 209 de la derogada Ley SAP, 1996). Así mismo, la pensión mínima se les otorgaría aquellos pensionados en el momento que se les haya agotado su saldo en el CIAP, por lo que este costo lo asume el Estado; sin embargo, para gozar de esta pensión se tenía que cumplir ciertos requisitos:

- Para los hombres tener 60 años de edad y para las mujeres 55 años y/o no haberse pensionado antes de estas edades.
- Haber cotizado 25 años
- No tener ingresos superiores al salario mínimo, incluyendo la pensión que percibía previo al agotamiento.

### **Aprobación del Decreto Legislativo 1217**

Un de las principales reformas que se llevó a cabo en el SAP fue la aprobación del Decreto Legislativo no.1217 nombrado como Decreto especial de Equiparación de Pensiones para Afiliados Optados, comprendidos en el artículo 184 de la Ley SAP; este era un beneficio dirigido a los cotizantes que optaron por afiliarse al SAP (mayores de 36 años), donde la pensión que obtuviera fuese menor a la que hubiese tenido en el SPP; para ello se les daría un Certificado de Traspaso Complementario (CTC). Prácticamente este derecho compensa la reducción en los montos de pensiones para los que optaron al SAP, transfiriendo un monto equivalente a la cantidad necesaria para complementar la pensión que se otorga en el SPP, con ello se lograría calcular la pensión con la fórmula del SPP (Argueta, 2011). Al momento de agotarse su saldo en el CIAP, se le dará la mínima. Además, acceden a este derecho los afiliados que ya están pensionados por vejez en el SAP y que cumplan los mismos requisitos.

Entre los requisitos, se establece que no tuvieran un saldo suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del Salario Básico Regulador (SBR) o que sea igual o superior a 170% de la pensión mínima. Es importante mencionar que en su momento el SBR era el promedio mensual del ingreso base de cotización de los últimos 25 años cotizados del afiliado (art. 122 de la derogada Ley SAP, 1996). No obstante, el periodo considerado para el cálculo del SBR ha experimentado variaciones a lo largo del tiempo.

Los CTC se eliminaron mediante el DL No.100, por lo que su vigencia llegó hasta inicios de septiembre de 2006.

### **Creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y aprobación del DL No. 100**

### Ley FOP

Mediante el Decreto Legislativo no. 98 (2006), se creó la Ley FOP con el propósito que el fideicomiso atendiera responsabilidades del sistema previsional, para ello, la misma ley autoriza emitir Certificados de Inversión Previsional (CIP), los cuales se dividen en dos tipos:

Figura 1:  
*Clasificación de emisión de los Certificados de Inversión Previsional*

| CIP A   | CIP B  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinados para pagar pensiones por vejez, invalidez común y sobrevivencia del SPP.</li> <li>• Se emitan a un plazo de 25 años.</li> <li>• Devenga una tasa de interés ajustable semestralmente, siendo la referencia la tasa LIBOR más una sobretasa de 0.75%.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustituyeron a los CT y CTC, es decir, los beneficios de tales certificados seguían con los CIP B.</li> <li>• Se emiten a un plazo de 25 años</li> <li>• El primer año no devengarían tasa de interés, mientras que el segundo y tercer años sería del 2% y 3%.</li> <li>• A partir del cuarto año devengarían la misma tasa de los CIP A más.</li> </ul> |

*Nota:* Elaboración propia con base a la derogada Ley FOP.

Los CIP debían ser adquiridos por la Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), y se podía acceder hasta el 30% de los fondos de pensiones. No obstante, en 2012 se amplió los fondos a 42% mediante el Decreto Legislativo no. 1036, dichos recursos eran transferidos al ISSS e INPEP para solventar los pagos de pensiones del SPP y canjear la deuda de los CT y CTC.

El fideicomiso se creó como mecanismo de financiamiento de las pensiones debido a que las reservas técnicas del ISSS e INPEP se agotaron rápidamente, entre 2001 y 2002, respectivamente. Según la Superintendencia del Sistema Financiero ([SSF], citado por Serpas, 2014) las reservas de ambas instituciones eran de US\$365.7 millones en 1996; mientras que el Ministerio de Hacienda (2016), indica que las reservas eran de US\$338.7 millones al cierre de 1997. Esto obligó a solicitar refuerzos presupuestarios al Estado, situación que se volvió constante, muestra de ello es lo que se refleja en la figura 2, presentada en la siguiente página

### Aprobación del Decreto Legislativo No.100

Seguidamente de la Ley FOP, se dio la aprobación del Decreto Legislativo no. 100 (2006), que contiene reformas a la Ley SAP, una de ellas es que los CIP debían ser adquiridos obligatoriamente por los fondos de pensiones y emitirse hasta un 30%,

aunque en el 2012 se amplió a 42% mediante el Decreto Legislativo no. 1036, dichos recursos eran transferidos al ISSS e INPEP para solventar los pagos de pensiones del SPP y canjear la deuda de los CT y CTC.

Este mismo decreto deroga el Decreto Legislativo no. 1217, pero se estableció que se continuarán emitiendo CTC para aquellos afiliados que optaron al SAP y hubieran cumplido con los requisitos respectivos previo a la vigencia del decreto aprobado. Mientras que aquellos que no cumplieron con los requisitos de jubilación por la Ley SAP, fueron beneficiados por el Decreto Legislativo no. 100, donde el cálculo del pago de la pensión mensual se calcularía como el 30% del SBR por los primeros tres años cotizados más 1.5% por cada año adicional, mismo método para los que optaron al SPP; además, la pensión quedaría constante tanto para el pensionado como sus beneficiarios (Ardón et al., 2014). Siendo este beneficio un costo a la vez para el Estado, ya que en primera instancia los fondos vendrían de la CIAP del pensionado y, cuando se agotara, el Estado haría una transferencia para cubrir la pensión, que es permanente.

Por otro lado, a los afiliados que cumplen con la edad de jubilación, pero no con el tiempo de cotización, se les permitió retirar los fondos de su cuenta y elegir si recibirlo en un solo pago o en seis anualidades. Sin embargo, al no optar por este derecho, el afiliado podía seguir cotizando de tal manera de acceder a una pensión.

### Reforma a la Ley SAP dada en 2017

En septiembre de 2017, se aprobó otras series de reformas a la Ley SAP, equivalente al 40% de esta ley, pues se modificaron 35 artículos, se sustituyeron 22, se adicionaron 26 y se derogaron 7 artículos (FUSADES, 2020). Esta reforma fue mediante el Decreto Legislativo no. 787, titulado Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones Una de las primeras modificaciones fue que los afiliados pensionados por vejez y los beneficiarios por sobrevivencia tendrán derecho a una pensión por longevidad, la cual se otorgaría cuando haya transcurrido 20 años de haber recibido la pensión por vejez o cuando los pensionados hubiesen cumplido al menos 85 años para los hombre y 80 años para las mujeres. De igual manera tendrán derecho los afiliados que perciban un Beneficio Económico Permanente (BEP).

Se crea la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), sus fondos provienen de las mismas aportaciones de los cotizantes, con el 5%, su propósito es financiar

Figura 2:

Fondos emitidos con préstamos para pagos previsionales, 2001 a 2006

| Año de aprobación | Año de Emisión | Vencimiento | Decretos No.     | Monto     | Destino   |
|-------------------|----------------|-------------|------------------|-----------|---|
| 2001              | 2001 y 2002    | 2011        | 266,259, 675,681 | \$653.5   | <b>US\$473.4 millones</b> para Refuerzo Presupuestario, financiamiento de gastos de la rehabilitación y reconstrucción de terremoto 2001, Cancelación y reestructuración de la deuda interna.<br><b>US\$180.1 millones, Deuda Previsional</b> |
| 2001 y 2002       | 2002 y 2003    | 2032 y 2023 | 675,681,1090     | \$1,300.0 | <b>US\$1,098.2 millones</b> para Financiamiento compromisos de capital ejercicios 2002 y 2003 y Cancelación y reestructuración de deuda interna.<br><b>US\$201.8 millones, Deuda Previsional</b>  |
| 2004              | 2004           | 2034        | 349              | \$286.5   | <b>US\$189.3 millones</b> para Infraestructura, Gastos de capital, y servicio de deuda pública.<br><b>US\$97.2 millones, Deuda Previsional</b>  |
| 2005              | 2005 y 2006    | 2035        | 585,921          | \$1,205.8 | <b>US\$452.7 millones</b> para Proyectos de inversión, gastos de capital, pago de servicios de deuda, pago de vencimiento de títulos y contrapartidas.<br><b>US\$753.1 millones, Deuda Previsional</b>  |

Nota: Tabla tomada del Ministerio de Hacienda, 2016 (Presentación PowerPoint)

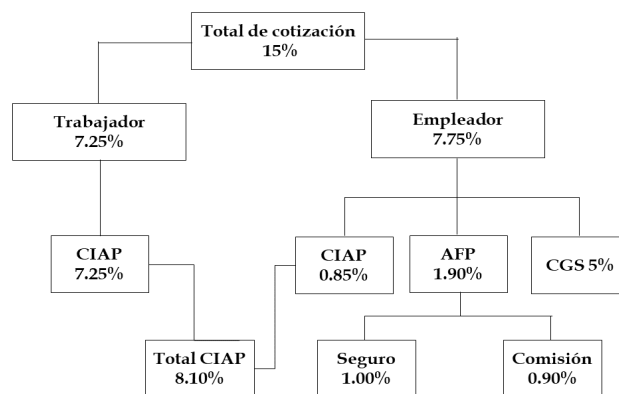
los beneficios por longevidad; las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia; y las obligaciones de los institutos previsionales (ISSS e INPEP). Así mismo financiará las devoluciones de saldo de los afiliados que no cumplen con los requisitos para una pensión o por enfermedad grave. En el caso de que los fondos de la CGS no fueran suficientes, el Estado deberá hacer transferencias para los pagos respectivos, estos serán del 1.7% a 2.5% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General de la Nación (Superintendencia del Sistema Financiero [SSF], 2018 y DL 787, 2017)

Las cotizaciones aumentaron, pasando del 13% al 15%, distribuidas de la siguiente manera: el trabajador aportaría el 7.25% de su salario y el empleador cubriría el resto. Estas aportaciones se dirigen para el CIAP, AFP y a la CGS con porcentajes del 11, 1.9 y 2, respectivamente, para mejor comprensión se presenta la siguiente figura:

Otras de las reformas que se estableció fue emitir CIP hasta el 45% de los fondos de pensiones para el pago de las prestaciones que corresponden a los afiliados al SPP. No obstante, es importante señalar que en este límite se incluye únicamente los CIP A y no aquellos que reemplazan los CT y CTC. En este contexto, la emisión de los CIP B

Figura 3:

Distribución del porcentaje cotización con la reforma del año 2017



Nota: Elaboración propia con información tomada del Decreto Legislativo 787

solo requerirá la inscripción en la bolsa de valores nacional.

Para algunos afiliados un beneficio de tal reforma fue el anticipo de saldo del CIAP, pues podían acceder hasta el 25% de su saldo sin necesidad de cumplir la edad de jubilación, pero con las siguientes condiciones:

- El afiliado debía de tener al menos 10 años de cotizaciones en el SAP, ya sea de manera continua o discontinua.
- El anticipo deberá ser integrado junto con la rentabilidad dejada de percibir, en cualquier momento. De lo contrario no podrá traspasarse a otra AFP hasta haberlo reintegrado.
- Si al llegar a la edad de jubilación y aún no ha reintegrado los fondos, los afiliados deberán diferir su jubilación para compensar el monto del anticipo, por lo menos con cinco años, o sea seguir laborando por este tiempo; posterior a ellos se podrá jubilar.

Así mismo, los afiliados que tengan la edad para la jubilación podrán acceder al anticipo de su CIAP, siempre se les aplicará las condiciones ya mencionadas. Mientras que, aquellos ya pensionados no podrán solicitar dicho beneficio.

Se establecieron dos tipos de beneficios: Beneficio Económico Temporal (BET) y BEP. El primero está relacionado con un pago mensual provenientes del CIAP del afiliado hasta que se agote su saldo, su mensualidad será el resultado de dividir el saldo entre el número de años cotizados multiplicados por doce; otra opción que tenían es que la mensualidad fuera igual a la pensión mínima de vejez, aunque esto se agotaría rápidamente el saldo. Así mismo tendrán derecho a recibir las aportaciones de la CGS con una tasa de interés equivalente al Índice de Precios al Consumidor (IPC), contando desde la fecha de los aportes hasta la fecha de la devolución. En cuanto al BEP, consiste en una mensualidad menor a la de la pensión mínima y un beneficio por longevidad por el mismo monto percibido, el primero será con los recursos del CIAP y, cuando se agote, se iniciará con el otro beneficio a cargo de la CGS; estos beneficios serían para aquellos afiliados que hubiesen tenido más de 20 años de cotizaciones y menos de 25 años.

### Ley Integral del Sistema de Pensiones

En septiembre de 2022, se aprobó la Ley Integral del Sistema de Pensiones mediante el Decreto Legislativo no.614, considerada como una reforma significativa al sistema de pensiones del país.

Figura 4:

Porcentaje de cotización y su distribución con la Ley Integral del Sistema de Pensiones



Nota: El incremento del 1% de la cotización lo aporta el empleador. Figura tomada de la Administración Financiera de Pensiones Confía.

A pesar de que esta ley deroga a la Ley SAP aprobada en 1996 y sus reformas, se trata más de una reestructuración que integra las diversas modificaciones que han surgido a lo largo del tiempo. Como parte de esta reestructuración, se establece el Sistema de Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal.

Las afiliaciones y las aportaciones quedaron siempre a responsabilidad de las AFP (Confía y Crecer), donde cada afiliado tendrá la misma CIAP, quedando responsable de sus aportaciones y por ende de su futura pensión. Así mismo cada persona que inicie su vida laboral decide elegir la AFP que captará sus aportaciones. En cuanto a sus aportaciones, quedó establecido que serán del 16% a partir del ejercicio fiscal 2023, lo cual muestra un incremento del 1% con respecto a la que se mantenía al 2022, su distribución es la siguiente:

Con la nueva tasa de cotización, el afiliado aportará más a su CIAP, no solo por el incremento sino porque se eliminó el seguro de invalidez y sobrevivencia de los afiliados, por ello también se incrementó las aportaciones a la CGS y la comisión de la AFP; el aumento porcentual de esta última es mínimo, pero en valores monetarios son millones de dólares en el año.

Como se ha visto en la figura 1, la CGS se mantiene, siendo beneficio para el gobierno, pues con ello tendrá más recursos para cancelar los mismos compromisos financieros que se venían haciendo: pensión mínima, pensión de longevidad, Certificado de Traspaso, devolución de fondos, entre otros beneficios.

Con respecto a la pensión por vejez, esta se

calculará con base al CIAP y la rentabilidad nominal promedio anual del sistema de los últimos 25 meses, de tal manera que financie 240 mensualidades y 20 mensualidades navideñas; esta última, es la mitad de la pensión que le corresponderá al pensionado. El cálculo es similar a lo que se ha venido haciendo, la única diferencia es que el resultado de la pensión calculada se le aplicará un 30% adicional (Art.97 y 98). Si la pensión calculada fuera un monto inferior al de la pensión mínima vigente, la pensión a otorgar sería ajustada al valor de esta última. Es importante destacar que la pensión mínima de vejez que establece la ley es de \$304.17, misma que es para la pensión de invalidez total y sobrevivencia; lo que significa que este monto lo tendrá aquellas personas que hayan agotado su saldo en el CIAP y será cubierto por la CGS.

La pensión mínima por vejez ha tenido incrementos en determinados momentos, de 1998 a 2010 se han dado incrementos graduales mínimos y durante ese periodo ni siquiera se duplicó dicha pensión. Fue en 2011 cuando experimentó un aumento significativo del 44.53%, el cual fue notable para los pensionados. Sin embargo, transcurrieron nueve años para obtener otro incremento similar, que fue cercano a los US\$100 adicionales. Finalmente, con la nueva ley se aplicará un incremento del 30% a la pensión mínima para quienes cumpla los requisitos y para quienes están pronto en pensionarse y a los que aún no se les ha agotado el saldo del CIAP; sin embargo, al agotarse las 240 mensualidades, recibirán la pensión mínima establecida de US\$304.17. Los últimos dos incrementos (2021 y 2023), han surgido precipitadamente sin contar los impactos que se tendría en las finanzas públicas, es decir, no se mencionó cuántos ingresos serían necesarios para cubrir esos aumentos adicionales, al menos eso no se menciona en el contexto de su aprobación.

Es importante mencionar que el incremento del 30% de la pensión mínima generará un rápido agotamiento del saldo del CIAP en cada pensionado y por ende de la CGS, lo que provocará que el Estado asuma esa responsabilidad con endeudamiento, deteriorando aún más las finanzas públicas. Este deterioro se reflejaría en aspectos como la absorción de recursos públicos para el pago de intereses y amortización, mayor déficit fiscal en los futuros ejercicios fiscales, incremento en el saldo de la deuda pública, entre otros aspectos.

Se elimina el anticipo de saldo de los afiliados, por lo que los cotizantes que han retirado el anticipo de su saldo del CIAP, o sea el 25%, su pensión de

vejez se ajustará conforme al saldo que tenga al momento de la fecha de solicitar dicha pensión, lo que significa que las personas que quieren gozar de una pensión de vejez cerca de \$400.00 tendrá que reintegrar los fondos con los intereses que se dejó de percibir en su momento. Sin embargo, esto último no es obligación que lo hagan, ya que no lo establece la ley.

Por otro lado, la pensión máxima se redujo a \$3,000.00, de tal manera que ningún funcionario podrá obtener una pensión mayor a la establecida. Esto es bueno para las finanzas públicas, ya que según las autoridades gubernamentales aseguraron que cerca de 684 personas tenían unas pensiones muy altas, que anualmente significaba un oneroso costo cerca de \$6 millones (Velázquez, 2022).

La aprobación de la Ley Integral del Sistema Pensiones implicó crear el Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP) mediante el Decreto Legislativo no. 615, que sustituyó el INPEP, y tiene la finalidad de asegurar la rectoría y sostenibilidad de sistema de pensiones, por lo que buscará fuentes de financiamiento sostenibles para el cumplimiento de los derechos previsionales a través de Certificados de Obligaciones Previsionales (COP), que se creó con la Ley especial para la emisión Certificados de Obligaciones Previsionales y disolución del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (DL no. 616).

Para emisión de los nuevos COP, será a un plazo de 50 años, con una tasa de interés anual del 7%, el pago de la amortización de capital e intereses serán trimestralmente. El ISP será quien apruebe cada emisión de COP y será el único instituto público quien absorberá fondos de pensiones, en cuanto al monto no habrá límites en la emisión, así lo menciona el literal i) del art.82 de la Ley Integral del Sistema de Pensiones.

## DISCUSIÓN

El cambio de administración de las pensiones de público a privado no ha sido exitoso tal como se divulgó en su momento, pues las reservas que se tenían para cubrir las pensiones del SPP se agotaron rápidamente, a tres años de funcionar el SAP. Si bien se sabe que este cambio generaría un costo de transición, las autoridades correspondientes no calcularon adecuadamente cuándo comenzaría, cuánto sería el monto y cuánto tiempo duraría; desde la fecha de funcionamiento del SAP, los costos aún persisten y creciendo cada vez más por las reformas que se han dado y por la nueva creación de ley. No hay señales claras de que estos costos disminuyan en el corto plazo.



Las pensiones han sido un tema complicado para las finanzas públicas, pues se han comprometido los recursos del Estado y se continúa con la emisión de deuda para el respectivo pago previsional, pero el inconveniente es que los fondos provienen de las aportaciones de los afiliados del SAP; situación que sucedió con el antiguo sistema de reparto, pues se pagaba las pensiones con las aportaciones de los cotizantes. Además, las pensiones se han convertido en un tema político, ya que las reformas y leyes, han otorgado beneficios a los afiliados y pensionados sin considerar adecuadamente el impacto fiscal, posiblemente por el temor de enfrentar consecuencias negativas en periodos de electorales.

### CONCLUSIONES

El sistema de pensiones de El Salvador sufre de constantes problemas financieros, lo que ha llevado a cambios periódicos en el sistema para postergar el costo que asume el Estado. Esto se debe a que los gobiernos en turno se ven afectados presupuestariamente por las obligaciones previsionales. Es claro que con las reformas y creación de nuevas leyes no se ha solucionado los temas de cobertura, baja pensión mínima y edad de jubilación; sino más bien comprometen recursos públicos.

Además, las aprobaciones de reformas y leyes han generado costos adicionales, complicando aún más las finanzas públicas. Es preocupante que no se han llevado a cabo diálogos con sectores sociales que están vinculados con la seguridad previsional de los trabajadores formales.

*El autor declara que no existe ningún conflicto de intereses.*

### REFERENCIAS

- Administración Financiera de Pensiones Confía. (s.f). La Distribución de tus Cotizaciones. <https://afp.confia.com.sv/afiliados/distribucion-de-tu-cotizacion>
- Álvarez, A. y Barrera, S. (noviembre de 2018). Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLASO y OXFAM. [https://www.clasco.org.ar/concursos\\_convocatorias/Estudios\\_resultados\\_clasco\\_oxfam/Informe\\_ElSalvador\\_vf.pdf](https://www.clasco.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clasco_oxfam/Informe_ElSalvador_vf.pdf)
- Ardón, G.A., Fuentes, J., Mendoza, L.M., Castillo, J.Ry Tamayo, S.J. (marzo de 2014). Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Evaluación de Escenarios. Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/bcr/documents/306109/download>
- Argueta, N. (noviembre de 2011). Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones de El Salvador (1a ed). <https://www.fundaungo.org.sv/products/entre-el-individuo-y-el-estado-condicionantes-financieros-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador/100>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (12 de mayo de 2003). Decreto Legislativo no. 1217. Decreto especial de equiparación de pensiones para afiliados optados, comprendidos en el Art. 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial no.84, Tomo no. 359. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (14 de septiembre de 2006). Decreto Legislativo no. 98. Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. Diario Oficial no.171, Tomo no. 372. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (14 de septiembre de 2006). Decreto Legislativo no. 100. Reformas a la Ley de Ahorro para Presiones. Diario Oficial no.171, Tomo no. 372. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (21 de diciembre de 2022). Decreto Legislativo no. 614. Ley Integral del Sistema de Pensiones. Diario Oficial no.241, Tomo no. 437. <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anios/2022/0>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (21 de diciembre de 2022). Decreto

- Legislativo no. 615. Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Pensiones. Diario Oficial no.241, Tomo no. 437. <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anos/2022/0>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (21 de diciembre de 2022). Decreto Legislativo no. 616. Ley especial para la emisión de Certificados de Obligaciones Previsionales y disolución del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. Diario Oficial no.241, Tomo no. 437. <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anos/2022/0>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (23 de diciembre de 1996). Decreto Legislativo no. 927. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial no.243, Tomo no. 33. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (24 de octubre de 1975). Decreto Legislativo no. 373. Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. Diario Oficial, no.198, Tomo no. 249. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/inpep/documents/ley-principal-que-rige-a-la-institucion>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (28 de septiembre de 2017). Decreto Legislativo no. 787. Reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial no.180, Tomo no. 416. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (28 de septiembre de 2017). Decreto Legislativo no. 787. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial no.180, Tomo no. 416. <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/700-UC-DC-2017-00001.pdf>
- Asamblea Legislativos de la República de El Salvador. (30 de marzo de 2012). Decreto Legislativo no. 1036. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Diario Oficial no.63, Tomo no. 394. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Henríquez, A. (2014). La historia del sistema de pensiones salvadoreño (1911-1998). En un lugar de América. <https://alexisymarcelo.wordpress.com/2014/01/29/la-historia-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1911-1998/>
- Mesa-Lago, C. (febrero de 2003). El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones (1a ed). Talleres de Imprenta Ricaldone. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/a03-04855.pdf>
- Mesa-Lago, C. (julio de 2011). Diagnostico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010) (1a ed). Grafika Imprenta y Diseño. <https://www.fundaungo.org.sv/products/diagnostico-del-sistema-de-pensiones-en-el-salvador-1998-2010/102>
- Mesa-Lago, C. y Müller (3 de agosto 2002). The politics of Pension reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 34, pp 687-715. <https://doi.org/10.1017/S0022216X02006454>
- Mesa-Lagos, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (84), 59-82. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/27a38ec2-3783-438c-8977-2e3472972196/content>
- Ministerio de Hacienda. (24 de febrero de 2016). Propuesta Sistema Previsional Mixto [Presentación en PowerPoint]. <https://www.mh.gob.sv/reforma-pensiones/>
- Pérez Trejo, C. A. (noviembre de 2015). Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. <http://repo.funde.org/id/eprint/1084>
- Serpas de Portillo, L.M. (octubre de 2014). Sistemas de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas (1a ed). Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. [https://fusades.org/publicaciones/SIOct14\\_diagnosticoyopciones.pdf](https://fusades.org/publicaciones/SIOct14_diagnosticoyopciones.pdf)
- Superintendencia del Sistema Financiero. (abril de 2018), Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones [Diapositiva de PowerPoint].
- Universidad Centroamérica-UCA. (16 de mayo de 2016). Reforma del sistema de pensiones: un revés para el sistema neoliberal. *Revista mensual de análisis de Nicaragua y Centroamérica*. <https://www.envio.org.ni/articulo/5179#arriba>
- Velásquez, E. (12 de diciembre de 2022). Iniciativa de ley no limita que pensión máxima sea \$3,000. *El Diario de Hoy*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/iniciativa-de-ley-no-limita-que-pension-maxima-sea-3-mill-dolares/1023769/2022/>