

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2011
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS
PLAN DE ESTUDIOS 1993**



“LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR Y SU REGULACION PARA ESTABLECER LAS CUOTAS DE PENSIONES POR PARTE DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES”

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTAN:

FRANCISCO JAVIER CHEVEZ

JOSUE YOVANY QUINTANILLA PORTILLO

GLENDA JEANNETTE SOTO GONZALEZ

LIC. JOSE LUIS ALBERTO MONGE

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE 2011.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO
RECTOR

MAESTRA ANA MARIA GLOWER DE ALVARADO
VICERRECTORA ACADEMICA

DRA. ANA LETICIA DE AMAYA
SECRETARIA GENERAL

LIC. NELSON BOANERGES LOPEZ CARRILLO
FISCAL GENERAL INTERINO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DOCTOR JULIO ALFREDO OLIVO GRANADINO
DECANO

DR. DONALDO SOSA PREZA
VICEDECANO

LICENCIADO OSCAR ANTONIO RIVERA MORALES
SECRETARIO

DRA. EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

LICENCIADO JOSE LUIS ALBERTO MONGE
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO

AGRADECIMIENTOS

A Dios todo poderoso, por ser mi guía, mi protector y el responsable de todas mis bendiciones a lo largo de mi vida y en todo el desarrollo de mi preparación académica, por permitirme lograr este triunfo, que con la fe depositada en mi señor, solo es el inicio. Asimismo pido que su presencia no se aparte nunca de mí, ni de mis seres queridos.

A mis Padres; Ana Delmy Chévez Jovel y Francisco Javier Amaya Villalta, por todo el apoyo incondicional que me han brindado desde el primer día de vida, facilitándome todos los medios y recursos en el transcurso de mis estudios, por sus sacrificios, por su dedicación, por sus consejos y sus correcciones, por ser los más bellos ángeles enviados por mi Dios Jehová.

A mi abuelita; Juana Chévez Villanueva, que ha sido como mi segunda madre, por su cuidado, su confianza, su apoyo y sus consejos.

También dedico este Trabajo a Todos mis familiares y amigos que incondicionalmente me brindaron su apoyo, animándome de gran manera en el transcurso de mi carrera.

A nuestro Asesor de tesis Lic. José Luis Alberto Monge, quien nos facilitó la presente investigación, por su alto grado de responsabilidad, amabilidad y dedicación al revisar nuestro trabajo puntualmente, por ser guía y un verdadero maestro.

A todos los lectores de nuestro trabajo de investigación que en alguna ocasión harán uso de él, sintiéndonos honrados de poder colaborar a su enriquecimiento académico.

Francisco Javier Chévez

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO: por su protección y guía, por darme salud y paciencia a lo largo de todo este camino que he dedicado para fortalecerme y formarme como profesional.

A MI MADRE PATRICIA GONZALEZ: por estar conmigo incondicionalmente en todo, por su dedicación y consejos.

A MI HERMANA MIRNA GONZALEZ: por darme la oportunidad de lograr esta meta y estar siempre apoyándome.

A MI FAMILIA: porque siempre he contado con su apoyo en todas mis decisiones y por ser parte fundamental en mi desarrollo personal y profesional.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS: Javier y Josué, por permitirme formar parte de su equipo de trabajo, alentarme cuando lo necesite, comprenderme en momentos difíciles y ayudarme a salir con éxito de esta travesía.

A MIS AMIGOS: por formar parte integral de mi vida y por ayudarme a ser una mejor persona.

A NUESTRO ASESOR DE TESIS: por guiarnos en este proceso y permitirnos resolver de buena manera nuestro trabajo de graduación.

Infinitas gracias a todas y cada una de las personas que de una u otra forma influyeron en este logro.

GLENDIA JEANNETTE SOTO GONZALEZ.

AGRADECIMIENTOS

A mi DIOS, por darme fortaleza y por haberme colmado de éxitos y bendiciones en mi vida y en el transcurso de la Carrera, por ser mi guía y permitirme lograr culminar con éxito mi Carrera.

A mis padres Miguel Ángel Quintanilla y María Luz Portillo; por su sacrificio y apoyo incondicional que me han brindado a lo largo del curso de la Carrera, por haberme mostrado el camino del éxito y brindarme su cariño y comprensión, a quienes dedico este logro.

Además a mi familia y amigos por convertirse en mis pilares y por brindarme su ayuda incondicional.

A mi asesor de tesis Lic. José Luis Alberto Monge, por su profesionalismo y su comprensión en el transcurso de la realización de mi trabajo de graduación.

A mis amigos y compañeros de tesis Javier Chevez y Glenda Soto, por soportarme durante todo el tiempo que dedicamos para la realización de nuestra investigación, ya que sin su apoyo hubiese sido imposible terminar con éxito este logro.

JOSUE YOVANY QUINTANILLA PORTILLO.

Contenido	pag.
INTRODUCCION.	i
CAPITULO I ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA INVESTIGACION.....	1
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.1.1. Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.	1
1.1.2. Antecedentes de la Investigación.....	7
1.1.4. Enunciado del Problema.....	12
1.1.5. Delimitación del Tema de Investigación.....	12
1.1.5.1. Temporal.....	12
1.1.5.2. Espacial.....	13
1.1.5.3. Unidades de Observación.....	13
1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.	13
1.2.1. Objetivo General.	13
1.2.2. Objetivos Específicos.	14
1.3. JUSTIFICACION.	14
1.4. SISTEMA DE HIPOTESIS.	17
1.4.1. Hipótesis General.....	17
1.4.2. Hipótesis Específicas.	17
1.5. METODOS Y TECNICAS A UTILIZAR.....	18
1.5.1. Métodos.....	19
1.5.2. Técnicas.....	20
1.5.3. Instrumentos.....	22
CAPITULO II EVOLUCION HISTORICA DE LA PREVISION SOCIAL Y DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES Y SU CONTEXTUALIZACION EN EL SALVADOR.....	23
2.1. LA SEGURIDAD SOCIAL.....	23
2.1.1. Origen de la Seguridad Social.....	23

2.1.2. Otto von Bismarck.....	26
2.1.3. William Beveridge.	27
2.2. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	30
2.3. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	38
2.4. INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	42
2.4.1. Seguros Sociales.	43
2.4.2. Asistencia Social.	44
2.4.3. Servicios Sociales.....	45
2.4.4. Medicina Social.	46
2.4.5. Vivienda.....	46
2.5. SISTEMAS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	47
2.6. TIPOS DE SISTEMAS FINANCIEROS.....	48
2.6.1. Reparto de Fondos de Cobertura.....	48
2.6.2. Capitalización Colectiva.....	49
2.6.3. Sistema de Primas Escalonadas.....	49
2.6.4. Reparto Simple.....	49
2.6.5. Capitalización Individual.	50
2.6.6. Mixto.....	51
2.7. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR.....	52
2.7.1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador.....	52
2.8. SISTEMAS DE PENSIONES EN EL SALVADOR ANTES DE LA REFORMA..	57
2.8.1 Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).....	57
2.8.2. Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).....	61
2.8.4. Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA).....	65
2.9. SISTEMAS DE PENSIONES PUBLICO EN EL SALVADOR DESPUES DE LA REFORMA.....	67
2.9.1. Pensión de Vejez.	70
2.9.2. Asignación por Vejez.....	77
2.9.3. Pensión mínima de Vejez.	78

2.9.4. Pensión de Invalidez.....	78
2.9.5. Pensión de Gran Invalidez.....	80
2.9.6. Pensión de Sobrevivencia.	81
2.10. ORIGEN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE PENSIONES	83
2.10.1. Tipos de Reforma de Pensiones.	85
2.10.2. Breve reseña del origen del Sistema de Capitalización Individual de pensiones.	86
2.10.3. El Caso de Chile y las Características del Sistema de Capitalización Individual de Pensiones.	87
2.10.4. Implementación en El Salvador.	92
2.10.5. Objetivos de la Reforma.	101
2.10.6. Características del Sistema.....	104
CAPITULO III ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACION EXISTENTE EN CHILE, COSTA RICA Y ARGENTINA, REFERENTE AL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES	110
3.1. LEGISLACION DE CHILE.....	110
3.1.1. Cobertura Poblacional del Sistema de Pensiones Chileno.	110
3.1.2. Afiliación al Sistema de Pensiones Chileno.....	111
3.1.3. Prestaciones Contempladas en la Legislación Chilena.	113
3.1.4. Clases de Pensiones Dentro del Sistema Chileno.	114
3.1.5. Modalidades de pago de Pensiones en la Legislación (Decreto Legislativo 3,500 Art. 61).....	118
3.1.6. Constitución y Financiamiento de las pensiones en la Legislación Chilena.....	120
3.1.7. Pensión Mínima Garantizada por el Estado.	122
3.1.8. Bono de Reconocimiento (Decreto Legislativo 3,500 Art. 3).	122
3.1.9. Financiamiento del Sistema de pensiones Chileno.	123
3.1.10. Otros Mecanismos de Financiamiento y Ahorro.	126
3.1.11. Características de los Fondos de Pensiones.	128
3.1.12. Tipos de Fondos de Pensiones.	129

3.1.13 Inversión de los Fondos de Pensiones.....	130
3.1.14. Inversión Prohibidas en las AFP (Decreto Legislativo 3,500 Art. 45).....	131
3.1.15. Garantías, Custodias y Otras Restricciones en la Administración de los Fondos.....	132
3.1.16. Administración y Gestión de las AFP´s.....	133
3.1.17. Giro y Objetivo de las AFP´s.....	133
3.1.18. Características de las AFP´s.....	134
3.1.19. Control y Fiscalización de las AFP´s.....	135
3.1.20. Funciones de la Superintendencia de las AFP´s.....	135
3.1.21. Reformas al Actual Sistema de Pensiones Chileno.....	136
3.2. LEGISLACION ARGENTINA.....	144
3.2.1. Sistema Integrado Previsional Argentino.....	144
3.2.2. Unificación del Sistema.....	144
3.2.3. Afiliados y Beneficiarios al SIPA.....	145
3.2.4. Recursos del SIPA.....	146
3.2.5. De la Supervisión de los Recursos.....	147
3.2.6. EL Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado ARGENTINO.....	148
3.2.7. Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.....	148
3.2.8. Régimen General.....	149
3.3. LEGISLACION DE COSTA RICA.....	150
3.3.1. Sistema de Pensiones de COSTA RICA.....	150
3.3.2. Estructura Programática.....	152
3.3.3. Cambios Complementarios Realizados.....	156
CAPITULO IV LA PARTICIPACION DEL ESTADO DE EL SALVADOR EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.....	158
4.1. FUNCION DEL ESTADO EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.....	159
4.1.1. Función Reguladora.....	159
4.1.2. Función Fiscalizadora.....	160
4.1.3. Función Asistencial.....	162

4.1.4. Función Financiadora.....	164
4.2. EL DILEMA DE LA FUNCION FINANCIADORA.....	165
4.2.1. Reorganización del Antigo Sistema e Incorporación al Nuevo.....	166
4.3. REFORMA 2006: “LEY DEL FIDEICOMISO DE OBLIGACIONES PREVISIONALES”	175
4.4. COSTO DE LA TRASNFORMACION.....	181
4.5. BALANCE DEL MARCO PROSPECTIVO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES	183
4.5.1. Cobertura.....	184
4.6.2. Fundamentos ideológicos.....	185
4.6.3. Fundamento “participación activa del trabajador”.....	185
4.6.4. Fundamento de “administración competitiva”.....	187
4.6.5. Fundamento del “ahorro interno”.....	188
CAPITULO V ANALISIS DE LA DETERMINACION DE LOS PORCENTAJES DE PENSIONES Y SU REVALORIZACION EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.	190
5.1. CÁLCULO INICIAL DE PENSIONES.....	191
5.1.1. Capital Técnico Necesario por unidad de pensión (CTN).	193
5.1.2. Revisión de los cálculos posterior a la emisión del CT.	197
5.1.3. Recalculo anual de las pensiones.....	198
5.2. SALDO MÍNIMO	202
5.3. EXCEDENTE DE LIBRE DISPONIBILIDAD.	203
5.4. REVALORIZACION DE LAS PENSIONES.....	214
CAPITULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	216
6.1. CONCLUSIONES.....	216
6.2. RECOMENDACIONES.	221
BIBLIOGRAFIA.....	223
ANEXOS.....	229

INTRODUCCION.

El presente documento contiene un estudio sobre la “La Previsión Social en El Salvador y su regulación para el establecimiento de las cuotas de pensiones por parte de las Administradoras de Fondo de Pensiones”.

Conociendo la importancia que tiene la seguridad social en el Estado Salvadoreño y la obligación que por ley se delega a entidades gubernamentales, de garantizar un retiro digno, seguro y proporcional a los años de labor de los trabajadores salvadoreños, la presente investigación se encamina a conocer la realidad y el trasfondo de las reformas que se han realizado al Sistema de Ahorro para Pensiones, deviniendo de la insostenibilidad del sistema de pensiones público.

Por lo que se crearon normas que regularían los criterios para asignar una cuota de pensión a los trabajadores, que según la nueva ley podían retirarse. Con esta investigación se pretende dar a conocer los vacíos y las inquietudes que se han generado con este nuevo Sistema de Pensiones, debido a que gran parte de los cotizantes de las AFP's, en la actualidad, ignoran la forma en la cual se administraran sus fondos, y más aún, de qué manera se le asignará una pensión.

La Problemática de la determinación de los porcentajes no ha sido abordada por ningún estudio realizado en el país, sólo se encuentran algunas investigaciones relacionadas al tema, que si bien es cierto, ayudan a

entender ventajas y desventajas del nuevo Sistema de Pensiones, dejan de lado la incertidumbre generada por la normativa, en cuanto a la forma en la cual se realizara la asignación de los porcentajes de cuotas de pensión.

Nuestra investigación pretende además de facilitar una clara y precisa explicación a estas dudas, ofrecer alternativas a los afiliados de las AFP's, al momento de la elección de una modalidad de pensión, y que dicha elección sea conforme a la plena comprensión de los criterios de determinación de los porcentajes de la pensión. Asimismo proponer posibles alternativas para el financiamiento del sistema de pensiones. Vale la pena destacar que las soluciones atienden a diferentes aspectos, que van desde el perfeccionamiento de la gestión hasta la obtención de diversos ingresos para ese financiamiento, de tal manera que se logre el equilibrio de las finanzas de las instituciones.

La estructura de este trabajo está constituida así:

El Capítulo I denominado: "Aspectos Metodológicos de la Investigación", contiene la Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico, Los Antecedentes de la Investigación, La Identificación de la Situación Problemática, El Enunciado del Problema, La Delimitación del Tema de Investigación; la cual es Temporal, Espacial y las Unidades de Observación. Comprendiendo además los Métodos y Técnicas utilizados en el desarrollo de nuestra investigación.

El Capítulo II denominado: “Evolución Histórica de la Previsión Social y del Sistema de Ahorro para Pensiones y su Contextualización en El Salvador”, comprende aspectos de carácter histórico tales como, el origen, evolución, principios e instituciones de la Previsión Social y del Sistema de Ahorro para Pensiones. De igual manera se abordan los antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador, su desarrollo, así como también los Sistemas de Pensiones que existen.

El Capítulo III denominado: “Análisis Comparativo de la Legislación existente en Chile, Costa Rica y Argentina referente al Sistema de Ahorro Para Pensiones”. En este capítulo podemos encontrar un Análisis comparativo de la Legislación referente al tema de Pensiones en tres países de América Latina que son Chile, Argentina y Costa Rica que como tales han sido pioneros de los Sistemas de Pensiones establecidos actualmente.

El Capítulo IV denominado: “Participación del Estado de El Salvador en el Sistema de Ahorro Para Pensiones”, contiene principalmente las funciones que desarrolla el Estado Salvadoreño en el nuevo sistema de pensiones, entre las que podemos mencionar; Función reguladora, Función Fiscalizadora y Función Asistencial entre otros aspectos.

El Capítulo V denominado: “Análisis de la Determinación de los Porcentajes de Pensiones y su Revalorización en el Sistema de Ahorro para Pensiones” que contiene información básica para calcular el Monto de la Pensión, las fórmulas que se utilizan y una serie de ejemplos ilustrativos para una mejor comprensión del tema.

El Capítulo VI denominado: “Conclusiones y Recomendaciones”. De acuerdo a la investigación que como grupo realizamos y a través de la información recopilada por distintos medios, brindamos una serie de conclusiones en las que demostramos el cumplimiento de las hipótesis y objetivos que nos planteamos al inicio de la investigación. De igual manera elaboramos una

serie de recomendaciones dirigidas al Estado, a la Superintendencia de Pensiones y a las AFP's, ésto con el fin de proponer mejoras al Sistema de Pensiones y consecuentemente favorecer a los usuarios de las Administradoras de fondos de pensiones.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA INVESTIGACION

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1.1. Ubicación del Problema en su Contexto Socio-Histórico.

La década “perdida”, como se les titula por algunos autores a los años ochenta, caracteriza a los países de América Latina por profundas crisis que de una u otra forma crearon la necesidad de revisar antiguos esquemas que perdían vigencia.

Las políticas de previsión social fueron cuestionadas fuertemente en su viabilidad futura como satisfacción a las demandas de la sociedad¹ y, por ende, se criticó a los sistemas de pensiones.

Respecto del sistema de pensiones, estudios de seguridad social realizados por organismos internacionales, evidencian que en los países de América Latina, las condiciones financieras, la gestión y procedimientos administrativos en que operan (y operaban) los antiguos sistemas no satisfacen en general las necesidades actuales de sus poblaciones; todo ello, en una época en que tales sistemas han alcanzado un grado de madurez avanzado. Además de estas causas, se han agregado otras, de dimensiones mayores, relacionadas directamente con las realidades vividas a nivel de las economías de los países y con el deterioro de la situación material y social de sus poblaciones; esto es, las revisiones o reformas a los sistemas de pensiones han sido forzadas por los cambios en las estructuras económicas,

¹ BRAUN BRUNET, Juan Enrique, “Implementación de los Esquemas de Salud y de AFORES en Sudamérica”, Reforma Estructural de la Seguridad Social, Themis /COPARMEX, México, 1996. p. 15.

demográficas y sociales, aunado a que estos procesos han sido parte de transformaciones económicas mayores.²

En razón de ello, es dable señalar que las dificultades de los antiguos sistemas de pensiones, para alcanzar sus fines, no sólo derivan de factores inherentes a las premisas del mismo sino también de factores externos; es decir, la llamada “crisis de los sistemas de pensiones” obedeció a factores internos y externos.

Dentro de los factores internos pueden señalarse: el uso indiscriminado de los recursos de la previsión social, problemas de eficiencia y de inflación. En efecto, el uso indiscriminado de los recursos de la previsión social llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales. De antemano, el modelo tradicional presentó serias limitaciones en cuanto a la posibilidad de funcionamiento eficiente, pero éstas no necesariamente derivan del carácter público de los entes de gestión, sino que inciden de manera más decisiva otras características de la gestión: excesiva centralización administrativa con altos costos; otorgamiento de prestaciones; estudios financieros y actuariales escasos y deficientes; mínimo aprovechamiento de los avances tecnológicos; lenta incorporación de criterios y pautas de las ciencias de la administración y económicas. Aparte de los elementos adversos que persisten en cualquier sistema de seguridad social, un estudio de la CEPAL evidenció que prácticamente todos los gobiernos de la región figuran entre los más grandes evasores de las contribuciones de la previsión social, y en algunos casos, pueden

² RUEZGA BARBA, Antonio, “La Seguridad Social Latinoamericana ante el Nuevo Milenio”, Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, p. 154.

identificarse como extractores históricos de recursos.³ Por último, la inflación es otro factor al cual no escapó el sistema tradicional, pues al afectar sus recursos trae como consecuencia ajustes en la cantidad, la calidad o en el valor de las prestaciones. De estos factores, en cierta medida, se sirvieron los críticos del sistema de pensiones tradicional para calificarlo en “crisis” por resultar, según ellos, costoso, con excesiva y endémica burocracia, ineficiente e incorrecta gestión y, de esta manera, crear la percepción de que los modelos de capitalización individual resultarían mejores y más eficientes.

Como factores externos que afectan a los sistemas de pensiones se pueden mencionar: las distorsiones del mercado de trabajo, la necesidad de financiamiento externo y los problemas demográficos. En efecto, el aumento del desempleo, la terciarización⁴ de las economías (con el crecimiento de las economías informales) y la parálisis de la dinámica salarial real, tiene como consecuencia, menos trabajadores, menos ingresos y, por tanto, menos cotizaciones para sostener a una población pasiva creciente. Por lo que se refiere al factor demográfico, en cierta medida, éste afecta a la tasa de sostenimiento del envejecimiento de la población, producto de la esperanza de vida de la población por mejores condiciones sanitarias y económicas que se traduce en un peso creciente de la población pasiva sobre la activa, en dificultades crecientes para lograr un funcionamiento con equilibrio financiero. En razón de ello, las instituciones de previsión social han tenido o

³ BONILLA GARCÍA, Alejandro, “Características, Tendencias y Expectativas de las Nuevas Fórmulas de Financiamiento”, Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, p. 198.

⁴ Se entiende por terciarización una de las transformaciones que hace posible la prestación profesional de servicios tanto en el régimen de trabajo subordinado como en el del trabajo independiente, donde el trabajo se puede realizar en un espacio propiedad del individuo o microempresas que ofrecen sus servicios en un mercado no laboral. Es la desmaterialización del trabajo y el predominio de la inteligencia sobre el esfuerzo físico que priva de sentido a la figura de “trabajador”.

tuvieron que recurrir al uso de recursos de origen presupuestario o han culminado con la modificación en la cantidad y la calidad de las prestaciones.

El envejecimiento de la población se había producido desde tiempo atrás; los cambios fueron predichos por demógrafos y actuarios; sin embargo, en los diversos países, los políticos y autoridades con facultades de decisión en materia de previsión social los consideraron propios de un futuro muy lejano, como para suscitar preocupación. El impacto de la madurez del propio sistema de pensiones sujeto al régimen de reparto, reforzó los efectos que el envejecimiento demográfico ejerce sobre sus costos, los cuales no se vieron acompañados de una política de empleo.⁵

La desaceleración del ritmo del crecimiento económico; es decir, el ajuste estructural en los países de América Latina tuvo un efecto inmediato sobre las políticas de previsión social a nivel nacional al agravar la situación financiera de los sistemas de pensiones a causa de los factores que ya se han apuntado como externos: estancamiento del crecimiento del mercado de la previsión social, desempleo, disminución de los contribuyentes a los programas de la previsión social y mayores presiones sobre el financiamiento del sistema.⁶

La mayoría de los países latinoamericanos trataron de buscar nuevas formas de financiamiento, viéndose envueltos en la corriente reformadora mundial de la previsión social frente al nuevo milenio. Durante las últimas dos décadas, diversos países han llevado a cabo reformas a sus sistemas de pensiones. Algunos ya han aprobado sus leyes respectivas y otros se

⁵ DAYKIN, CHRISTOPHER D., "Reforma de las Pensiones y Opciones de Financiamiento", Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina, Serie Estudios de la Seguridad Social, No. 88, 2001, Buenos Aires, p. 33.

⁶ CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, "Tendencias y Perspectivas en América Latina", Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones", Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994, p. 3.

encuentran estudiando propuestas de nuevas leyes. En forma específica, los países de América Latina que han emprendido las reformas al sistema de pensiones han sido sacudidos por procesos muy parecidos de desarrollo económico y muestran singulares similitudes en los procesos de transformación de sus economías y en sus sistemas de previsión social. En este contexto, pueden distinguirse dos tendencias en la modificación de los sistemas de pensiones: una, adoptada por los países que iniciaron sus reformas influenciados por la “capitalización individual”, caso salvadoreño con algunos matices propios; en el caso concreto de América Latina, la pauta ha sido el modelo chileno y, además, ha contado con la asesoría de los creadores de éste;⁷ y, la otra, seguida por los países que han buscado el apoyo y asesoría de la OIT para el análisis estratégico de la situación, con miras a introducir los cambios que requieren sus sistemas de pensiones; esto es, esta tendencia se enfoca dentro del campo de la propia seguridad social.

Con la adopción de este nuevo Sistema de Pensiones se creó una nueva problemática en la sociedad salvadoreña, por la aceptación que tuvo esta nueva modalidad⁸; el derecho a quedarse en el antiguo sistema o a pasarse al nuevo está determinado por la edad: sólo los asegurados que estaban entre los 36 y los 50/55 años (mujeres/hombres) tuvieron derecho a esa elección, los menores de 36 debieron transferirse al nuevo y los mayores de 50/55 debieron quedarse en el antiguo. Las edades de retiro son 55/60, además se necesita cotizar por 25 años con esas edades.

⁷ La experiencia chilena, demostró que el ahorro nacional bruto anual, como porcentaje del PIB, disminuyó radicalmente durante la crisis económica de 1982-1983 hasta menos del 5 %, pero se recuperó a partir de 1985 y creció constantemente hasta mediados del decenio de 1990, hasta el 25 %. Este aumento, quizá, despertó el interés por la capitalización y la promoción del modelo por sus partidarios. Sin embargo, en la literatura especializada no ha quedado claro el verdadero efecto del cambio de sistema sobre los ahorros, aunado a que el fondo de pensiones ha servido para facilitar la transición y las obligaciones del nuevo sistema.

⁸ (Régimen de pensiones basado en la capitalización individual ,contribuciones definidas, administración privada)

Dicha reforma se enfocó en tres aspectos: a) la capitalización, pilar de la tendencia a reemplazar el régimen financiero de reparto de los sistemas de pensiones por uno de capitalización. Esta orientación se presenta como una forma de reciclar internamente los capitales que se acumulen y de producir renta destinada a mejorar las prestaciones; b) la privatización, porque se brinda un papel más importante a la gestión de los organismos encargados de la operación de los regímenes de seguridad social; y, c) la desregulación, en el ámbito de la seguridad social, relacionada con la anterior. Bajo estos aspectos se alentó la creación de entidades clara y exclusivamente privadas, ajenas al sistema de seguridad social, pero complementarias del mismo, que por su naturaleza, operan sobre la base de los principios del Derecho Privado. Además, con dicha reforma también se pretendió dar respuesta a: 1) Modificación de la estructura de aportaciones, separación entre los sistemas de salud y las pensiones y prestaciones; 2) Coadyuvar al fortalecimiento del sistema financiero mediante el ahorro forzoso que se genera con la individualización y privatización de los fondos de pensiones; y, 3) Formular nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistenciales de parte del Estado.⁹ Esto conlleva a la afirmación de que en esta tendencia reformadora de “capitalización individual”, no hubo el suficiente estudio, análisis y consideración de otros factores y modelos alternativos; quizá se dejaron influir por la “ilusión del ahorro interno”, lo que condujo al establecimiento de una ley de Ahorro Para Pensiones con deficiencias sustanciales en cuanto a la determinación de los porcentajes de pensiones.

⁹ RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P, “Las Reformas a la Seguridad Social: Contexto, Características y Tendencias”, *Momento Económico* 85, mayo-junio 1996, p. 9.

1.1.2. Antecedentes de la Investigación.

La Problemática de la determinación de los porcentajes de las pensiones no ha sido abordada por ningún estudio realizado en el país, sólo se encuentran algunas investigaciones relacionadas cuyo objeto de estudio tiene relación al analizar el sistema de ahorro para pensiones, entre las que se puede enunciar:

1. Tesis: Martínez Vásquez; Guadalupe y otros “Los derechos humanos de las personas de la tercera edad y la desprotección por el Sistema Nacional de Seguridad Social”., facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales; Universidad de El Salvador, Noviembre de 1995.

La problemática de la investigación se enmarca dentro de los problemas sociales, enfocándose la falta de protección que existe por parte del Estado respecto al derecho de seguridad social que enmarca lo que es la previsión social que tienen las personas y especialmente a las de la tercera edad, que en su gran mayoría no gozan de este derecho.

El propósito de la investigación es dar a conocer la problemática que afrontan las personas de la tercera edad, pues en el devenir de la historia de El Salvador, a estas personas se les ha negado la oportunidad que les otorga la Constitución de la República de El Salvador.

La tesis aborda la situación de las personas que no están incluidas en el sistema y que no gozan los beneficios de él que es la gran mayoría de los ciudadanos, los cuales no cuentan con las más mínimas condiciones de vida a las que toda persona tiene derecho para una existencia digna en sociedad, siendo así como les han venido negando los derechos fundamentales que aparecen contemplados en la Constitución de la República de El Salvador.

2. Tesis: Pérez Martínez; Nora Lisette y otros “El Derecho Humano a la Seguridad Social en el nuevo sistema Privado de Pensiones por Invalidez, Vejez y Muerte a implementarse en El Salvador, a partir de 1997”., Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Julio de 1997.

La problemática de la investigación está enfocada en determinar si el nuevo sistema privado de pensiones por invalidez, vejez y muerte, garantiza o lesione el Derecho Humano a la seguridad social de los empleados del Régimen administrativo que comprende al gobierno central, las instituciones oficiales autónomas y los gobiernos locales, constituidos éstos por las alcaldías municipales.

Se estudian además los principios rectores de la seguridad social, con el propósito de verificar si dicha normativa está basada en esos principios, dejando fuera de la investigación las pensiones otorgadas a los empleados del Régimen docente, sector privado, trabajadores agrícolas, domésticas e independientes, los cuales no obstante la importancia que tienen en el desarrollo del país, deben ser objeto de otra investigación.

También se estudian las causas que motivaron la creación de esta nueva ley, y en qué medida se beneficia el sistema financiero con la administración de las pensiones que le confiere la normativa y qué consecuencias socioeconómicas y jurídicas generará la implementación de dicha ley.

3. Tesis: Rosales Clímaco; Ana Mercedes y otros. “ El Estado Salvadoreño como garante de la Seguridad Social de los cotizantes en el nuevo sistema de ahorro para pensiones”, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, universidad de El Salvador, Febrero 1999.

En este trabajo de investigación, los autores identifican los factores que garantizan este derecho por parte de las Administradoras de Fondos para Pensiones, a quienes se les ha conferido la prestación de este servicio y que en el desempeño de sus labores desnaturalizan la función para la cual han sido creadas, pues no garantizan plenamente la seguridad social de los cotizantes.

Señalan además cuál es la importancia de identificar los factores que intervienen en las garantías de los derechos de los cotizantes, pues con ella, la seguridad social se ve amenazada con la entrada en vigencia del SAP (Sistema de Ahorro para Pensiones).

Especifican que las instituciones encargadas de administrar los fondos de pensiones lo hacen con el fin de invertir y ganar intereses; transformando la función social en interés económico.

4. Tesis: Rodríguez Gonzales; Mirna Elizabeth y otros, “Garantías del Derecho a la Seguridad Social en el caso de las resoluciones por invalidez”, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Octubre 2007.

Se analiza la problemática sobre la garantía del derecho a la seguridad social que establece el Art. 50 de la Constitución de la República, con respecto a la pensión de invalidez.

Se determina el grado de efectividad o ineficacia del sistema en el caso de las pensiones por invalidez; muestra el problema del cotizante que cuando llega a ser uso de este beneficio se encuentra con obstáculos en el sentido del papel que desarrolla la Superintendencia de Pensiones en el proceso para la obtención de la certificación de invalidez.

Además, relacionan los principios que fundamentan la seguridad social como son: universalidad, integridad, solidaridad, unidad e internacionalidad.

1.1.3. Identificación de la Situación Problemática.

Cuando el ritmo del crecimiento de la economía decayó, los críticos de la seguridad social alzaron la voz y pusieron en tela de juicio al antiguo sistema de pensión. La argumentación crítica económica utilizó fuera de su contexto general los problemas internos del antiguo sistema de pensión (envejecimiento, madurez, desequilibrios financieros por el uso indiscriminado de los recursos que llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y que no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales) como un prerrequisito para la reforma y, por ende, para el desarrollo económico y la solución de buena parte de los problemas económicos.

Este nuevo estilo argumentativo de crítica abierta al antiguo sistema, en cuanto a su funcionamiento, desempeño y resultados, estuvo en concordancia con la política económica; el establecimiento del nuevo sistema tuvo distintas intencionalidades tanto declaradas como ocultas: al propósito declarado de mejorar las pensiones dignas de los trabajadores habría que añadir la problemática económica y los compromisos internacionales en la materia.

Se crearon las cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, la incorporación de la actividad de la industria aseguradora y los organismos contralores, el “cierre” del antiguo sistema, las opciones para permanecer en

el antiguo sistema y pasarse al nuevo, la integración de la cuenta individual, el tipo de administración del sistema y las modalidades para pensionarse.

Al examinarse el marco prospectivo del nuevo sistema pudo constatarse que no significa un avance como instrumento de protección económica en la edad de retiro: no atendió el problema de la cobertura de la fuerza de trabajo; la propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre cotizaciones y pensión no ha resuelto el problema del incumplimiento en el pago de las aportaciones, no permite que el trabajador adquiera conocimientos financieros suficientes por lo que lo obliga, en su caso, a hacerse asesorar por un tercero, además de los vacíos contenidos en la ley para la determinación del porcentaje de la pensiones . Hay una tendencia monopólica de las administradoras, el sistema actúa y depende de los efectos que produce la economía y las variaciones de los mercados de valores, espacios sensibles no sólo a las políticas internas, sino cada vez más a los cambios externos, razón por la cual, no existe certeza de que se genere el tan anhelado ahorro interno.

Lo anterior conduce a destacar que antes de haber aterrizado en la “capitalización individual” se debió buscar soluciones intermedias en lugar del viraje que se dio, pues la lógica de hacer al sistema de pensiones más justo y superior no se identifica porque está diseñado para trabajadores con determinadas características: salarios considerables, nivel de cumplimiento en el pago de aportaciones y empleo estable, condiciones que una gran cantidad de los afiliados no reúnen.

Además de esas variables no se establecieron reglas claras para el cálculo de las pensiones, con lo cual a los afiliados al sistema de ahorro para pensiones les genera desventaja al momento de planificar su retiro y saber el monto de su pensión. Por otra parte, en 2010 se confirmó en todo el mundo

el hundimiento de los fondos de capitalización -fondos de pensiones privados- que debían ofrecer excelentes beneficios y que no han conseguido mantener las prestaciones prometidas. La situación es tan grave que pueden entrar en colapso. Por esa razón los fondos y sus gestores están aumentando la presión en favor de los recortes en el sistema público. Aunque los sistemas públicos de pensiones requieren importantes reformas que garanticen su eficiencia, según las previsiones demográficas y de gasto en las décadas de 2040 y 2050, los sistemas privados no garantizan sus prestaciones ni alcanzan a la mayoría de la población.

1.1.4. Enunciado del Problema.

¿De qué manera la falta de disposiciones legales para determinar y revalorizar el porcentaje de las cuotas de pensiones de las AFP's afecta a los usuarios de los mismos?

1.1.5. Delimitación del Tema de Investigación.

1.1.5.1. Temporal.

Se consideró como lapso importante para investigar la determinación y revalorización de los porcentajes de las pensiones otorgadas a los afiliados de las AFP's, el período comprendido de Enero de 2000 a Enero 2009.

1.1.5.2. Espacial.

La investigación sobre la determinación y revalorización de los porcentajes de las pensiones otorgadas a los afiliados de las AFP's se desarrolló en el área urbana del municipio de San Salvador.

1.1.5.3. Unidades de Observación.

- Personas afiliadas a las AFP'S que se jubilaron en el período comprendido de los años 2000 a 2009 y que residan en la ciudad de San Salvador.
- Superintendencia del Sistema de Pensiones.
- Administradoras de Fondo de Pensiones: AFP CRECER, AFP CONFIA.
- La Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondo de Pensiones ASAFONDO.

1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

1.2.1. Objetivo General.

- Identificar el tipo de normas jurídicas que hacen falta para que los afiliados al sistema de ahorro para pensiones, puedan determinar por sí mismos, al momento de jubilarse, el monto de la pensión que recibirán.

1.2.2. Objetivos Específicos.

- ✓ Enfatizar la importancia de la revalorización del porcentaje de pensiones de las AFP's.
- ✓ Identificar la Política del Estado en materia de Previsión Social en relación al Sistema de Pensiones.
- ✓ Determinar el rol de la Superintendencia de Sistema de Pensiones en la relación Administradora de Pensiones-afiliado.
- ✓ Elaborar conclusiones en base al Derecho Comparado que sirvan de fundamento para el mejoramiento y determinación del porcentaje de pensiones de las AFP's.
- ✓ Proponer alternativas para el financiamiento de las pensiones, para la obtención de ajustes en los porcentajes determinados.

1.3. JUSTIFICACION.

El sistema previsional es parte sustantiva de lo que se denomina seguridad social y este último es un bien colectivo que en buena medida garantiza la cohesión social de toda sociedad desarrollada. No se debe olvidar que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr en forma organizada y en un contexto de solidaridad la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la

población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano, a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar. En este contexto, la idea misma de la seguridad social ya forma parte de la conciencia de los trabajadores y su desarrollo constituye un proceso “irreversible”. Por esta razón, “el reconocimiento de ciertas deficiencias” de los sistemas de pensiones no debió de servir de pretexto para la implementación de un nuevo Sistema de Pensiones basado en la capitalización individual que en su momento generó temor y dudas en la sociedad salvadoreña, por la incertidumbre fundamentada en la poca credibilidad de que una institución privada ofreciera certeza y seguridad al trabajador ante las contingencias de la vida profesional y del envejecimiento, al supeditar a las leyes del mercado y de la especulación los derechos y garantías sociales mínimas.

Como es sabido, el objetivo fundamental de cualquier sistema de pensiones es entregar a sus afiliados un ingreso que permita reemplazar en una proporción adecuada las remuneraciones de su vida activa. Se trata al final de cuenta de enfrentar la tercera edad sin temor. Este es el criterio central con el cual todo sistema de pensiones debería ser evaluado.

Es por ello que el estudio de los criterios para la determinación de los porcentajes de la pensiones por parte de las AFP's se hizo necesario, proporcionando aportes de carácter sustancial en cuanto al conocimiento de los referidos criterios utilizados, para su posterior explicación y análisis; y con ello llenar los vacíos existentes en los afiliados de las Administradoras de Pensiones, brindándoles conocimientos para optar entre las distintas modalidades de pensiones.

Actualmente el tema de la Previsión Social y específicamente el tema de las Pensiones han tenido cambios significativos, tanto a nivel nacional como

Latinoamericano, es el caso de Argentina que ha dado un total vuelco en lo que a Sistemas de Pensiones se refiere. Este país ha apuntado a dar equilibrio a un sistema desequilibrado, pero sin alterar en sustancia el funcionamiento de los fondos privados. Estos cambios fueron inspirados en otro país pionero en este tema como lo es Chile, del cual se han guiado gran parte de países latinoamericanos para la implementación de Sistemas de Pensiones. En El Salvador se siguió los pasos de Chile en cuanto a pasar del sistema de Reparto al de Capitalización Individual, lo cual fue de gran importancia analizar para conocer más a fondo las ventajas y desventajas de este cambio.

Uno de los objetivos primordiales fue que nuestra investigación hiciera aportes significativos de una u otra forma al Sistema de Pensiones vigente, en el sentido de poder sugerir cambios que vayan acompañados de legitimidad y eficacia, para que la sociedad salvadoreña se pueda valer de la información recopilada ante cualquier duda que surja con respecto al tema de las Pensiones: ya que como sabemos, no hay una claridad notoria en las leyes que garanticen seguridad a los pensionados. Se buscó, por lo tanto, generar más información a los cotizantes, puesto que actualmente la información aportada por las AFPs a sus afiliados es muy escasa y sólo se resume a proporcionarles aspectos como el porcentaje a cotizar, el estado de cuenta, la descripción de éste; pero no da información clara de por qué le corresponde esa pensión, que parámetros tomaron en cuenta, etc. Es por este vacío actual, que nos proyectamos dar solución a estas interrogantes muy comunes en los afiliados a estas AFPs.

Por lo anteriormente mencionado nuestra investigación la consideramos de gran importancia, en tanto que pretendió aportar información clara y precisa, y que ese aporte sea notorio en la práctica para la sociedad en general y de hecho a los estudiantes futuros que pretendan incursionar en el tema de la

Previsión Social y más específicamente en los Sistemas de Pensiones, materia de gran importancia en un Estado Constitucional de Derecho.

1.4. SISTEMA DE HIPOTESIS.

1.4.1. Hipótesis General.

- ✓ La falta de disposiciones legales produce inseguridad jurídica a los afiliados de las AFP's en cuanto a la determinación y revalorización de los porcentajes de las pensiones.

1.4.2. Hipótesis Específicas.

- ✓ En cuanto menor sean las disposiciones legales para la determinación de las cuotas de pensiones, mayor será la desinformación de los afiliados a las AFP's.
- ✓ Las políticas del Estado en materia de previsión social en relación al sistema de pensiones son ineficaces en su aplicación, al no generar beneficios a los afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones.
- ✓ Cuanto mayor sea el porcentaje de revalorización de las pensiones, tanto mayor serán los beneficios para los afiliados del Sistema de Pensiones.
- ✓ La ineficacia de la supervisión y vigilancia de la Superintendencia del Sistema de Pensiones a las AFP's, al momento de la determinación de los porcentajes de pensiones para sus afiliados, afecta a los

mismos al no garantizar sus derechos y no generar beneficios para los usuarios.

- ✓ Cuanto mayor sean las opciones de financiamiento de las pensiones del Sistema de Ahorro para Pensiones, tanto mayor serán los ajustes en los porcentajes determinados para los afiliados del mismo.

1.5. METODOS Y TECNICAS A UTILIZAR.

La investigación social es un proceso en el que se vinculan diferentes niveles de abstracción, se cumplen determinados principios metodológicos y se llevan a cabo diversos procesos específicos lógicamente articulados, apoyados en teorías, métodos, técnicas e instrumentos adecuados y precisos para poder alcanzar un conocimiento objetivo; es decir, verdadero, sobre determinados fenómenos sociales.

En un tipo de investigación en cualquier área del conocimiento humano, se debe plantear como finalidad la descripción, explicación o predicción de los fenómenos. A partir de esa finalidad, un estudio será descriptivo cuando solo se pretenda conocer las relaciones y aspectos de los fenómenos que suceden en la sociedad. Por otro lado si se apoya en las teorías sociales pertinentes para explicar e interpretar diversos hechos y procesos sociales significativos para el conjunto de la sociedad o para una parte de ella, la investigación se situará en el segundo nivel de la ciencia; es decir, el nivel explicativo. Además existe un tercer nivel cuyo alcance, aparte de describir y explicar los fenómenos sociales, logra una proyección a futuro, y con ello se pretende establecer los posibles efectos que de manera ulterior podría ocasionar un determinado fenómeno social. Es trascendental señalar que

nuestra investigación solo fue posible en los primeros dos niveles, puesto que para alcanzar el tercer nivel era necesario contar con muchos más recursos de los que disponíamos y sobre todo con información que pertenece solo a las AFP's, la cual es considerada como confidencial.

1.5.1. Métodos.

Para obtener la información necesaria en esta investigación fue necesario utilizar el método bibliográfico documental en la cual el documento es la unidad básica para realizar una pesquisa o una indagación. El documento puede ser un libro, parte de ese texto, un artículo o una parte de ese artículo.

Se acepta como documento cualquier comunicación escrita o grabada distribuida en catálogos, inventarios, publicaciones seriadas, informes técnicos, fotocopias, monografías, tesis, memorias, mapas, folletos, pergaminos, papeles escritos a máquina o manuscritos, cartas, anuncios, micropelículas, películas, cintas magnéticas, dibujos, grabados antiguos, pinturas, registros, etc.

Lo importante en una investigación es elegir los documentos fundamentales para realizarla. El trabajo tradicional que exigía una investigación exhaustiva sin discriminación, de todos los documentos y libros sobre un determinado asunto, realizado por una sola persona, ya no es aceptado en la actualidad.

Para el análisis de la información obtenida fue dable aplicar los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. El papel de la deducción en la investigación es doble:

a. Primero consiste en encontrar principios desconocidos, a partir de los conocidos. Una ley o principio puede reducirse a otra más general que la

incluya. Si un cuerpo cae, decimos que pesa porque es un caso particular de la gravitación.

b. También sirve para descubrir consecuencias desconocidas, de principios conocidos.

Para nuestra investigación, el método deductivo se utilizó partiendo de la problemática que acarreó la implementación del Sistema de Ahorro Para Pensiones a lo particular, que fue la determinación de los porcentajes de las pensiones de los afiliados.

1.5.2. Técnicas.

La técnica es indispensable en el proceso de la investigación científica, ya que, integra la estructura por medio de la cual se organiza la investigación. La técnica pretende los siguientes objetivos:

- Ordenar las etapas de la investigación.
- Aportar instrumentos para manejar la información.
- Llevar un control de los datos.
- Orientar la obtención de conocimientos.

En cuanto a las técnicas de investigación, fue necesario utilizar la técnica documental, técnica de campo y la técnica de la entrevista.

La técnica documental permite la recopilación de información para enunciar las teorías que sustentan el estudio de los fenómenos y procesos. Incluye el uso de instrumentos definidos según la fuente documental a que hacen referencia, en nuestro caso permitió el análisis de leyes, decretos y

reglamentos referentes al Sistema de Ahorro Para Pensiones, artículos de revistas, periódicos, libros y trabajos de tesis.

La técnica de campo permite la observación en contacto directo con el objeto de estudio, y el acopio de testimonios que permitan confrontar la teoría con la práctica en la búsqueda de la verdad objetiva.

La entrevista es una técnica de recopilación de información mediante una conversación profesional, con la que además de adquirirse información acerca de lo que se investiga, tiene importancia desde el punto de vista educativo; los resultados a lograr en la misión dependen en gran medida del nivel de comunicación entre el investigador y los participantes en la misma.

Según el fin que se persigue con la entrevista, ésta puede estar o no estructurada mediante una guía previamente elaborada. Cuando la entrevista es aplicada en las etapas previas de la investigación donde se quiere conocer el objeto de investigación, desde un punto de vista externo, sin que se requiera aún la profundización en la esencia del fenómeno, las preguntas a formular por el entrevistador se dejan a su criterio y experiencia.

Si la entrevista persigue el objetivo de adquirir información acerca de las variables de estudio, el entrevistador debe tener clara la hipótesis de trabajo, las variables y relaciones que se quieren demostrar de forma tal que se pueda elaborar un cuestionario adecuado con preguntas que tengan un determinado fin y que son imprescindibles para esclarecer la tarea de investigación, así como las preguntas de apoyo que ayudan a desenvolver la entrevista. Con esta técnica se pretende obtener información cualitativa de los informantes claves.

1.5.3. Instrumentos.

El cuestionario es un instrumento básico de la observación en la encuesta y en la entrevista. En el cuestionario se formula una serie de preguntas que permiten medir una o más variables. Posibilita observar los hechos a través de la valoración que hace de los mismos el encuestado o entrevistado, limitándose la investigación a las valoraciones subjetivas de éste. No obstante que el cuestionario se limita a la observación simple del entrevistador o el encuestado, éste puede ser masivamente aplicado a comunidades nacionales e incluso internacionales, pudiéndose obtener información sobre una gama amplia de aspectos o problemas definidos.

La estructura y el carácter del cuestionario lo definen el contenido y la forma de las preguntas que se les formula a los interrogados. La pregunta en el cuestionario por su contenido pueden dividirse en dos grandes grupos: pregunta directa o indirecta.

Este cuestionario fue utilizado para la encuesta y para la entrevista, dichos instrumentos fueron dirigidos, el primero de ellos, al personal de las oficinas centrales de las AFP CONFIA y AFP CRECER, y a la muestra que representó la población en estudio; y el cuestionario o guía de entrevista fue dirigida a los informantes claves de la Superintendencia de Pensiones y de la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDO)

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LA PREVISION SOCIAL Y DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES Y SU CONTEXTUALIZACION EN EL SALVADOR.

Todo ser humano tiene necesidades, deseos de disponer de medios aptos para prevenir las sensaciones de incertidumbre. Los medios de que dispone son limitados y se encuentra subordinado a un conjunto de dependencias, por ello necesita de protección que varía en intensidad, del tiempo y de la situación económica del sujeto; a este tipo de protección la denominamos previsión, siendo la pensión una parte de esta previsión.

La previsión social puede ser contemplada, desde la óptica pública, como un régimen general denominado la Seguridad Social.

En el presente capítulo se hace un estudio de dicho régimen general contemplado desde la óptica jurídica e histórica, destacando sus características esenciales.

2.1. LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1.1. Origen de la Seguridad Social.

Históricamente los indicios de la seguridad social se remontan a la época romana, medieval y principios de la edad moderna, a través de las sodalites, collegias y las cofradías; durante la época romana las collegias romanos,

agrupaban a cierto número de personas que realizaban una misma labor, las cuales llegaron a ser interesantes sociedades de socorros mutuos cubriendo algunas necesidades; las necesidades de muerte o enfermedades de sus miembros solían ser las más importantes. Luego, en la época medieval nacen las gildas, que eran instituciones de tipo germánico cuyo objetivo primordial fue la asistencia mutua y fraternal. Dicha época se dará como concluida, con el surgimiento de rasgos mercantiles de los seguros de personas, en el tránsito del siglo XVI al XVII.

Posteriormente, a inicios del siglo XIX, comienza a desarrollarse la industrialización en Europa Occidental. La revolución industrial fue la causa, entre otros aspectos, de la consolidación de los Estados nacionales y, al mismo tiempo, la emergencia de lo que los especialistas estadounidenses en Relaciones Industriales llamaron el hombre industrial –proletario en Europa.¹⁰

El proletariado lo constituían los campesinos que emigraban a las ciudades, con la idea de que en la ciudad era donde encontrarían trabajos y salarios que mejorarían su calidad de vida. Lo cierto fue que el salario que obtenían era a costa de sufrir toda clase de explotación: excesivas jornadas de trabajo y la carencia de leyes a favor de los trabajadores; esto generaría en ellos una serie de enfermedades sociales, como estrés, esfuerzo intelectual, agotamiento, etc. Como resultado, el proletariado a través del auge del movimiento sindical, aclamaría por la solución a sus estados de necesidad en varias situaciones que se detallan a continuación: primero, si su capacidad de trabajo disminuyera o se perdiera; segundo, si la viabilidad de encontrar un empleo no existiera a pesar de contar con la disposición y condición para ello; tercero, si percibieran infortunios causados por el trabajo realizado; y cuarto, si aumentaban sus necesidades sin poder atenderlas con

¹⁰ Modulo General, La Seguridad Social en el mundo . Concepto, Principios y Programas de seguridad social. Chile, 2000, Pp. 46.

los ingresos normales que la actividad laboral le proporcionaba. Surge así la idea de los sistemas obligatorios de previsión social, con la intención de dar cobertura a los riesgos de invalidez profesional y a la desocupación, iniciándose con las llamadas cajas de resistencias, que consistían en pequeñas cuotas que los mismos trabajadores daban semanalmente, para las distintas eventualidades a que estaban sujetos. Además, la importancia de estos estados de necesidad por parte del proletariado en la sociedad industrial y el peligro que revisten para la estabilidad y el orden de esta misma sociedad cuando ellos no son atendidos, inducen a una reacción del Estado nacional orientada a precaver las contingencias y, cuando esto no es posible, a darle una solución a sus efectos mediante alguna forma de asignación de ingresos en beneficios de aquellos que sufren tales estados de necesidad.

Por lo tanto, el Estado intervino en el problema social, como generador de justicia social, avalando la colaboración del patrono, del trabajador, así como también del propio Estado. Asimismo, es en dicha época (Siglo XIX) en que surgen las llamadas “técnicas inespecíficas” para contrarrestar la miseria en que vivía la clase trabajadora.

Lo inespecífico debe entenderse de dos formas. Una primera forma es que este tipo de técnica se utiliza para enfrentar a los riesgos sociales y para auxiliar alguna otra necesidad. La segunda forma es la que se refiere a las técnicas que datan de la época precapitalista, tomando en cuenta que no son respuesta específica del capitalismo a los problemas y dificultades causadas desde el inicio de la revolución industrial.

Tales técnicas inespecíficas son¹¹:

- a) Las cajas de ahorro del Estado: que tenían como fin primordial el ahorro de pequeñas cantidades de dinero por parte del trabajador para que éste lo ocupara en su vejez.
- b) Responsabilidad del empleador: que exigía a los empleadores que pagaran prestaciones a sus trabajadores en caso de enfermedades, jubilación o muerte.
- c) Seguro privado: aparecen los seguros establecidos mediante sociedades de ayuda mutua y los que organizan las compañías de seguros.

2.1.2. Otto von Bismarck.

Pero fue hasta mediados del siglo XIX que se establece de una manera formal la seguridad social, dicho acontecimiento se ubica en la Alemania del canciller Otto von Bismarck. Varias son las causas que propiciaron la implementación de los seguros sociales; en un inicio para disminuir todo tipo de represión que las clases sociales imponían, con el objetivo de lograr la confianza de la población y para la conservación, reproducción y reparación de la fuerza de trabajo. Con todo esto, comienza una era de políticas de seguros sociales. En Alemania la seguridad social iba expandiéndose y a la vez se elaboraban leyes referidas a ella. Es en 1854 que surge la ley que estipulaba las Cajas de Seguro Minero, la cual establecía que los patrones de igual manera que los obreros pagaran una cuota similar, para recibir atención médica y subsidios ya sea por incapacidad permanente, enfermedad o accidentes. Teniendo como antecedente la ley del seguro

¹¹ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. —Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones . Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

minero, a continuación se crearían diversos tipos de seguros con distintos objetivos, para así cubrir por completo a todos los obreros de la industria. Entre los seguros implementados se pueden nombrar: el seguro obligatorio que cubría enfermedad y maternidad, elaborada en el año 1883; el seguro por accidentes de trabajo creado en 1884; y el seguro para la ancianidad y la invalidez estipulado en 1889. Es necesario mencionar que la aplicación de estas leyes quedaba a cargo de las asociaciones patronales, las cajas de ayuda mutua, así como también las autoridades provinciales correspondientes.

En general, algunos autores mencionan que el objeto principal que tenía el canciller Bismarck al crear los seguros sociales era “desarmar al socialismo colocándose en su propio terreno, y crear, gracias al seguro social, un número considerable de personas que disfrutaran de una renta fija, y que, como consecuencia, tuvieran interés en ligar su suerte a la del imperio”.¹²

2.1.3. William Beveridge.

Si el canciller Otto von Bismarck es considerado el creador formal de la seguridad social, es a William Beveridge que se le atribuirá el artífice de la moderna seguridad social. Para el año 1941, el encargado de analizar los problemas de la reconstrucción nacional de Inglaterra en la posguerra, Arthur Greenwood, nombró al Comité Interdepartamental de Seguro Social y Servicios Afines. La finalidad del comité era la elaboración de un análisis formal de seguros sociales en dicho país, con el objetivo de dar posibles recomendaciones o sugerencias que se pudieran concretizar. El experto en

¹² Hernández, Matilde; Rivera, Sandra y Soundy, Nadia. —Seguridad Social y Formas alternativas a la Seguridad Social en El Salvador, pagina 14. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad José Simeón Cañas. Diciembre, 1994.

aspectos económicos y sociales William Beveridge fue el encomendado para dirigir el comité, por su experiencia en la elaboración de informes sobre los seguros sociales, desempleo, la planificación, los precios y salarios.

Beveridge y su comité formularon dos informes: “Seguro social y Servicios afines y pleno empleo en una sociedad libre. Ambos documentos son conocidos como El Plan Beveridge. En su informe, Beveridge destacó dos tipos de defectos en el sistema de seguros sociales en Inglaterra: la insuficiencia y la complejidad, problemas que planteaba resolver mediante la unificación y la extensión del régimen de seguros”.¹³ El parlamento Británico aprobó con algunas modificaciones las formulaciones propuestas y autorizó al Gobierno para dictar leyes respectivas, entre ellas están: ley sobre seguros sociales, ley de servicio nacional de salud, ley sobre seguros de accidentes de trabajo, entre otras.

En este mismo orden, cabe destacar otros aspectos fundamentales establecidos en dicho Informe: La universalización de la protección y la existencia de niveles de protección no contributiva.¹⁴ El Informe tomaba en cuenta tanto a trabajadores como a no trabajadores, funcionarios y empleados públicos, trabajadores independientes, entre otros; que hasta entonces eran excluidos. Con respecto a la seguridad social, el informe dividió a la población en cuatro clases principales de personas en edad de trabajar y en otras dos clases por debajo y por encima de la edad de trabajar, así¹⁵:

¹³ Ídem, pagina 19.

¹⁴ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador” . Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

¹⁵ Ídem.

1. Empleados, es decir, personas cuya ocupación normal era el empleo bajo contrato de trabajo.
2. Otros trabajadores remunerados, incluyendo a los empleadores o patronos, los comerciantes y a los trabajadores independientes de todo tipo.
3. Amas de casa, es decir, mujeres casadas en edad de trabajar.
4. Otros en edad de trabajar no ocupados remuneradamente.
5. Por debajo de la edad de trabajar.
6. Retirados por encima de la edad de trabajar.

Además, el informe estipuló ciertos niveles de protección a los que se les nombró como contributivo y no contributivo. El nivel contributivo se refería a que la prestación otorgada desenvolvía la función de sustitución de la renta de activo que percibía la persona. La cantidad de la pensión o subsidio debía ser igual al ingreso que se obtenía anteriormente del trabajo. Con respecto al nivel no contributivo, las prestaciones que se generaban eran simplemente de subsistencia, ya que no había algún tipo de ingreso para basarse y así poder establecer la cuantía de la pensión. Dicha prestación debía fijarse conforme a ciertas reglas establecidas previamente. Con el Informe de Beveridge la seguridad social tomó un papel importante en Alemania, y una vez difundidos los beneficios de la seguridad social en este país, se expandió en las demás naciones del continente europeo, siendo Austria el segundo país en poseerla. Luego, de Europa se transmitió a los demás continentes; Australia fue el primer país de su región en poner en práctica la seguridad social; Chile, en el año de 1920, fue el primer país de América en abordar la seguridad social.

2.2. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Con la segunda guerra mundial y coincidiendo con la emisión del Plan de Beveridge, la importancia de la seguridad social a nivel mundial se profundizó, distintas naciones escogieron una serie de medidas, basadas especialmente en el Informe de Beveridge, el que sin lugar a duda tomó un gran predominio en los más diversos ámbitos. Con lo anterior se da la pauta al derecho internacional de la seguridad social; especialmente desde el año 1940 donde alcanzó niveles interesantes. Para ello, se tomaron distintos instrumentos internacionales sobre la materia que tuvieron gran influencia y de los cuales es necesario hacer mención.

A este respecto, se encuentra: en 1941 los principales líderes de las potencias aliadas se reúnen con la intención de elaborar un programa para la paz, formulándose la Carta del Atlántico, documento histórico y de gran trascendencia ya que se introduce en este la idea de seguridad social al estipular los objetivos de las acciones futuras que dichas potencias tendrán. Para Septiembre de 1942 se elabora la Declaración de Santiago de Chile, hecha por la primera conferencia interamericana de seguridad social, la cual afirma: "...que la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida..."¹⁶. También, dentro de esta misma declaración, se estipula que una política de seguridad social debe contener y promover disposiciones orientadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlos a un alto nivel, elevar la producción y las rentas nacionales y distribuir las de igual

¹⁶ Modulo General, "La Seguridad Social en el mundo" . Concepto, Principios y Programas de seguridad social. Chile. Página 41.

forma para todos, mejorar los niveles de salud, alimentación, vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores.

Para Mayo de 1944, en Filadelfia, se realiza la XXVI Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, aprobándose el documento conocido como Declaración de Filadelfia, la cual concierne en primer lugar los fines y objetivos de la Organización y los principios que deberían inspirar la política de sus miembros. Además, en ella se insiste en que el trabajo no es una mercancía, que la pobreza en cualquier lugar es una amenaza contra el bienestar de las personas, en donde todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y de dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades; y, que lograr las condiciones que permitan llegar a esos resultados debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional. Por último, es necesario mencionar que la Declaración de Filadelfia expresa importancia hacia los postulados de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todos los países del mundo, programas que permitan alcanzar, la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; la extensión de las medidas de seguridad social, para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección y asistencia médica completa; la protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores, en todas sus ocupaciones, así como también la protección de la infancia y la maternidad. En 1948, el tema de seguridad social sigue tomando auge en las distintas naciones y es en Abril de este mismo año que en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, afirma que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Una declaración parecida contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales (aprobada por las Naciones Unidas en su XXI Asamblea General en Diciembre de 1966) y la Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires (elaborada en el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en Abril de 1972).

En Diciembre de 1948 se reúne en Paris la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamando la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este documento posee muchos aspectos interesantes pero no dejan de sobresalir los artículos 22 y 25 de la misma. El artículo 22 plantea que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y, a recibir por medio del esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Mientras que el artículo 25 menciona que toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad; la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencias especiales, y todos los niños nacidos en matrimonios o fuera de él, tienen derecho a igual protección social. Otro hecho histórico de gran trascendencia es el que se dio en el año de 1952, cuando la Organización Internacional del Trabajo crea El Convenio 102 sobre seguridad social. Este convenio daría contenido a la definición de seguridad social, al punto que se tomaría como base para establecer el concepto. Según Hernández Renderos “El Convenio 102 propuso definir globalmente un conjunto de normas de la seguridad social que pudiese alcanzar cada Estado teniendo en cuenta su situación particular”¹⁷. Esto concibe un sistema general de protección, con el cual pueda cubrirse todo tipo de

¹⁷ Modulo General, —La Seguridad Social en el mundo . Los desequilibrios existentes. Chile, 1999, Página 61.

eventualidades; de esta forma el trabajador sólo posee una vía de seguridad o protección ante las diversas contingencias. La norma mínima sobre seguridad social toma en cuenta todas las prestaciones que en convenios anteriores ya se habían estipulado como: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones de desempleo, vejez, invalidez, maternidad, asistencia médica y prestaciones monetarias por enfermedad; sumado a esto se le agregan las asignaciones familiares. También este Convenio abarca a personas económicamente activas (PEA), a residentes y a las familias de estos, sectores que anteriormente no se habían tomado en cuenta en el campo de la aplicación de la protección.

Los anteriores hechos históricos en el marco internacional, marcaron a la seguridad social como un aspecto de gran importancia en lo económico, político y social en la mayoría de países a nivel mundial. Es en este sentido que América Latina no se queda atrás, desde que se establecieron los primeros sistemas de pensiones, específicamente en Chile y Uruguay por los años 1920 y 1930; considerando a estos países como pioneros de la seguridad social. A su vez, ya para el año de 1985 —un 88% de los países de América Latina tenían implementados los seguros de enfermedad y maternidad, mientras que un 52% de los de Asia y Oriente Medio y sólo un 24% de los de África disponían de estos seguros.

A la seguridad social se le ha visto como una causa primordial, para alcanzar el desarrollo social y crecimiento económico en las naciones latinoamericanas. Además, el efecto de la seguridad social en dichos países subdesarrollados (tales como Chile, Uruguay y México) ha sido enorme, existiendo grandes problemas económicos y sociales de alta envergadura (ejemplos de ello son la baja cobertura de seguridad social hacia la población, niveles altos de desempleo, pobreza extrema, entre otros) y los distintos programas de seguridad social, ya sea contingenciales o de

desarrollo, han intentado dar solución. Entre los problemas que tratan de cubrir los programas de seguridad social contingenciales se encuentran: enfermedades y accidentes comunes o infortunios, invalidez, vejez, antigüedad, sobrevivencia, cesantía y asignación familiar. Con respecto a los problemas a los que tratan de dar solución los programas de seguridad social para el desarrollo de un país, están: educación, empleo, crédito, vivienda, entre otros. No hay duda que dichos programas de seguridad social han tenido un impacto muy favorable en las condiciones de vida de la población latinoamericana; por ejemplo, para 1980, los niveles de salud en esta región eran los más altos entre los países subdesarrollados: el promedio regional en mortalidad infantil era 66 por 1000 nacidos vivos y la esperanza de vida para las mujeres era de 64 años y para los hombres de 60 años.¹⁸

Estos índices eran bastantes más favorables que los de los países de África, Asia y Oriente Medio así como de los promedios mundiales. Los niveles alcanzados al respecto en la región sólo eran superados por los países industrializados y los europeos en desarrollo. Dentro de este mismo orden, siguiendo con la región latinoamericana y como un mecanismo para dar solución a los problemas que afronta esta región, se elaboraron reformas que se plantearon a los sistemas de seguridad social. Históricamente ha habido dos importantes reformas radicales y opuestas realizadas a los sistemas de seguridad social en la región. Han sido, por una parte, la estatización total en Cuba en el año de 1960, la que permitió la cobertura universal, unificando el sistema y eliminando la mayoría de desigualdades, con la excepción de las fuerzas armadas que mantienen un régimen privilegiado. Por otra parte, la privatización creciente en Chile en el año de 1980, estableciendo un sistema nuevo de pensiones solvente y que ha sido la base para posteriores reformas en otros países de la región como por ejemplo El Salvador.

¹⁸ Ídem.

Hasta este punto de la investigación está claro que la seguridad social ha sido, es y será un tema de gran trascendencia en todas las naciones y que desde su surgimiento ha generado mayor bienestar en la población que ha gozado de ella. Ahora bien, con base a lo analizado anteriormente pueden componerse diversas definiciones sobre seguridad social. Específicamente muchas instituciones y diversos actores relacionados con este importante tema han conceptualizado a la seguridad social de diversas maneras; entre las que podemos mencionar, se encuentran:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) la define como: "...la seguridad que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos. Estos riesgos son especialmente contingencias contra las cuales el individuo de escasos recursos no puede hacer frente eficazmente con sus propios medios, ni siquiera puede preverlos en colaboración estrecha con sus compañeros. Es característico de estas contingencias, poner en peligro la capacidad del trabajador para mantenerse a sí mismo y a su familia con salud y decoro. En efecto, como el Estado es una asociación de ciudadanos que existen para procurar el bienestar general de sus miembros, una de sus funciones específicas es promover la seguridad social".¹⁹

Según López Valencia, la seguridad social comprende dos aspectos: "en el sentido estricto, como sinónimo de previsión social, significa los auxilios que el obrero recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios; tales como el de desocupación, enfermedad, invalidez, ancianidad y otros. En el sentido amplio, seguridad social se confunde con seguridad económica y abarca disposiciones sobre regulación de salarios, fijación de precios,

¹⁹ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. "Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones". Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

reglamentación de las condiciones de trabajo, previsión social, educación, protección de la familia, nivel de vida decoroso y, en algunos casos, el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que estén al alcance de las clases acomodadas.²⁰

Ambos aspectos en sentido estricto y amplio serán de mucha importancia al referirse a la seguridad social en el presente trabajo. No obstante las diferencias formales que las definiciones enunciadas revisten, se puede apreciar que en cada una de ellas destacan algunos aspectos y elementos comunes, los que se denominan elementos definitivos del concepto de seguridad social. Estos elementos proveen herramientas metodológicas para la elaboración del concepto y para el estudio, análisis y proyección de la realidad en materia de la seguridad social. Entre los elementos definitivos del concepto destacan: el relacionado con la sociedad y el Estado, el estado de necesidad y la solidaridad social.

Por lo tanto, en nuestra investigación tomaremos como definición principal a la que menciona Guillermo Cabanellas Torres, ya que éste definió a la seguridad social tomando como base los elementos definitivos que el concepto de seguridad social debe tener. Dicho concepto versa de la siguiente manera: “Es el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias, previsibles y que anulan su capacidad de ingreso”.²¹

²⁰ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. “El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador” . Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

²¹ Cabanellas Torres, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral, Editorial Rubinsal, Buenos Aires, Tomo II, 2003, página 897.

Es importante mencionar que como una de las ciencias sociales, la seguridad social está ubicada en el límite de lo jurídico y lo sociológico, siendo así que esta denominación engloba dos vocablos. El primer vocablo es el que se refiere a la noción de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, es utilizado en el sentido de la protección frente a las catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades. Mientras que el segundo vocablo enfatiza lo de social pero desde un punto de vista del trabajo en general, hasta un campo más extenso de toda la sociedad.

Un aspecto a considerar es que erróneamente se confunde la seguridad social con expresiones como: seguros sociales, seguro total, política social. Con respecto a la política social, que pretende resolver el problema de las luchas de clases, aunque dejaran de existir tales, siempre tendría un gran campo de acción la seguridad social, proveniente de causas económicas, sociológicas, laborales, entre las principales. Por otro lado, uno de los aspectos fundamentales en la presente investigación es la previsión social, que debe entenderse como una de las partes que comprende la seguridad social, la cual es de mayor amplitud; sin embargo, se debe tener claro que la previsión social se fundamenta, en la organización económica que permite confrontar ciertas contingencia desfavorables o situaciones de lógico advenimiento, con contribuciones efectuadas por la colectividad en el tiempo. Por lo tanto, la presente investigación comprenderá este aspecto en el sistema actual de pensiones de nuestro país, que constituye una organización económica basada en el sistema de capitalización individual. La conceptualización de la seguridad social ha dado pauta a los principios que todo sistema de seguridad social debe cumplir; partiendo de que el objetivo general de la seguridad social, para algunos legisladores y laboristas, es atender las necesidades no resueltas individualmente por las personas, persiguiendo además, otros objetivos que tienen como propósito la

redistribución de ingresos y la sustitución de remuneraciones, los que se materializan mediante la ejecución de diversos programas.

Muchos países han estipulado diversos tipos de programas de seguridad social, por ejemplo: Argentina, Colombia, Uruguay y Perú reformaron su sistema provisional generándose una combinación entre un sistema Estatal o de reparto con un sistema de ahorro y capitalización individual obligatorio, mientras que en el caso de El Salvador, en 1998, comenzó a funcionar un nuevo programa de previsión social, el cual debería cumplir con los principios de seguridad social.

2.3. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social está sustentada por principios rectores que han sido resultado de todo un proceso de cambios históricos experimentados dentro de las diversas políticas económicas y sociales; estos principios han sido la base para antiguos sistemas y a su vez han cambiado para acoplarse a los nuevos sistemas que han ido surgiendo. Por lo anterior es que resulta necesario hacer referencia tanto a los principios generales que dieron origen a la Seguridad Social, como a los nuevos. Entre los principios generales o habituales están:

- Universalidad, tanto subjetiva, que garantiza la cobertura del conjunto de la población (sin discriminación de raza, sexo, edad, nacionalidad o remuneración); como objetiva, la cual otorga protección frente a todas las contingencias (enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, orfandad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo y las cargas familiares). “Este es un principio de justicia social puesto que, según él, la Seguridad Social

debe llegar a todos los hombres y cubrirlos en todas sus fases evolutivas y riesgos posibles sin discriminación de ninguna clase”.²²

- Uniformidad o Unidad, principio que surge de las ideas de Lord Beveridge; el cual consiste en coordinar y sistematizar los diversos esfuerzos aislados que existen respecto a la Seguridad Social, generando armonía entre ellos. Busca evitar el surgimiento de órganos gestores de la Seguridad Social para no crear regímenes privilegiados y así poder aprovechar de manera más racional los recursos con los que se cuenta.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: “eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (portabilidad) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos”.²³ En pocas palabras la unidad debe buscarse con el objeto de obtener mayor eficiencia.

- Integridad o Suficiencia, según este principio todas las prestaciones deben ser suficientes para atender la contingencia social que se presente, esto significa que la seguridad social además de indemnizar debe devolver al trabajador su calidad de vida de acuerdo a lo que corresponde a un ser humano. Por ejemplo, que el monto de las

²² Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. —Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones . Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

²³ “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Carmelo Mesa-Lago. Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva Santiago de Chile, marzo de 2004

prestaciones permita a las personas continuar viviendo en condiciones similares a las que tenía cuando trabajaba, considerando que la prestación a otorgar no debe ser de igual valor a la remuneración que se obtenía, pero tampoco debe ser inferior a un nivel mínimo ya que no se cubrirían las necesidades básicas.

- Solidaridad, este principio hace referencia a la participación solidaria tanto en el financiamiento como en otros aspectos de todos los grupos, estratos e individuos involucrados. Es decir, que al financiamiento del régimen de la Seguridad Social, “deben concurrir los sectores económicos más fuertes, los trabajadores y el Estado, dedicando este último parte de sus ingresos”²⁴. La mayor solidaridad surge entre asegurados y beneficiarios, puesto que quienes tienen los mayores ingresos en virtud de su salario cotizan más, de manera proporcional, que quienes ganan menos.

En la concepción de Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; también debe haber solidaridad entre las generaciones, o sea, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos; todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo.

- Igualdad, en la distribución tanto de las prestaciones como de los beneficios de la Seguridad Social, proporcionando de manera equitativa los servicios a quienes lo soliciten sin favoritismos o discriminaciones.

²⁴ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. —El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador . Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

Beveridge, recomendó²⁵ tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, patronos, agricultores, amas de casa), aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor (la atención de la salud sería igual para todos). La igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social. En los principios propuestos por los nuevos sistemas de Pensiones o instituciones de la Seguridad Social, podemos encontrar:

- Libertad, considerado como principio fundamental puesto que se considera al individuo como libre a la hora de elegir la forma de administrar y controlar los recursos ahorrados que serán la base económica y de subsistencia en su futuro. Este principio es determinante en un sistema de seguridad social, en donde haya entes gestores de carácter privado en un ambiente competitivo en el cual exista libertad de elección de los beneficiarios para afiliarse libremente a la entidad que mejor los atienda, lo cual contribuye a alcanzar la eficiencia en la administración de la seguridad social.
- Subsidiariedad, este principio se refiere al rol subsidiario del Estado el cual está obligado a proveer los beneficios asistenciales y a la regulación y control de las entidades administradoras de la seguridad social. Específicamente este principio implica que la sociedad de manera total, o el Estado como organismo de ella, no deben ejercer facultades que sobrepasen lo que el individuo o los grupos sociales menores puedan hacer por sí mismos. Lo anterior implica abrir un campo a la iniciativa privada y delimitar la actividad del Estado para

²⁵ Carmelo Mesa Lagos; Ob. Cit. Pp. 67.

garantizar una actividad encaminada a la ayuda para los más débiles. Algunos autores opinan que la subsidiariedad no debería calificarse como un principio de la Seguridad Social, sino más bien como un elemento de administración del sistema, que funcionaría más en ambientes de países desarrollados que poseen un marco socio económico elevado.

Este principio, choca con los de solidaridad y unidad; ya que al no tener el control del sistema, el Estado puede desinteresarse en sus finalidades y por ende no cumplir con los restantes principios.

- Redistribución de ingresos, este es considerado como uno de los mayores objetivos de la Seguridad Social, puesto que hace relación entre los sectores de la población con mayores recursos y aquellos que poseen menos, propiciando el traspaso de recursos entre estos.

La Seguridad Social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles recursos financieros o determinados servicios, que deben estar regulados y creados bajo el pensamiento guía que los principios ya mencionados enuncian.

2.4. INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social requiere de subsistemas o instituciones que le permitan resolver de una manera más eficiente, las diversas contingencias²⁶ sociales

²⁶ Por contingencia se entiende a todos aquellos acontecimientos o fenómenos futuros y posibles, capaces de generar una pérdida económica y por consiguiente perjudicial o dañosa a algún miembro de la sociedad.

que afectan a sus miembros. La solidaridad como fundamento y elemento definitivo de la seguridad social tiene manifestaciones específicas en sus distintas formas institucionales. Estas instituciones pueden ser vistas comúnmente como medios o herramientas de las que la Seguridad Social se vale para alcanzar sus objetivos. El Sistema de Seguridad Social está conformado generalmente por las siguientes áreas o instituciones: seguros sociales, asistencia social, servicios sociales, medicina social (salud), vivienda.

2.4.1. Seguros Sociales.

En un principio el seguro social fue una expresión de solidaridad entre trabajadores y del interés, que tanto ellos como los empleadores tenían, en financiar un régimen que en realidad fuera beneficioso para ambos. Es así como el seguro social, según González Posada, comprende el conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial que han sido dictadas para procurar a los trabajadores económicamente débiles y a sus familias una protección, una seguridad contra los trastornos que suponen pérdida o la disminución sensible de la capacidad laboral o el aumento de necesidades, debido a los advenimientos de la vida humana.²⁷

Los fines que los seguros sociales deben perseguir son²⁸:

- Constituir un medio eficaz de eliminar efectos adversos de la vida, y del trabajo en especial
- Suplir la falta de autosuficiencia económica de ciertos sectores
- Desarrollar y perfeccionar la política social

²⁷ Flamenco, Federico y Martínez; Ob. Cit. Pp. 47.

²⁸ *Ibíd.*

- Remediar los efectos económicos adversos
- Combatir los riesgos
- Atender las necesidades personales
- Cumplir las finalidades de un servicio público
- Procurar un mínimo de subsistencia imprescindible

Los seguros sociales como forma de la Seguridad Social permiten distribuir los riesgos individuales de manera colectiva, disminuyendo así el grado de gravedad o afectación a la población. Además, este seguro es social porque cumple con un fin social, asumiendo el Estado un rol tutelar, es obligatorio y por definición no lucrativo. No obstante, la organización y sostenimiento puede tomarla, la iniciativa privada, de una forma libre o para que se conjunte a otra entidad de carácter público; para solventar los riesgos que existan o que se puedan generar, o bien para elegir un sistema coercitivo de Derecho Público Pleno; por la obligatoriedad de asegurar o asegurarse o porque se someta a un régimen determinado en todos sus aspectos o contenidos, como es el caso de El Salvador y la obligatoriedad del seguro social.

2.4.2. Asistencia Social.

La asistencia social tiene como objetivos la ayuda a individuos, familias, comunidades y grupos de personas socialmente en desventaja, así como la contribución al establecimiento de condiciones que mejoren el funcionamiento social y que prevengan el desastre. Esta forma de la Seguridad Social se caracteriza por no ser contributiva, siendo la comunidad la que tiene la responsabilidad de cubrir el estado de necesidad.²⁹

²⁹ Aguilera, Delmy; Duarte, Claudia; Ferrufino, Silvia; Navarrete, Carmen y Vaquerazo, Patricia. —Análisis y Justificación de la Reforma al Sistema Previsional en El Salvador y la Ley del Sistema de

Le conciernen tareas tales como proporcionar ayuda material a individuos necesitados y minusválidos; asistir a cualquiera que tenga dificultad en ajustarse a su entorno económico y social debido a su pobreza, enfermedades, deficiencias o desorganización social, personal o familiar; asimismo, participar en la formulación de bienestar social y de programas preventivos. La asistencia puede ser pública, cuando es tomada a cargo por el Estado; privada, cuando participan personas particulares de manera permanente o discreta; o mixta, cuando las entidades privadas son reforzadas con ayuda pública.

2.4.3. Servicios Sociales.

Este conjunto de actuaciones y recursos para prevenir la marginación y promover la integración es considerado como un elemento complementario dentro de la seguridad social orientado hacia aquellas personas o familias que, por razón de dificultades económicas, de carencia de autonomía personal, de disminuciones o de marginación social, necesitan la ayuda y la protección social.

Los servicios sociales se clasifican en dos tipos: universales, “los que son accesibles gratuitamente a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos”; y selectivos, “aquellos que se dirigen solamente a los llamados económicamente débiles, esto es, a quienes acrediten la falta de medios económicos para subvenir a sus necesidades”.³⁰ Estos servicios pueden ser prestados por todo tipo de organizaciones públicas o privadas bajo el marco de una administración ya sea del Estado, de organismos internacionales, de organizaciones no gubernamentales o en el plano de lo privado. La razón de

Ahorro para Pensiones . Tesis para optar al grado de Lic. en Administración de Empresas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Abril 1998.

³⁰ El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto. Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 17 (2004): 131-141. Manuel MOIX MARTÍNEZ. Universidad Complutense de Madrid.

ser de los servicios sociales es servir a los fines y a las políticas del bienestar social.

2.4.4. Medicina Social.

La Organización Mundial de la Salud, define la salud como —el estado de completo bienestar físico, mental y social, no solo la ausencia de enfermedadesll; “por ello la medicina social define los problemas y desarrolla sus investigaciones a través de unidades de análisis sociales e individuales, pero con un encuadre teórico-metodológico colectivo”³¹, es decir que las peculiaridades tanto de individuos como de la población, son analizadas en el contexto social que las determina; por ello las principales categorías analíticas de las que se ocupa la medicina social son la reproducción social, la clase social, la producción económica, la cultura, la etnia y el género, entre otras. En la mayoría de casos la medicina social está a cargo de los seguros sociales o de la asistencia social, lo cual no quiere decir que no debe considerarse como una forma integrante de la Seguridad Social.

2.4.5. Vivienda.

Los programas de vivienda social son parte de la Seguridad Social y surgen con el objetivo de generar facilidades para el acceso de una vivienda digna y adecuada, incluyendo sus servicios básicos, además de procurar el estímulo para la solución de problemas habitacionales ya sea de manera individual o colectiva. La vivienda propia es la mayor aspiración e inversión del núcleo familiar, y el derecho de propiedad es condición y garantía de seguridad y

³¹ Temas de actualidad. Medicina social latinoamericana: aportes y desafíos. Celia Iriart, Howard Waitzkin, Jaime Breilh, Alfredo Estrada y Emerson Elías Merhy. Revista Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health 12(2), 2002.

reconocimiento de que su país le ha incluido y hecho partícipe del progreso nacional. Las políticas de vivienda son un esfuerzo que apuesta al sustancial desarrollo humano y económico de los países, donde el Estado de cada uno de ellos asume la responsabilidad constitucional, social, política y moral, de tutelar el derecho de familia a una casa en propiedad, adecuada a sus posibilidades, dentro de un entorno y hábitat sostenible. Cada una de las instituciones de la seguridad social debe tener como fin velar por que la seguridad social les llegue totalmente a todos los miembros de la población de acuerdo a las características y peculiaridades de cada uno de ellos. La anterior recopilación de las formas institucionales de seguridad social, permite pensar que actualmente existe una tendencia muy marcada a no hablar de seguros sociales por una parte y de servicios sociales por otra, sino que de regímenes de seguridad social de base contributiva y no contributiva.

2.5. SISTEMAS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Un sistema financiero “es el mecanismo utilizado para que la corriente de recursos permita en cualquier época su funcionamiento, y hacer frente a la corriente de egresos, garantizándose así en todo momento el equilibrio financiero del sistema”.³² La elección del sistema financiero que se utilice lleva a establecer normas legales y reglamentarias que determinen la cuantía de los recursos que la institución debe percibir cada año de funcionamiento y por otro, que determinen la manera en que se distribuirán dichos recursos, todo esto con el fin de atender las prestaciones legales y demás gastos que originan el funcionamiento del sistema de seguridad social administrado por

³² Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. —El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador . Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997

dicha institución. Ningún régimen merece denominarse de seguridad social sino puede garantizar, dentro de límites racionales, que estará en condiciones de pagar las prestaciones que promete cuando deba hacerlo. Es por eso que han surgido diversos mecanismos de financiamiento para la previsión social, entre los cuales podemos mencionar: reparto de fondos de cobertura, capitalización colectiva, sistema de primas escalonadas, sistema mixto; y los sistemas más comunes y presentes de acuerdo a la forma en que se financian las prestaciones son el de reparto simple y el de capitalización individual.

2.6. TIPOS DE SISTEMAS FINANCIEROS

2.6.1. Reparto de Fondos de Cobertura.

En este sistema, los ingresos en el período deben ser suficientes para hacerle frente al pago de prestaciones correspondientes junto con el monto de los capitales constitutivos de dichas prestaciones, así como de otros gastos de gestión necesarios.

En la ecuación de equilibrio con vigencia anual o por el período elegido, se busca, con este régimen, la equivalencia de los egresos actualizados del grupo de beneficiarios incorporados en el año o período elegido con los ingresos actualizados a recaudar en el mismo lapso. La tasa de aportes cubre exclusivamente las nuevas obligaciones del período, pues se supone que los beneficiarios anteriores tenían su capital de cobertura. El sistema es utilizado para el pago de indemnizaciones en corto plazo y para la concesión de prestaciones de carácter médico.

2.6.2. Capitalización Colectiva.

También conocido como de prima media general, en este régimen la corriente de ingresos debe ser suficiente para hacerle frente a la corriente de egresos. El equilibrio financiero en este sistema, se debe verificar por un período no menor a los 20 años. En este lapso el régimen cubrirá tanto a los afiliados originales como a quienes ingresen con posterioridad y hasta el término del plazo previsto para el período de equilibrio.

2.6.3. Sistema de Primas Escalonadas.

Este sistema tiene elementos de reparto junto con elementos de capitalización, y consiste en que la cotización en vez de calcularse para financiar un sistema de seguro a largo plazo, se calcula para períodos cortos de 5, 10 y 15 años. Es un régimen, de capitalización parcial y su gran atractivo reside en que tiene inicialmente una cotización baja y no posee una exagerada acumulación de cantidades de dinero en las reservas, por lo tanto no se retraen recursos que podrían ser utilizados de manera más productiva en los sectores de la economía de un país. Es importante mencionar que el debate en torno a los regímenes financieros tiene sentido sólo en algunas de las formas de la seguridad social, como en el seguro de pensiones, pues puede estar estructurado en un régimen de capitalización o en uno de reparto.

2.6.4. Reparto Simple.

Este sistema consiste en nivelar en cada ejercicio el monto de ingresos corrientes por cotizaciones con el monto de egresos corrientes por prestaciones y gastos de administración. En otras palabras, los afiliados en actividad financian con sus aportes las prestaciones de los beneficiarios, y a

su vez adquieren el derecho a recibir una pensión en el futuro cuando ya no estén activos laboralmente.

Tradicionalmente este sistema ha sido administrado por el Estado, debido a la complejidad que posee y a la cantidad de variables macroeconómicas que considera. El sistema de reparto se sustenta en que las generaciones no desaparecen y por consiguiente, siempre habrá activos para financiar a los pasivos y además, el desarrollo económico al ser progresivo permitirá contar con mayores recursos para financiar a la población pasiva. Sin embargo, la práctica ha demostrado lo contrario, primero por problemas económicos y segundo por problemas de orden demográfico, que ha hecho que cada vez sean más los individuos pasivos que necesitan ser financiados por los activos; es decir, que en el sistema de reparto, las prestaciones que la población recibía no tenían una relación equitativa respecto de las contribuciones que se habían efectuado durante la vida laboral y que era necesario hacer aumentos constantes a las contribuciones de los trabajadores más jóvenes, para pagar las pensiones o hacer reducciones cada vez mayores a las pensiones para que las cotizaciones recibidas alcanzaran para cubrirlas, lo cual en el tiempo hace que este sistema de reparto no sea sostenible financieramente.

2.6.5. Capitalización Individual.

En este régimen, el mecanismo para financiar los ingresos es independiente de los egresos, cubriéndose estos últimos con los recursos acumulados en la cuenta individual de cada persona; en otras palabras, cada individuo es propietario de su cuenta individual y con ésta serán pagadas su pensión y la de sus beneficiarios.

La pensión es el resultado del ahorro acumulado durante la vida laboral y estará en función de los salarios, tiempo cotizado, intereses, ganancias de las inversiones y del bono de reconocimiento o certificado de traspaso (que es el dinero que el Estado aporta a las personas que durante algún tiempo cotizaron en el antiguo sistema de reparto)³³. Todas estas variables son las que permiten determinar en forma proporcional el nivel de beneficios a los que cada persona tendrá derecho.

Además, éste sistema de financiamiento se caracteriza por su gran coincidencia con los seguros privados mercantiles, por hacerlo depender en gran medida de la capacidad de ahorro e ingreso del propio imponente y por atribuirle un carácter fiscalizador y subsidiario al Estado.

2.6.6. Mixto.

Este régimen reúne anualmente las cotizaciones recaudadas y con ellas acumula un capital suficiente para poder pagar la totalidad de las compensaciones que se hayan configurado durante dicho período hasta que éstas se liquiden. En otras palabras el sistema mixto es aquel que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de solidaridad intergeneracional (sistema de reparto) y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual (sistema de capitalización). En los países latinoamericanos, los sistemas de pensiones, la mayoría de los cuales eran de reparto, colapsaron por varias razones: graves problemas económicos, imperfecciones manifiestas de diseño, falta general de confianza en los políticos, incapacidad del Estado para administrar los sistemas públicos, baja cobertura de la población, significadas inequidades entre los beneficiarios, regresividad en la distribución de ingresos, elevados

³³ Modulo General. —La modernización de la seguridad social en una economía globalizada . Análisis de los modelos en aplicación y transición hacia un nuevo sistema. Chile. Año 2000, Pagina 83.

costes administrativos y mala gestión de los saldos financieros existentes. Las reformas en estos países de América Latina, al igual que ha ocurrido con algunos países asiáticos, han transformando parcial o totalmente sus sistemas de pensiones en sistemas de ahorro y capitalización individual en donde alcanza una mayor importancia la idea de responsabilidad individual y libertad de elección. Se ha buscado con estos sistemas una consolidación de los mercados de capitales, una reducción de la carga estatal, una mayor participación de la gestión privada y del individuo en la previsión de los riesgos personales, una mayor equidad, la diversificación de los riesgos asociados a los sistemas puros y, sobre todo, un aumento de la claridad y transparencia del sistema al hacerlo más independiente de los vaivenes políticos.

2.7. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

2.7.1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador.

En El Salvador, la Seguridad Social se ha desarrollado paulatinamente a través de la creación de diversas leyes cuyos objetivos han girado en torno a cómo proteger a determinados grupos o sectores de la población contra algunos riesgos tales como: accidentes de trabajo, vejez, salud, entre otros. A inicios del siglo XX, el país experimentó una alta demanda de servicios sociales, es en 1911 que se crea la “Ley de Accidentes de Trabajo”, con la cual se marca el inicio de la seguridad social en nuestro país.

Es así como los antecedentes legales de la seguridad social en El Salvador, se pueden encontrar en la referida ley y en una serie de cuerpos legales creados posteriormente, estos son³⁴:

- Ley sobre Accidentes de Trabajo de 1911, sustituida en 1956 por la Ley de Riesgos Profesionales.
- Ley de Protección de Empleados de Comercio de 1927, cuya aplicación se extendió a los trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas en 1942.
- Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles.
- Ley de Pensiones y Montepíos Militares.
- Ley de Pensiones y Jubilaciones de 1930.
- Ley del Seguro Social de 1949; y Ley de Asistencia al Magisterio, creadas bajo un mismo decreto legislativo.
- Ley de Botiquines de 1950.
- Ley de Contratación Individual del Trabajo de 1953.

Desde principios del siglo pasado el tema de la seguridad social adquirió importancia; esta situación se puede asociar a varios aspectos, como las características demográficas del país y las crecientes prestaciones por enfermedad común y maternidad; por otro lado, el crecimiento económico y, posteriormente, la industrialización trajeron aparejado accidentes de trabajo y consecuentemente la necesidad de prestaciones médico-hospitalarias, invalidez temporal o permanente y las indemnizaciones correspondientes. Dentro de este marco y debido al progreso de la Seguridad Social a nivel internacional, es que en nuestro país se plantea la necesidad de un sistema que ofreciera todas estas prestaciones. Fue así como, en 1945, se reformó la

³⁴ Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador, Lic. Ricardo Ponce, Colaborador de la Unidad Jurídica, Superintendencia de Pensiones, El Salvador, Centroamérica.

Constitución Política de El Salvador, en la que se estableció el Seguro Social Obligatorio, con el concurso económico del Estado los patronos y los trabajadores. Es en 1949 que se promulga la primera Ley del Seguro Social, la cual sentó las bases legales para que en Mayo de 1954 se iniciaran prestaciones médico-hospitalarias y quirúrgicas en los casos de enfermedad común, maternidad y accidentes de trabajo, bajo el Régimen del Seguro Social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores que dependieran de un patrono y trabajaran en el sector privado, surgiendo el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para la cobertura de las ya mencionadas contingencias.

Para la población trabajadora en instituciones públicas, se promulgó, en 1930, la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la cual brindaba a los empleados civiles, judiciales y administrativos al servicio del Estado, así como a los empleados municipales, asistencias tales como: salario completo en caso de enfermedad, subsidio adicional para gastos hospitalarios y quirúrgicos, servicios médicos a los profesionales, pensiones de invalidez y muerte, y seguro de vida para los profesores de instituciones públicas.

Debido a las desigualdades que existían en la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, y la falta de uniformidad en lo referente a las prestaciones³⁵, surge en 1975 el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), creado como una entidad oficial autónoma, la cual tendría por objeto el manejo e inversión de los recursos económicos destinados al pago de las prestaciones, que darían cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados civiles del sector público,

³⁵ La Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, que se regía por medio del derecho a Pensión y Jubilación de los empleados civiles, judiciales y administrativos, los cuales no fueron incorporados posteriormente como sujetos protegidos por la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) cuando fue creado y que consecuentemente no están regulados por ésta en cuanto a sus beneficios y ventajas; sino hasta 1990 bajo el decreto 474.

creándose de esta forma el Sistema Nacional de Pensiones, prohibiendo a los trabajadores protegidos, la creación en las instituciones o dependencias de Estado, de nuevos regímenes dentro de ese sistema, para el otorgamiento de las pensiones por los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En 1978 se incorporó a dicho sistema a los empleados públicos docentes. Por su parte, los miembros de la Fuerza Armada, contaban únicamente con el apoyo del Estado en el otorgamiento de pensiones por retiro y montepíos. Debido a la carga que representaba para el Estado mantener las prestaciones generadas por la Ley de Retiro de las Fuerzas Armadas, en 1974, basándose en el principio de mutualidad y para responder a las necesidades de la población castrense, se creó la Caja Mutual de la Fuerza Armada, cuyos objetivos principales fueron el Fondo de Retiro y el Seguro de Vida Solidario, ofreciendo además, préstamos hipotecarios para financiar viviendas. Posteriormente, en 1981, nace el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), como una institución autónoma de derecho público de crédito y con recursos propios, encargada de otorgar pensiones por invalidez, retiro y sobrevivencia, además de un fondo de retiro, seguro de vida solidario y auxilio de Sepelio.

Asimismo, en 1973, se creó el Fondo Social para la Vivienda (FSV), como respuesta al grave problema habitacional para la población que, debido a sus bajos ingresos, no tenían acceso a una vivienda digna. Este programa constituye un programa de seguridad social, puesto que la construcción de vivienda se considera de interés social en el artículo 119 de la Constitución de la República, además de ser una de las instituciones de la seguridad social como se mencionó en el capítulo primero.

La Constitución de la República de El Salvador de 1983, institucionaliza a la Seguridad Social, estableciendo lo siguiente: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances,

extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley. El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social³⁶.

Se puede decir que en El Salvador, la organización del sistema de seguridad social tiene tres funciones o tres programas principales:

- Pensiones, que cubre riesgos por invalidez, vejez y muerte, provenientes de accidente común, enfermedad común, accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- Salud, que cubre los riesgos por accidente y enfermedad común, maternidad y riesgos profesionales.
- Créditos para vivienda, el cual otorga préstamos para solventar necesidades de vivienda.

Actualmente, y con la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP), en 1998 inició operaciones el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), el cual otorgó cobertura a los trabajadores del sector privado, público y municipal, uniformándose de esta manera las prestaciones para los trabajadores de dichos sectores. Junto al Sistema de Ahorro para Pensiones, se crea lo que la Ley denomina Sistema de Pensiones Público, como régimen transitorio destinado a desaparecer totalmente, el cual está compuesto por lo que queda de los regímenes de invalidez, vejez y muerte, administrados por el ISSS y el INPEP.

³⁶ Constitución de la República de El Salvador, 1983, Artículo 50.

Ambos sistemas son regulados por la Superintendencia de Pensiones, cuya finalidad principal es: fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones y al Sistema de Pensiones Público, particularmente, al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos y a las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones³⁷. Al igual que en los demás países del mundo, el surgimiento de la seguridad social en El Salvador, marcó una nueva etapa en la vida de todos los ciudadanos, y con ello trajo efectos notorios en diferentes áreas. En lo político, el gobierno se vio en la necesidad de crear programas completos que fueran atractivos al interés de la población; en lo económico, las cotizaciones y los fondos de previsión inciden en la actividad económica en cuanto a ahorro e inversión, y también incide en el empleo de los factores productivos; en lo financiero, se opera con un sistema de financiamiento que descansa en los aportes corrientes para cubrir las pensiones de la fuerza laboral; y en lo social, es una herramienta que coadyuva para alcanzar niveles de bienestar social y salud dignos.

2.8. SISTEMAS DE PENSIONES EN EL SALVADOR ANTES DE LA REFORMA

En este apartado se presenta una breve reseña de las instituciones que conforman el sistema de seguridad social en el país.

2.8.1 Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

³⁷ Marco Jurídico: Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones de El Salvador, y Artículo 3 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

El ISSS fue fundado en 1949 como una institución autónoma de derecho público que tenía a su cargo la planeación, dirección y administración del Seguro Social y cuyo régimen fue aplicable a los trabajadores del sector privado que dependían de un patrono; aunque fue hasta 1954 que el ISSS comenzó a prestar servicios en nuestro país, cubriendo en forma gradual los riesgos a que estaban expuestos los trabajadores por causa de enfermedad y accidente común, accidente de trabajo, enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria³⁸. Esta institución utilizó el sistema de primas escalonadas. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social cubría dos áreas en lo referente a seguridad social:

- Seguro de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales.
- Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

El primero se subdividía en Régimen General de Salud, el cual se estableció desde su creación en 1954 y tiene como campo de acción a todos los trabajadores; y el Régimen Especial de Salud, creado en 1989.

Dentro de las prestaciones que otorgaba el Instituto en el área de la salud, podemos mencionar:

a) Régimen de salud, el cual se subdividía en: Régimen General de Salud, que cubría a los trabajadores que dependían de un patrono y a los trabajadores independientes; y en Régimen Especial, que cubría a todos los funcionarios y empleados públicos, instituciones oficiales autónomas y los municipios.

b) Régimen de pensiones, que incluía pensiones por invalidez, vejez y muerte, y beneficios especiales. En cuanto al régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte del ISSS, cabe mencionar que:

³⁸ Ley del ISSS, Artículos 1 y 2.

Los asegurados a este régimen tenían derecho a la pensión de invalidez en caso de incapacidad permanente para el trabajo, producida a consecuencia de enfermedad o accidentes comunes. Esta pensión se concede inicialmente de manera temporal, antes de 90 días del término de un periodo de dos a tres años se declara si el pensionado ha recuperado su capacidad laboral o si se cataloga como inválido permanente, en cuyo caso la pensión se concedía con carácter definitivo³⁹.

La pensión mensual por invalidez estaba constituida por el 40% del salario base mensual más, el 1.25% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones que el asegurado tenía en exceso sobre las primeras 150. Además, el pensionado recibía una asignación mensual del 20% de la pensión mínima por cada uno de sus hijos menores de 16 años que dependieran de él. El ISSS también brindaba servicios de rehabilitación y readaptación profesional a los pensionados inválidos, les concedía el derecho a prestaciones médicas hospitalarias y farmacéuticas, y el auxilio de sepelio del seguro de enfermedad y maternidad.

El goce de la pensión por vejez comenzaba desde la fecha en que la solicitaba el asegurado con derecho a ella, o desde la fecha en que se retiraba de todo trabajo remunerado.

Para poder tener acceso a la pensión por vejez, los asegurados debían cumplir con los requisitos siguientes:

Haber cumplido con 60 años de edad el hombre, y 55 años de edad la mujer, y acreditar un período mínimo de cotizaciones equivalentes a 750 semanas completas. El monto y límite de la pensión por vejez a la que tendrían acceso los asegurados se determinaba de la siguiente forma: el 40% del salario base

³⁹ Reglamento de Aplicación para los Seguros de IVM, Artículo 12.

mensual, mas, el 1.25% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones que el asegurado tuviera en exceso sobre las primeras 150 semanas. Y al igual que en la pensión por invalidez recibían servicios médicos, hospitalarios y farmacéuticos, de auxilio de sepelio y maternidad. El ISSS concedía una pensión reducida de vejez que consistía en el 30% del salario base mensual más, el 1% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones en exceso sobre las 150 primeras. Dicha pensión reducida sería otorgada en los siguientes casos: cuando el asegurado hombre mayor de 55 años y menor de 60, y la mujer mayor de 50 y menor de 55 años hubieran completado 1250 cotizaciones semanales y además cumplieran con haber estado en cesantía involuntaria ininterrumpida 12 meses consecutivos y, que hubieran sufrido una disminución de su capacidad de trabajo del 50% o más, debido a trabajos en labores agotadoras o insalubres de tal grado que no pudieran continuarlas sin mayor perjuicio de salud⁴⁰.

La pensión por muerte es llamada también de sobrevivencia, puesto que es otorgada a sobrevivientes, quienes pueden ser: la viuda o viudo, los hijos, los padres del fallecido. Causaba derecho a pensión por muerte, el fallecimiento producido a consecuencia de enfermedad o accidente común del asegurado que cumpla con los requisitos últimos para el otorgamiento de la pensión por invalidez; del pensionado por invalidez previsional o permanente o por vejez; del asegurado o ex-asegurado que tenía un periodo mínimo de cotización; y del pensionado por incapacidad parcial por riesgos profesionales en goce de pensión a la fecha del deceso. La pensión mensual variaba de acuerdo al sujeto protegido al que se otorgaba. En el caso de la viuda o compañera de vida, consistía en el 60% de la que percibía el fallecido junto con el derecho a prestaciones de salud, hospital y farmacia, seguro de enfermedad,

⁴⁰ Ídem, Artículo 32.

maternidad y auxilio de sepelio; para los huérfanos sería el 30%; para los padres era equivalente al 60%.

Beneficios especiales o seguro de Salud (beneficios por enfermedad, accidente común, riesgo profesional y maternidad): en el caso de ocurrencia de enfermedad, accidente común o riesgo profesional, las personas cubiertas por el seguro social tenían derecho a recibir servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laboratorio, y los aparatos de prótesis y ortopedia que se juzgaran necesarios. En el caso de maternidad la trabajadora tenía derecho a los anteriores servicios nombrados y también a la extensión de un certificado médico para efectos de la licencia, un subsidio en dinero, ayuda para la lactancia, y una canastilla maternal.

2.8.2. Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

El 16 de Octubre de 1975, fue creado el INPEP como entidad oficial autónoma de derecho público, “cuyo objetivo principal es el buen manejo y buena inversión de los recursos económicos destinados al pago de prestaciones para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados públicos y municipalidades”.⁴¹

El Instituto protegía a todos los empleados del sector público, inclusive a funcionarios al servicio del Estado, personal de planillas y personas contratadas que se encontraban en servicio activo y que desempeñaban un trabajo asalariado en el Gobierno Central, Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-Autónomas y Municipalidades. El sistema financiero actuarial del régimen de pensiones a cargo del INPEP se financiaba mediante el sistema de reparto utilizando un esquema de primas escalonadas; la base financiera

⁴¹ Ley del INPEP, Artículo 1.

del sistema de pensiones descansaba en la recaudación de las cotizaciones y aportaciones de los empleados públicos. El programa del INPEP aplicó tres momentos en los porcentajes de contribución, a los cuales llamaba escalones, en donde el porcentaje de participación del trabajador y del Estado era el mismo en sus tres primeros escalones. Cada escalón tenía una duración de cinco años. El equilibrio del sistema actuarial del INPEP se conservaba con una reserva técnica constituida por los excedentes que resultasen después de haber deducido de los ingresos por cotizaciones y aportaciones, los egresos por gastos de capital, administrativos y de pensiones. Se procuró incrementar estas reservas con el rendimiento neto de las inversiones de dichos fondos y de los otros recursos económicos correspondientes. El programa de pensiones del INPEP, se creó en base a las actividades principales de los asegurados:

- Régimen Administrativo: cubrió a todos los servidores públicos y municipales administrativos.
- Régimen Docente: cubrió a los educadores escalafonados o que no desempeñaban cargos de docencia, dirección en centros educativos, supervisión y orientación educativa y vocacional y los cargos de técnica pedagógica en los niveles educativos parvularios, básico, medio, superior no universitario y especial.

El sistema actuarial de ambos regímenes era el de primas escalonadas.

El INPEP, otorgó a los asegurados prestaciones en forma de pensiones o asignaciones en los casos en que se produjeran los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

“Los asegurados adquieren el derecho de pensiones para invalidez cuando por una enfermedad o accidente se produce su incapacidad permanente

*para ganar más de un tercio del sueldo que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en una ocupación igual o similar en la misma región”.*⁴²

Las pensiones de invalidez se consideraron de carácter provisional hasta los dos años, a partir de ahí el INPEP podría resolver si el asegurado mantenía su calidad de inválido para un trabajo remunerado y por lo tanto continuaba con el goce de la pensión de carácter definitivo, o si el asegurado hubiese recuperado su capacidad para ser empleado remunerado con lo cual terminaría su derecho a la pensión de invalidez. Para ser pensionado por invalidez, los asegurados debían cumplir con: ser declarados inválidos permanentemente, contar con un mínimo de cinco años de servicio o treinta y seis meses de cotización en el INPEP, haber cotizado al INPEP por un período no menor a doce meses. El goce de la pensión de invalidez finalizaba en los casos de fallecimiento del asegurado, o por la recuperación de la capacidad para un empleo remunerado. El asegurado o ex-asegurado tenía derecho a percibir la pensión de vejez cuando alcanzaba a cumplir con los requisitos siguientes: haber cumplido 60 años de edad los hombres y 55 años las mujeres, tanto para empleados administrativos como docentes, salvo que éstos últimos tuvieran 30 o más años de servicio; contar con un tiempo de servicio no menor de quince años; haber cotizado al INPEP por un período no menos de un año; cesar en el cargo por retiro voluntario antes de los setenta años de edad o forzoso después de cumplida la misma y presentar su solicitud de pensión con los datos y documentos completos.

La pensión de vejez era de carácter vitalicio y se abonaba mensualmente a partir de la fecha del cese del asegurado en un empleo remunerado⁴³. El monto de las pensiones por vejez, en ningún caso era menor a 550 colones mensuales (62.86 dólares mensuales).

⁴² Ídem, Artículo 47.

⁴³ Ídem, Artículo 56.

El goce de la pensión por vejez era incompatible con el desempeño de cualquier empleo público remunerado; si el pensionado por vejez reiniciaba su actividad como trabajador, en este caso el INPEP suspendía automáticamente la pensión. El asegurado o pensionista, al fallecer era causante del derecho a pensión de sobrevivientes en los siguientes casos:

Al fallecimiento de un asegurado, con empleo y cotizantes al INPEP que contaba por lo menos con cinco años de servicio o tres de cotización y haber cotizado al INPEP un mínimo de doce meses; al fallecimiento de un pensionado por invalidez o por vejez; al fallecimiento de un asegurado, con empleo y cotizante por causa de accidente de trabajo común; al fallecimiento de un ex-asegurado que haya cesado con un mínimo de quince años de servicio como empleado público; y que haya cotizado al INPEP un mínimo de 12 meses.⁴⁴

Los beneficios de la pensión de sobrevivientes se otorgaban a los derechohabientes del causante que a continuación se detallan: la viuda o viudo que dependiera económicamente del causante, los hijos menores de dieciocho años de edad y los inválidos a cualquier edad, la compañera de vida, los ascendientes que sean inválidos o con sesenta años de edad o más. Entre los beneficios especiales de esta pensión se encontraban la pensión de viudez, de orfandad y de ascendientes, ninguna de las cuales podía ser menor de 550 colones mensuales (62.86 dólares mensuales). Adicionalmente, la Ley establecía el pago de asignaciones por invalidez, vejez y muerte, las cuales se otorgaban en forma de capital y por una sola vez a solicitud de los asegurados o de sus derechohabientes. Para otorgar este beneficio se requería que ocurriera la contingencia respectiva junto con lo siguiente: no reunir los demás requisitos correspondientes para tener

⁴⁴ Ídem, Artículo 59.

derecho a la pensión, tener acreditado como cotización al INPEP un período mínimo de seis meses. El monto de las asignaciones era igual al 10% del salario básico por cada mes de cotización al INPEP.

El INPEP también concedía pensiones anticipadas de vejez, préstamos hipotecarios, préstamos personales, aguinaldo y auxilio de sepelio.

2.8.4. Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA).

La Ley de Retiro, Pensiones y Montepío de la Fuerza Armada creó, en 1974, la Caja de Ahorro Mutual de la Fuerza Armada y estableció las bases para la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), que comenzó a operar en 1981. El IPSFA es una institución autónoma de derecho público, de crédito, con personalidad jurídica y recursos propios, que tiene por objeto la realización de fines de previsión y de seguridad social para los elementos de la Fuerza Armada Salvadoreña.

La ley del IPSFA tiene como régimen general la aplicación de dicha ley a todo militar, funcionario o empleado de alta en la Fuerza Armada, cualquiera que sea su nombramiento y la forma de percibir su salario básico.⁴⁵

Se aplican regímenes especiales a los que gocen de pensión militar y a sus beneficiarios, a la tropa en servicio militar obligatorio y a las demás categorías de personal que fueren incorporadas al sistema por resolución del Ministerio de Defensa, a propuesta del IPSFA.⁴⁶

El régimen general otorga las siguientes prestaciones⁴⁷: pensiones por retiro, pensiones de invalidez, pensiones de sobrevivientes, fondo de retiro, seguro de vida solidario, auxilio de sepelio, rehabilitación profesional, indemnización

⁴⁵ Ley del I.P.S.F.A., Artículo 1. ⁴⁷ Ídem,

⁴⁶ Ídem, Artículo 4.

⁴⁷ Artículo 18 de la Ley del IPSFA.

a discapacitados, subsidio a personal discapacitado en proceso de rehabilitación, programa de atención a la tercera edad y programas de recreación. Además de lo anterior los afiliados tienen derecho a préstamos hipotecarios, préstamos personales, funerarios, para criptas y créditos a pensionados por retiro e invalidez.

Las prestaciones que otorga el IPSFA a sus afiliados se resumen a continuación: Se tiene derecho a pensión por invalidez cuando a consecuencia de enfermedad o accidente, contraída o sufrido en actos del servicio o fuera de él, y después de haber recibido las atenciones médicas pertinentes, haya perdido o disminuido su capacidad de trabajo, calificándolas como invalidez permanente total, permanente parcial o temporal⁴⁸. Es aplicable a los sujetos del régimen general, del servicio militar obligatorio, de intendencia, de zapateros y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada. El afiliado declarado inválido recibirá una pensión equivalente al 40% de su salario mensual, más un 2% de dicho salario por cada año completo de cotización; en el caso de que el afiliado se encuentre inválido por actos en servicio militar, la pensión será equivalente al 100% de su salario mensual.

La pensión por retiro, se aplica a los sujetos del régimen general, de intendencia, de zapateros y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada. El monto de la pensión a recibir, se obtiene dependiendo de los años cotizados y del salario básico⁴⁹. Así, con veinticinco años de servicio y cincuenta años de edad, corresponde el 60% del salario básico regulador; con veinticinco años de servicio, el 80%; y con treinta años de servicio el 100% de dicho salario.

⁴⁸ Ídem, Artículo 19.

⁴⁹ Ídem, Artículo 25.

La pensión por sobrevivencia se destina a los sobrevivientes de los sujetos al régimen general, del servicio militar obligatorio, de intendencia, de zapateros, de pensionados y del centro farmacéutico de la Fuerza Armada. Tienen derecho a esta pensión, la viuda o viudo del afiliado, los hijos del afiliado hasta los 21 años o hasta los 25 si realizan estudios superiores o de cualquier edad si son inválidos, los padres legítimos, el padre natural y los padres adoptivos, a estos dos últimos toda vez que se compruebe la calidad del título o parentesco con el afiliado. Beneficios especiales: fondo de retiro, seguro de vida solidario y auxilio de sepelio.

2.9. SISTEMAS DE PENSIONES PUBLICO EN EL SALVADOR DESPUES DE LA REFORMA.

Con el correr del tiempo cambiaron sustancialmente los supuestos que soportaban el principio de equivalencia implícito en el esquema de reparto, la población cubierta tampoco se encontraba realmente en un estado estacionario; las hipótesis instrumentales originales de una comunidad abierta al riesgo, con relaciones fijas entre aportantes y pensionados, dejaron de reflejar la realidad; el modelo nunca desarrolló verdaderos mecanismos de ajuste automático ante desequilibrios financieros y actuariales; parecía natural que debería revisarse el esquema regularmente, a fin de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio público.

Adicionalmente, en ciertas oportunidades, los desequilibrios actuariales de los esquemas no se debieron únicamente a la obsolescencia de los supuestos en que se basaron, sino también a la presión de grupos organizados que pretendían extraer de la sociedad, una mayor participación de los ingresos administrados por el gobierno, ya sea valiéndose de movilizaciones populares u otra manifestación de descontento.

Los desequilibrios financieros fueron creciendo imperceptiblemente, porque al inicio, los mecanismos de capitalización les permitieron acumular importantes reservas, aunque desde el punto de vista actuarial, eran insuficientes para cubrir los compromisos previsionales futuros, amén de las pensiones en curso de pago y la carga financiera de las instituciones que administraban los programas de seguridad social.

Este tipo de desequilibrio afectó también al sistema salvadoreño, de tal forma que su sostenibilidad estaba amenazada, estudiándose, entonces, diversas opciones de reforma para restablecer la equivalencia del sistema; se evaluaron reformas paramétricas, así como estructurales.⁵⁰

Entre las opciones consideradas, estuvo la introducción de reformas ordinarias, consistentes en reducir beneficios para los futuros pensionados y elevación de contribuciones pagadas por los afiliados activos, procurando que dichas medidas no condujeran al repudio del sistema por parte de la población afectada.

También se consideró la introducción de una reforma estructural que admitiera la capitalización plena del sistema, donde cada trabajador constituiría un fondo privado para su jubilación o para sufragar otras contingencias como la muerte o la invalidez.

⁵⁰ Carmelo Mesa Lagos y Fabio Bertranou, en su libro “Manual de Economía de la Seguridad Social” de la Editorial CLAEH (1998), explican que ciertas características de los sistemas de reparto los hace vulnerables a la disminución de la razón activo / pasivo e inadecuados para responder a riesgos a largo plazo como pensiones, que deberán ser pagadas durante un período prolongado. Cuando sobreviene la contingencia, los sistemas entran en desequilibrio porque las reservas han desaparecido o se han erosionado y el recurso al aumento de las contribuciones tiene un límite, entonces la carga fiscal del déficit se vuelve intolerable.

Adicionalmente, se consideraron reformas intermedias, como la adopción de algún tipo de esquema mixto, que como su nombre lo indica, es una mezcla de esquemas distintos de financiamiento de los beneficios previsionales.

Es un hecho que la mayoría de esquemas de protección, no son modelos puros, ni existen opciones de carácter universal, por el simple hecho de que su diseño proviene de la negociación entre grupos con intereses; sin embargo, los sistemas mixtos son de lo más indefinido que hay, y son promovidos, en algunas ocasiones, porque enfrentan menor resistencia por parte de grupos beneficiados con *status quo*, quienes consideran a los sistemas vigentes como una extensión de la política pública de distribución de ingresos, en contraposición a su verdadera esencia de compensar, parcialmente, al trabajador o su familia, de los ingresos dejados de percibir, tras abandonar el mercado laboral.

Aparte de lo anterior, los costos de la transición de estos esquemas son menores, ya que la revelación de los desequilibrios actuariales de los sistemas caducos se amortizan en un período de tiempo más extendido; los costos que normalmente requieren de unos 40 años para ser absorbidos por la sociedad, bajo un sistema mixto pueden rondar los 100 años.

Es así como en El Salvador, en 1998 se implementó una reforma de carácter estructural dentro del sistema de pensiones, adoptando la capitalización individual como mecanismo de financiamiento privilegiado para el reconocimiento y otorgamiento de pensiones.

Se creó, entonces, un sistema de capitalización individual y se cerró, en el mismo instante, el régimen anterior, aglutinando a dicho sistema de reparto en un régimen especial, parte integrante del SAP, pero de carácter

transitorio, para beneficiar a las personas que, por su edad, no les convenía afiliarse al nuevo esquema de retiro.

La reforma previsional que contiene la Ley SAP, que estableció cambios al antiguo sistema de reparto, denominó éste nuevo régimen provisional como: “Sistema de Pensiones Público”. El sistema anteriormente dicho contempla los beneficios de: pensión de vejez, invalidez común y sobrevivencia por muerte común. Dichos beneficios incluyendo la invalidez y muerte por riesgos profesionales, eran previamente regulados por la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, así como también por la Ley del INPEP.

En el caso del Seguro Social, la pensión de invalidez se regulaba desde el Art. 61 al 64 de la Ley del Seguro Social; en el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte Arts. 11 al 31; y en el Reglamento Para la Aplicación del Régimen del Seguro Social Arts. 34 al 36. Por su parte la Ley del INPEP, lo regulaba en los Arts. 47 al 54.

2.9.1. Pensión de Vejez.

De Acuerdo al art. 200 de la Ley SAP y 27 del Reglamento de Beneficios y Otras Prestaciones del Sistema de Pensiones Público⁵¹, para tener derecho a una pensión por vejez debe cumplirse con cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) Haber cumplido sesenta años de edad los hombres y cincuenta y cinco años edad las mujeres, además contar con un tiempo de cotizaciones registrado de veinticinco años o más, ya sea continuos o discontinuos, desde su afiliación al ISSS o al INPEP.

⁵¹ De aquí en Adelante RBPSPP.

En todo caso, es necesario cumplir con una edad específica, la cual se determinará en consideración a dos criterios:

- 1) Si el número de meses es inferior o igual a seis meses, se tomará la edad inmediata anterior; es decir, que si una persona para pensionarse siendo hombre, tiene 59 años más seis meses, en este caso no se podrá pensionar, ya que todavía no ha alcanzado la edad requerida;
- 2) Si el número de meses es igual a seis meses más un día, se tomará la edad inmediata superior; este es el caso de una persona que siendo hombre tiene la edad de 59 años, seis meses y más de un día, se tendrá por cumplido el requisito para pensionarse por vejez. (Art. 123 del RBPSPP).

Además debe contar con un período de cotización registrado de veinticinco años o más.

Cuando el afiliado cumpla los requisitos mencionados, para establecer el derecho a pensión de vejez deberá presentar una solicitud ante la institución previsional a la que se encuentre afiliado (ISSS o INPEP), y haya cotizado. Esto de acuerdo al Art. 31, inc. 1°, del RBPSPP.

En el caso de que el afiliado se encuentre en cesantía (no se encuentre trabajando) deberá presentarla en la Institución Previsional en la que se hubiere encontrado cotizando a la fecha en que cesó el empleo.

Cabe mencionar que cuando se requiera por la Institución Previsional (ISSS o INPEP), el afiliado deberá adjuntar a dicha solicitud los documentos

probatorios correspondientes para establecer el cumplimiento de los requisitos, entre estos documentos se encuentran, según el Art. 94 RBPSPP:

- a) Certificaciones de planillas del ISSS del tiempo de cotización, las cuales deberán estar firmadas y selladas por el empleador, apoderado o representante legal, y para tal efecto, las firmas que consten en dichos documentos, deberán ser autenticadas por un Notario de la República.

De acuerdo a lo anterior, cuando un afiliado al ISSS se le niegue la solicitud por falta de esta documentación, el interesado deberá avocarse al patrono a solicitar que se le extiendan tales documentos;

- b) Certificación extendida por el empleador, apoderado o representante legal en su caso, en la cual se establezca el tiempo de cotización que no le apareciere registrado o cuando le apareciere información errónea, certificación que deberá ser firmada, sellada y autenticada dicha firma por un notario y deberá especificar dirección, teléfono, número de afiliación al ISSS y NIT;
- c) Certificación de comprobantes de pago emitidos por el empleador respectivo, correspondientes a los períodos a los que el afiliado aduce información errónea o incorrecta. Las firmas que calcen dichos comprobantes deberán ser autenticadas por un notario de la República;
- d) Certificaciones de cotizaciones extendidas por el ISSS correspondientes al período sujeto a revisión;
- e) Ejemplares o copias de Diarios Oficiales donde aparezcan los acuerdos de nombramiento, aumentos, traslados u otros movimientos que puedan sustentar pruebas de tiempos de servicio y cotizaciones que no aparezcan registradas;

- f) Fotocopias de contratos, certificaciones por el gerente de personal o el que hiciere sus veces, las cuales deben ser autenticadas por un notario de la República; y
- g) Fotocopias de las planillas que fueron remitidas al INPEP a efectos de la recaudación de los períodos requeridos, firmados por el gerente de personal, pagador autorizado o el que hiciere sus veces en la institución, las cuales deberán ser autenticadas por Notario de la República.

Puede observarse que si bien es cierto, tales documentos son requeridos al trabajador, para comprobar ante la Institución Previsional que haya cumplido los requisitos para pensionarse, dicha Institución se encuentra en la obligación de mantenerla en sus archivos para evitarle al empleado pérdida de tiempo y por consiguiente expectativas negativas para obtener dicha pensión; es decir, que si no se tienen esos documentos surge la incertidumbre para probar el derecho a pensión de vejez, porque puede darse el caso que el trabajador no los obtenga.

Se admitirá con dicha solicitud la presentación de cualquier otro documento legalmente idóneo, que establezca los argumentos del solicitante; en el caso que en la documentación presentada se encontraren datos falsos o erróneos, en virtud del Art. 94 RBPSPP se deducirá Responsabilidad Civil, Administrativa y Penal.

Los empleadores estarán en la obligación de entregar dichos documentos dentro de siete días hábiles contados a la fecha de la solicitud recibida por los mismos; en caso de incumplimiento de esta obligación y del plazo requerido el interesado podrá pedirlo a la Superintendencia para que esta solicite al empleador el envío de la información.

Una vez que la Institución Previsional haya admitido una resolución concediendo la pensión nace de acuerdo al Art. 32, N° 1 RBPSPP, en dos casos:

- a) Que el afiliado no se encuentre desempeñando un trabajo remunerado en la fecha en que se presente la solicitud; y
- b) Si el afiliado con derecho a pensión se encuentre desempeñando un trabajo remunerado, en cuyo caso, comenzará a gozar de dicha pensión en la fecha que se retire del mismo, siempre que sea posterior a la de la fecha que presentó la solicitud.

En los casos de solicitud de asegurados que no reúnan los requisitos legales para pensionarse por vejez, la Institución Previsional rechazará dichas solicitudes y deberá notificar al peticionario la causal de rechazo.

Cuando el afiliado cumpla con los requisitos y presente los documentos requeridos y presente los documentos requeridos y aun así no es admitida la solicitud, de acuerdo al Art. 92 RBPSPP, una vez hayan agotado los recursos pertinentes en la Institución respectiva, por parte de los afiliados con relación a los reclamos sobre sus pretensiones, sin obtener solución a los mismos, podrá presentar dicho reclamo ante la Superintendencia de Pensiones, para que ésta intervenga, dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la Institución Previsional notifique la no procedencia del reclamo, y la vez podrán efectuar consultas o peticiones; en este caso, la Superintendencia, al recibir el reclamo deberá proceder a verificar la validez de la documentación presentada y podrá requerir mayor información. Emitida la resolución, la comunicará a la Institución Previsional respectiva y al interesado, de acuerdo a los Arts. 97 y 99 del RBPSPP.

El monto de la pensión de vejez de los asegurados que optaron por mantenerse en el SPP, de conformidad a lo establecido en el Art. 184 Ley SAP, y que cumplan con los requisitos para pensionarse por vejez, se determinará como un porcentaje del SBR en función del tiempo de servicio cotizado, de acuerdo a lo siguiente:

Por los primeros tres años cotizados, el 30 % del SBR, incrementándose en 1.50 % por cada año de cotización adicional Arts. 197 y 201 Ley SAP. Esta situación contrasta con los objetivos del nuevo Sistema de Pensiones, uno de los cuales era mejorar las pensiones, argumento que no se cumple al hacer un simple análisis, pues jamás un afiliado, podrá pensionarse con el 100% de su SBR, lo cual era posible en el antiguo Sistema de Reparto al tener 35 años o más de cotización. Razón por la cual hay un menoscabo en la prestación de los afiliados.

Si en el cálculo de la pensión quedare un remanente final de tiempo de cotización inferior a un año, se otorgará una fracción proporcional del 1.5% Art. 28 RBPSPP.

El SBR por medio del cual se determinará el monto de la pensión por vejez, se estimará como el promedio mensual de ingresos base de cotización de los últimos 120 meses anteriores al mes en que se cumplan los requisitos para acceder a la pensión por vejez, Art. 66 RBPSPP.

La pensión por vejez en el SPP, se otorgará al afiliado con carácter vitalicio y el pago se abonará a su cuenta individual bancaria en forma de mensualidades vencidas. (Art. 40 del RBPSPP).

Además, los asegurados en el ISSS o en el INPEP que se pensionen a partir de la fecha de inicio de operaciones del SAP, tendrán un beneficio adicional

en el mes de diciembre de cada año, con un límite que el Gobierno Central establezca como sueldo anual complementario, en concepto de aguinaldo.

Este beneficio anual se otorgará de acuerdo a la siguiente forma⁵²:

- 1) Los pensionados con pensión mínima recibirán el 100% de su pensión.
- 2) Los afiliados con pensiones que sobrepasen el monto de la pensión mínima, hasta el equivalente a dos de las mismas, recibirán el equivalente a la pensión mínima más el 75% de la diferencia entre su pensión y la pensión mínima.
- 3) Los afiliados con pensiones mayores al equivalente a dos pensiones mínimas, recibirán el equivalente a 1.75 veces la pensión mínima, más el 50% de la diferencia de su pensión y 1.75 veces la pensión mínima. (Art. 107 del SBPSPP).

Los afiliados al SPP que obtengan su pensión por vejez a partir de la fecha en que entró en operaciones el SAP, podrán reincorporarse a un trabajo remunerado sin perderla; pero a partir de su reincorporación no tendrán derecho a que ésta sea reajustada por la Institución Previsional correspondiente.

Los afiliados con derecho a pensión por vejez podrán acceder al beneficio de compatibilizar su pensión con un salario, solamente si hubieren cesado en el empleo remunerado y con posterioridad a la fecha en que se pensionaron, reinicien labores como trabajadores dependientes, para lo cual, podrán efectuar cotizaciones al SAP en los porcentajes establecidos en los literales:

⁵² Art. 215 Ley SAP.

a) del Art. 16 y b) del Art. 49 de la Ley SAP. Según lo establecido en el Art. 33 RBPSPP.

2.9.2. Asignación por Vejez.

Este derecho surge para aquellas personas que, habiendo cumplido la edad para pensionarse, no cumplen con el tiempo de cotización, y manifiesten su imposibilidad de continuar cotizando.

La asignación por vejez consistirá en un solo pago equivalente al diez por ciento del SBR por cada año cotizado.

Para que este beneficio aplique se hace necesario que se cumplan varias condiciones:

- 1) Haber cumplido la edad para obtener pensión por vejez y no cumplir con el requisito de tiempo de cotización exigido. Art 2 y 27 del RBPSPP.
- 2) Declarar ante la institución Previsional correspondiente su imposibilidad de continuar cotizando.
- 3) Que el asegurado registre al menos doce meses de cotización en el ISSS o el INPEP.

Es decir, que una vez pagada la asignación, se extingue la obligación que la Institución Previsional tenía con el afiliado.

2.9.3. Pensión mínima de Vejez.

De acuerdo al ART. 101 del RBPSP, el beneficio de pensión mínima por vejez operará cuando el afiliado cumpla simultáneamente con los requisitos siguientes:

- a) Tener sesenta años de edad o más, los hombres y cincuenta y cinco años o más, las mujeres.
- b) Haber registrado un mínimo de veinticinco años de cotizaciones.
- c) Que el afiliado no perciba ingresos, incluida la pensión, iguales o superior al salario mínimo vigente.

También es importante hacer algunas consideraciones:

- 1) Que el monto de las pensiones mensuales por vejez no podrán ser inferiores a las respectivas pensiones mínimas, establecidas por el Ministerio de Hacienda.
- 2) Que el ministerio de Hacienda, para establecer el monto de la pensión mínima, deberá tomar en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizable y los recursos disponibles del Gobierno Central.

2.9.4. Pensión de Invalidez⁵³.

La Ley SAP con sus reformas al antiguo Sistema de Reparto, introduce una regulación para el ISSS e INPEP bajo el denominado Sistema de Pensiones Público, tal como se ha dicho, la pensión de invalidez es incompatible entre

⁵³ Arts. 105 y 195 Ley SAP.

uno y otro Sistema de conformidad a lo señalado en el Art. 115 de la Ley SAP. Por tanto, la obtención de la pensión de invalidez es independiente entre ambos Sistemas.

La pensión de invalidez puede ser de dos tipos: invalidez común o invalidez por riesgos profesionales.

Por tanto el beneficio a cubrir es aquel derivado de una enfermedad o accidente común. Este beneficio cubierto por SPP puede revestir, a su vez el carácter de una invalidez total o parcial, según lo regulan el numeral 1 y 2 del Art. 9 de RBPSPP, que señalan que esta clasificación se denominan así, de acuerdo a la calificación del grado de invalidez efectuado por la entidad encargada de verificarlo. El grado de invalidez se determinará de acuerdo a las siguientes definiciones:

- a) Pensión de invalidez total, para los afiliados que sufran la pérdida de al menos dos tercios de su capacidad de trabajo; y
- b) Pensión de invalidez parcial, para los afiliados que sufran la pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior al cincuenta por ciento e inferior a los dos tercios.

Cuando el afiliado se encuentre en una situación de invalidez, se debe determinar el grado de ésta que le persona presenta, lo cual se hace atendiendo al menoscabo que la persona sufra de conformidad a los porcentajes que brinda el Art. 9 RBPSPP.

La determinación del grado de invalidez está a cargo de una institución que introduce la Ley SAP, denominada Comisión Calificadora de Invalidez⁵⁴. Las

⁵⁴ De aquí en adelante CCI.

funciones de ésta, de acuerdo al Art. 111, son determinar el origen de la enfermedad o accidente, común o profesional, calificar el grado de invalidez y calificar las solicitudes de invalidez que ante ella presenten los afiliados. Será la CCI los exámenes físicos a los que debe someterse el afiliado, teniendo la facultad de solicitar al ISSS u otras instituciones médicas, la información contenida en los expedientes clínicos del afiliado que posibiliten el mejor de aquella.

Al ser dicha comisión la única entidad encargada de todo lo relacionado con la invalidez, debe hacer frente a los posibles inconvenientes que el trabajo centralizado en ella ocasione, como por ejemplo, el número de solicitudes recibidas y la burocracia. Tanto en el ISSS como en la propia CCI, las mencionadas solicitudes deben contener todos los requisitos contemplados en el Art. 196 y 7 del RBPSPP.

2.9.5. Pensión de Gran Invalidez.

Este beneficio surge bajo la premisa de que un pensionado por invalidez no pueda, por sí mismo; realizar actividades ordinarias y esenciales, sino que debido a su condición de invalidez, requiera del auxilio de otra persona que supla su falta de capacidad para realizar sus actividades más elementales.

La pensión de gran invalidez se otorga siempre mediante dictamen de la CCI y tal como se dijo antes, es el afiliado quien debe promover la calificación de su invalidez. Dicha solicitud puede ser presentada por los familiares del afiliado o por medio de mandatario y será dicha comisión la que conocerá de tal solicitud, exigiendo que el afiliado cumpla con los requisitos del Art. 7 del Art. RBPSPP.

2.9.6. Pensión de Sobrevivencia.

La pensión de sobrevivencia para los beneficiarios del trabajador que haya decidido permanecer afiliado en el Sistema de Pensiones Público, se encuentra regulada en los Arts. 203 al 208 de la Ley SAP y los Arts. 41 al 61 del RBPSPP.

El fallecimiento de un afiliado genera derecho a pensión de sobrevivencia en los siguientes casos:

- a) Cuando el afiliado a una Institución Previsional que conforma el SPP fallece, habiendo estado antes de su fallecimiento, pensionado por invalidez (total o parcial), o pensionado por vejez;
- b) Cuando el afiliado se encontrare cotizando y acreditare un mínimo de cinco años de cotización, ya sean continuos o discontinuos a partir de su afiliación al ISSS o INPEP;
- c) Si fuere un afiliado, que por cualquier motivo, no hubiere registrado cotizaciones por un período mayor a los doce meses a la fecha de su deceso, pero que acredite un mínimo de cinco años de cotización, continuos o discontinuos;
- d) Si fuere un afiliado, que por cualquier motivo, no hubiere registrado cotizaciones por un período mayor a los doce meses a la fecha de su deceso, siempre que totalice diez años o más de cotizaciones continuos o discontinuos a partir de su afiliación al ISSS o INPEP.

En cualquiera de estos casos el afiliado generará derecho a pensión de sobrevivencia de conformidad al Art. 204 Ley SAP y el Art.42 del RBPSPP, las personas que tendrán derecho son:

- a) Los hijos del afiliado que hubiere fallecido o causante, hasta la edad de 18 años, o hasta los 24 años siempre y cuando, realicen estudios de provecho, en centros educativos debidamente autorizados por el

Ministerio de Educación. La pensión de sobreviviente para los hijos ascenderá al 25% del monto base del cálculo respectivo; si la orfandad es de padre y madre, cuando solamente uno de ellos causa derecho a pensión por sobrevivencia, ésta se elevará al 40% sobre la base de cálculo; es decir, el monto de pensión que el afiliado causante hubiere tenido derecho a recibir por vejez a la fecha de su fallecimiento.

- b) Los hijos del causante si son inválidos, independientemente de la edad, previo dictamen de la CCI. . La pensión de sobreviviente para los hijos ascenderá al 25% del monto base del cálculo respectivo; si la orfandad es de padre y madre, cuando solamente uno de ellos causa derecho a pensión por sobrevivencia, ésta se elevará al 40% sobre la base de cálculo; es decir, el monto de pensión que el afiliado causante hubiere tenido derecho a recibir por vejez a la fecha de su fallecimiento.
- c) La viuda, si el matrimonio se hubiere realizado 6 meses antes de la fecha del fallecimiento del afiliado (Art. 204 literal “b”) Ley SAP y Art. 42 del RBPSPP. Para este tipo de sobreviviente, las pensiones serán de carácter permanente y se abonarán mensualmente, por un monto igual al 50% de la pensión que percibía el causante o que habría tenido derecho a recibir por vejez a la fecha de su fallecimiento.
La excepción del requisito de los seis meses antes de la fecha del fallecimiento del afiliado, no operará cuando la viuda estuviere embarazada o cuando existieren hijos procreados en común con el causante, hecho que se comprobará con los documentos respectivos.
- d) La conviviente, si tuviere 3 años o más de vida en común con el causante, de conformidad con el Art. 118 del Código de Familia. Las pensiones serán de carácter permanente y se abonarán mensualmente, por un monto igual al 50% de la pensión que percibía

el causante o que habría tenido derecho a recibir por vejez a la fecha de su fallecimiento.

- e) Los padres del causante, si no existieren otros beneficiarios, siempre y cuando fueren mayores de 60 años de edad el padre y 55 años de edad la madre, al momento de ocurrir la muerte del afiliado. Sin embargo, si los padres tienen la condición de inválidos a ese momento, no se harán exigibles dichas edades. El monto que recibirán, será el equivalente al 30% de la pensión que percibía el causante. Si solo existiera uno de ellos con derecho le corresponderá el 40% del monto que recibía el causante.

Es de aclarar que a partir de la entrada en vigencia del Sistema de Pensiones Público, la suma de las pensiones de viudez y orfandad, causadas por un mismo afiliado, no podrán exceder del 100% de la pensión que percibía el causante.

2.10. ORIGEN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE PENSIONES

La crisis económica de los años ochenta en América Latina, agravó los problemas financieros de la previsión social en países como Chile, Uruguay y Argentina, entre otros, quienes se caracterizaban por ser pioneros en materia de seguridad social.

Lo anterior hizo aún más evidente las dificultades existentes que concurrían en el resto de países de la región. A raíz de las dificultades que se presentaban es que se decidió introducir reformas parciales en los sistemas de previsión social de los países latinoamericanos que llevaban ventaja y experiencia en dicho tema; pero estas reformas no dieron respuesta a los

problemas sino hasta 1981 cuando Chile fue excepción al efectuar una reforma radical de privatización durante el gobierno militar de Augusto Pinochet, por lo cual dicha reforma no tuvo mayor influencia en el resto de la región sino hasta la década de los noventa cuando el nuevo gobierno democrático chileno continuó con la anterior reforma a la seguridad social.

La agudización de los problemas en la región propició un benéfico cuestionamiento de las estructuras y estrategias económicas que han conducido a casi todos los países a adoptar programas de ajuste estructural, aunque en la actualidad estas reformas se encuentran seriamente cuestionadas debido a que los resultados obtenidos no cumplían, sino que se alejaban de lo prometido. El entorno económico desfavorable, las aceleradas transformaciones demográficas e inclusive sus propias limitaciones y rigideces e incluso errores, han originado igualmente cuestionamientos de los sistemas de jubilaciones y pensiones en la región. Es entonces, en la década de los noventa, que se inicia en los países latinoamericanos una serie de reformas, la mayoría de las cuales contempla algún elemento de privatización.

Para finales de los ochentas, el 90% de los gastos en prestaciones de seguridad social y asignaciones de los 24 países de América Latina y el Caribe, se destinaban un 54% a pensiones y un 36% a enfermedad y maternidad. A medida que cobraba fuerza la implementación de los programas de pensiones y sus reformas, una mayor proporción del total de gastos por prestaciones se dedicaba a las pensiones, causando desequilibrios en los sistemas de seguridad social; por ello la mayoría de las reformas de seguridad social se centran en programas de pensiones.

2.10.1. Tipos de Reforma de Pensiones.

La reforma estructural de las pensiones de la seguridad social es un tema de debate internacional. América Latina ha sido pionera en dicha reforma, tiene una experiencia acumulada de dos décadas, y ha ejercido una influencia importante en otras regiones del mundo. Existen cuatro tipos de reforma de pensiones que se han dado en la región, pero son tres las más generales. A continuación se detallan cada uno de ellas.

- Programas Públicos Reformados, donde el programa público que existe continúa operando pero con modificaciones substanciales. El mejor ejemplo de este caso es Costa Rica, donde en la década de 1980 se introdujeron reformas en su Instituto General de Seguridad para estabilizar los programas de pensiones, introduciendo cambios en la edad para pensiones de vejez, cambios en la contribución salarial y la introducción de contribuciones escalonadas para desanimar la jubilación temprana. Actualmente Costa Rica posee un sistema mixto de pensiones.
- Programas Privados Sustitutivos, en este caso el programa público se cierra y es reemplazado por un programa privado de capitalización total. En este tipo de reforma, el antiguo programa público se cierra no permitiéndose nuevas afiliaciones y se lo sustituye por un nuevo programa privado obligatorio llamado Sistema de Capitalización Individual de Pensiones, el cual es administrado por corporaciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's). La mejor representación para este caso es Chile, quien es pionero en este modelo de privatización.

- Programas Mixtos, estos involucran una combinación de un programa público reformado y un programa de capitalización total que puede ser público o privado, o una combinación de ambos. Aquí, el programa público continúa existiendo pero de manera reformada, pero el Estado brinda una pensión básica junto con un programa complementario con diversidad de prestaciones, el cual puede ser administrado por instituciones públicas o privadas. Ejemplo de este tipo de reformas son Argentina (1994) y Uruguay (1996). Las reformas basadas en un modelo mixto pueden plantearse como una forma de introducir de manera gradual el principio de equivalencia entre aportes y beneficios, que permite mantener el control del costo fiscal ligado a la transición y conciliar diferentes corrientes políticas.
- Programas de Pensiones Complementarias, estos pueden tomar diversas formas y complementan pero no sustituyen al programa público reformado de los tipos ya mencionados. En estos programas, la pensión complementaria suplementa la pensión que ofrece el programa público general; el propósito del suplemento es elevar la pensión combinada para mantener el nivel de vida que el jubilado tenía antes de su retiro. Los países que han practicado estos programas son Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

2.10.2. Breve reseña del origen del Sistema de Capitalización Individual de pensiones.

Las reformas en los países de América Latina han transformado parcial o totalmente sus sistemas de pensiones en sistemas de ahorro y capitalización individual, en donde alcanza una mayor importancia la idea de

responsabilidad individual y libertad de elección. Se ha buscado con estos sistemas una consolidación de los mercados de capitales, una reducción de la carga estatal, una mayor participación de la gestión privada y del individuo en la previsión de los riesgos personales, una mayor equidad, la diversificación de los riesgos asociados a los sistemas puros y, sobre todo, un aumento de la claridad y transparencia del sistema al hacerlo más independiente de los cambios políticos.

Chile, en 1981, fue el pionero en las reformas y, quizás, el que la ha llevado a la práctica de la forma más drástica, debido a sus especiales condiciones políticas. En la década siguiente, Perú y Colombia fueron los que reformaron sus sistemas manteniendo en paralelo el sistema público de reparto. Argentina (1994) creó un sistema integrado, en donde la pensión proviene de diversas fuentes. Uruguay (1995) introdujo un sistema similar al argentino, pero ha cerrado la incorporación al sistema antiguo. México (1995) ha establecido un sistema con muchos puntos en común con el chileno, pero con administración pública y privada de los fondos. También Costa Rica (1995), Bolivia (1997) y El Salvador (1998) han realizado recientes reformas, siendo estos dos últimos países los que se asemejan más al modelo pionero.

2.10.3. El Caso de Chile y las Características del Sistema de Capitalización Individual de Pensiones.

En 1981, Chile implementó una reforma a su sistema de pensiones. Este cambió operó desde un sistema financiado mediante el régimen de reparto, con beneficios definidos y administrados mayoritariamente por el Estado, a otro financiado mediante el régimen de capitalización, con contribuciones definidas y administración privada, pero con regulación estatal, es decir que Chile fue el primero en implantar un régimen de capitalización individual

calificado como “puro”⁵⁵, al ser financiado exclusivamente a través del régimen de capitalización individual. La reforma intentaba poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad, definir las prestaciones sobre la base de las contribuciones del beneficiario durante toda su vida y no exclusivamente de aquellas de los últimos años de cotización, promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos que lo mantengan en equilibrio actuarial, reducir la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos, y reducir el sobrecargo de tareas administrativas.

A través del Decreto de Ley 3500, se cierra paulatinamente el sistema antiguo basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. Se lo sustituye gradualmente por otro de contribuciones definidas, gestionado por Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones reguladas y supervisadas por el Estado, financiado mediante la capitalización en cuenta individual y, obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia, el cual cuenta con las siguientes características:

El nuevo sistema está basado en una cuenta personal, denominada “Cuenta de Capitalización Individual”, donde se recogen las cotizaciones obligatorias y voluntarias y el bono de reconocimiento. Al cotizante le está permitido mantener una segunda “Cuenta de Ahorro voluntario”, cuyos recursos se pueden traspasar o no a la primera cuenta. Además, existe la llamada “Cuenta de Ahorro de Indemnización”, que tiene por objeto indemnizar al

⁵⁵ Con ciertas reservas, ya que el antiguo sistema funciona para los —uniformados y, de forma residual, para los que no optaron por afiliarse al nuevo sistema.

trabajador en caso de finalización del contrato laboral. En el nuevo sistema tienen un papel importante las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que, a cambio de comisiones, gestionan las Cuentas de Capitalización Individual (CCI), invirtiendo los recursos en un Fondo de Pensiones. También deben informar a sus afiliados periódicamente sobre el estado de dicho fondo y pagar las prestaciones en la modalidad de retiro programado. Las cotizaciones son recaudadas, acumuladas y administradas por la propia AFP, que las invierte en instrumentos negociables en los mercados según su propio criterio y según la normativa fijada por la Comisión Calificadora del Riesgo, para obtener un rendimiento y acumularlo en las CCI correspondientes a cada afiliado. Al momento de la jubilación, el afiliado puede optar por una renta vitalicia a una Compañía de Seguros de Vida, elegir un Retiro Programado pagado directamente por la Administradora, o bien decidirse por una combinación de ambas:

- En el caso de Retiro Programado, la pensión se calcula anualmente, planteando la ecuación de equivalencia financiero actuarial entre el saldo acumulado en la CCI y el valor actual actuarial de las pensiones futuras.
- En el caso de que el afiliado elija una Renta Vitalicia, debe contratar el pago de la pensión con una Compañía de Seguros de Vida, que se compromete a pagar de por vida una renta mensual constante en términos reales y, además, la pensión de supervivencia a los beneficiarios.
- Si el afiliado escoge la tercera opción, la Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, el beneficiario recibe una pensión mensual de renta

programada pagada directamente por su Administradora y financiada con cargo al saldo disponible en su cuenta individual, manteniendo el afiliado la propiedad de los fondos y asumiendo el riesgo financiero de la parte del fondo que permanece en la Administradora durante el período de tiempo establecido.

El sistema de previsión chileno genera las prestaciones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y supervivencia, con las siguientes características:

- Las prestaciones originadas por vejez son el resultado de la acumulación del ahorro a lo largo de la vida activa del afiliado en su cuenta individual, del tipo de interés técnico, de las tablas de mortalidad aplicadas y de la alternativa elegida.
- Si el afiliado no alcanza la pensión mínima una vez cumplido el requisito de edad, puede (voluntariamente) disponer del total de su capital mediante un programa de retiros por cuotas, cuya duración dependerá del saldo acumulado y de la rentabilidad de su Administradora. Una vez agotados estos recursos, el afiliado no seguirá recibiendo ninguna pensión, aunque bajo determinadas condiciones podría optar por una pensión de carácter asistencial a cargo del Estado.
- También existe la posibilidad de que el afiliado se jubile anticipadamente, siempre que cumpla unos requisitos respecto a la cuantía de su pensión.

- Las prestaciones originadas por invalidez cubren el riesgo de la pérdida de la capacidad física o mental para trabajar.
- Las prestaciones originadas por supervivencia cubren el riesgo de fallecimiento del afiliado o pensionista y se conceden, a los beneficiarios dependientes económicamente del fallecido.⁵⁶

El papel del Estado en el sistema de previsión es fundamentalmente administrativo, financiero y supervisor. El Estado garantiza el pago de la pensión mínima y la pensión de subsistencia, los costes de transición y las prestaciones otorgadas por el antiguo sistema.

Para fines del año 2006, 28 países (11 en América Latina), 12 en Europa Central y del Este, y cinco en otras regiones del mundo) ya habían introducido programas de pensiones de capitalización individual mandados en sus respectivos sistemas de seguridad social. Aunque cada una de estas reformas ha tenido características propias y particulares, que se explican tanto por diferencias en la situación de los sistemas previsionales que han sido reformados, como por diferencias en las condiciones económicas, sociales y políticas de cada país; los nuevos programas de pensiones comparten sus características más esenciales. En particular, todos ellos se basan en la acumulación de ahorro previsional en cuentas individuales; ofrecen beneficios de pensiones de vejez cuyo monto depende del ahorro acumulado; y son administrados por entidades especializadas, bajo un régimen de competencia. Además, comúnmente estos nuevos programas forman parte de sistemas previsionales más amplios que incluyen programas voluntarios de pensiones; y programas estatales (no contributivos) de alivio

⁵⁶ Devesa, José Enrique; Martínez, Mónica y Vidal, Carlos, Análisis y Valoración de los Sistemas de pensiones reformados en Latino América, Chile, año 2000.

de la pobreza en la vejez y, en algunos casos, también de programas de pensiones estatales y contributivos.

2.10.4. Implementación en El Salvador.

Se puede decir que el proceso de reforma del sistema previsional salvadoreño se remonta al año de 1992, en el cual se dio inicio a una serie de diagnósticos, análisis y estudios sobre las diversas opciones de reforma posibles para el país, pero principalmente se debió a influencias políticas⁵⁷. Dichos análisis permitieron llegar a la conclusión de que los problemas del sistema previsional salvadoreño en aquellos años, eran fundamentalmente por fallas de diseño del modelo. A continuación se plantean algunas reseñas de las distintas propuestas que sobre el tema se elaboraron en el país:

- Propuesta de Programas Públicos Reformados, realizada por el norteamericano Robert Myers, la cual establece que el ISSS y el INPEP no deben ser reestructurados completamente, pero deben hacerse cambios aumentando las edades de retiro, calcular el salario base con todos los ingresos de la vida del asegurado, incrementar las cotizaciones, eliminar la contribución estatal.
- Propuesta elaborada por el Sindicato de Trabajadores del ISSS, la que proponía algunos cambios en cuanto a ampliar la cobertura a los trabajadores no asegurados, añadir una pensión mensual de

⁵⁷ Para finales de los años ochenta e inicios de los noventa, en el país se comenzaba a realizar la implementación del modelo neoliberal, para el cual se pusieron en marcha tres programas con el objetivo de darle fundamento económico a dicho modelo. Uno de ellos se refería a la “modernización del Estado” que consistía en las privatizaciones de las instituciones Estatales entre las cuales estaban la banca, las telecomunicaciones y el sistema de pensiones, entre otros.

aguinaldo para todos los pensionados, hacer un buen uso de las reservas técnicas.

- Propuesta de Reestructuración del INPEP, presentada por el señor Mauricio Chavarría, el cual plantea cambios en cuanto a la unificación de los regímenes administrativos y docente, reducir los órganos de dirección, reformar la ley y modernizar el instituto.
- Propuesta por la Dirección General del ISSS, la cual incluía un plan quinquenal, que pretendía extender la cobertura, hacer una separación de los programas de pensiones y salud, hacer una diversificación de las inversiones.
- Propuesta por algunos consultores de la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador, recomendando un sistema mixto como el más adecuado para el país. Este sistema estaría compuesto de dos pilares: el primero, un pilar público basado en la capitalización parcial colectiva (CPC), de beneficio definido, el cual integraría los programas de pensiones del ISSS e INPEP, reformándolos profundamente, y el cual pagaría una pensión básica y tendría una administración pública autónoma; y el segundo, un pilar de capitalización plena individual (CPI), de contribución definida, el cual pagaría una pensión complementaria y sería administrado por instituciones múltiples, o sea, privadas, públicas y mixtas.

Como se puede observar se efectuaron distintas propuestas, pero al final una comisión especial que trabajó durante tres años realizó estudios para resolver el problema, y propuso que era preferible adoptar un nuevo sistema

previsional basado en el ahorro individual manejado por administradoras privadas, fiscalizadas por el Estado; alegando diversas razones mencionadas en el documento legislativo llamado: “Exposición de motivos de la ley del sistema de ahorro para pensiones”. Es en dicha exposición donde se aducen las fallas del sistema, las cuales son:

- a) Desvinculación entre aportes y beneficios: Se estipula en dicha exposición, que el sistema previsional que existía antes de la reforma, estaba basado sobre una idea errónea de vincular la pensión que se obtendría, con porcentajes predefinidos de los promedios salariales de los últimos tres o cinco años. Se aduce que esta concepción desvinculaba los aportes al sistema, de los beneficios que se obtenían, es decir, se rompe el vínculo que debería existir entre derechos y responsabilidades de los cotizantes; pero es necesario mencionar que esta desvinculación respondía a que el sistema público estaba basado en el principio de solidaridad; respondiendo a tal principio, en el sistema financiero de capitalización con prima escalonada, lo que se aportaba anualmente, servía para calcular el pago de las pensiones en escalones de tres a cinco años.

La exposición de motivos también relaciona como razones del cambio, a la corrupción que se daba, beneficiando a ciertos sectores debido a la mala entendida solidaridad, como la falta de correspondencia entre esfuerzo y beneficio, como por ejemplo las reservas técnicas se utilizaban en ocasiones para fondos de usos políticos.

- b) Los cambios demográficos: se consideraba que el aumento de las expectativas de vida de los salvadoreños ha influido ya que cada vez había menos trabajadores activos para financiar las pensiones de la

población pasiva.

- c) La prueba de la acidez financiera: dicha prueba es la que mide el nivel de liquidez de la empresa. Aplicando la prueba de la acidez financiera al sistema previsional antes de la reforma, sumando las reservas nominales que se tenían y dividiendo por la suma de afiliados cotizantes y pensionados, se obtiene una suma de dinero promedio que representaría los derechos de cada persona afiliada al sistema. De esta manera se tenía que las reservas en suma ascendían a 3,000 millones de colones y los cotizantes y pensionados aproximadamente quinientos mil, dando como resultado una cantidad de seis mil colones⁵⁸, siendo lo que supondría el capital con el cual cada afiliado se pagaría la pensión hasta morir el último de sus sobrevivientes con derecho a pensión, lo que para los precursores de la reforma al sistema previsional, implicaba la imposibilidad de financiar una pensión para el resto de los afiliados, con esa cantidad. Concluyendo así que el sistema previsional antes de la reforma era financieramente inviable en el mediano y largo plazo.
- d) Heterogeneidad en la estructura del financiamiento: según las leyes de creación de las dos principales instituciones previsionales antes de la reforma, el ISSS y el INPEP, existe una heterogeneidad en la estructura del financiamiento. Específicamente, en el caso de los trabajadores afiliados al INPEP, al régimen docente cotizaban en total el doce por ciento del ingreso base, mientras que al régimen administrativo cotizaban el nueve por ciento. Por su parte, los afiliados

⁵⁸ Flamenco, Federico y Martínez, Julio Eduardo. —El Nuevo Sistema de Pensiones en El Salvador . Tesis para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Noviembre 1997.

al ISSS, tienen una tasa de cotización total de 3.5 por ciento.

Esta estructura de financiamiento tenía efectos regresivos a la hora de recibir los beneficios. Al respecto, en la exposición de motivos se ponía como ejemplo el caso de un trabajador del sector docente que ha trabajado 15 años aportando doce por ciento del salario básico regulador⁵⁹, mientras un trabajador que haya cotizado igual número de años en el ISSS, con una cotización de 3.5 por ciento, accede a una pensión de un monto del cincuenta y cinco por ciento, causando así una falta de vinculación entre las responsabilidades y los derechos. No obstante, la anterior comparación resulta difícil de entender, ya que no se explica el monto de la pensión a recibir por parte del trabajador del sector docente.

- e) La visión Estadista en el diseño: según la exposición de motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, se consideraba que el antiguo sistema de pensiones en El Salvador estaba impregnado de una visión Estadista. Se le consideraba Estadista porque las instituciones que administraban los programas de pensiones eran estatales, así como financiaban parte de las cotizaciones de los trabajadores del sector público y, en teoría parte de las cotizaciones de los trabajadores del sector privado; también fiscalizaba el sistema, resultando deficiencias en el proceso fiscalizador. Es este rol que había tenido el Estado, el causante de no generar estados financieros claros y oportunos por parte del ISSS y el INPEP; el causante de carencia de información detallada; de presiones políticas para destinar recursos hacia otros usos fuera del concepto de seguridad social; y de

⁵⁹ Entiéndase como salario básico regulador (INPEP) al promedio mensual de salarios básicos devengados por el asegurado, que sirve para calcular el monto de las prestaciones. Para su determinación se considera los últimos 3 años de servicio o los 5 años consecutivos en que el promedio mensual fuere más favorable al asegurado.

presiones de grupos para reformas legales que los benefician.

- f) Cobertura: así mismo en dicha exposición se menciona que otra falla se encontraba en que el antiguo sistema de pensiones salvadoreño había sido incapaz de aumentar la cobertura de los programas de invalidez, vejez y muerte, siendo que para el año 1997 solo el 20% de la población económicamente activa estaba cubierta por los programas mencionados.

Según la exposición de motivos, la baja cobertura se debió en parte a la carencia de incentivos para que los trabajadores independientes ingresaran al sistema y por los desincentivos para que los trabajadores dependientes de empresas pequeñas paguen sus cotizaciones, ya que las mismas se veían como una especie de impuesto. También se expone que los problemas del antiguo sistema se debían a que era un sistema de reparto, y por lo tanto no respondía a las exigencias de la población salvadoreña.

Por otro lado, en la misma exposición de motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en su apartado de justificación de la reforma, argumentaba que el cambio del antiguo sistema al de capitalización plena individual se daba porque el antiguo sistema, era financieramente inviable en su estructuración y diseño ya que ni con ajustes administrativos o aumento de tasas de cotizaciones o reduciendo los beneficios se podría haber sostenido, ya que ello lo único que hubiera generado eran distorsiones en el mercado laboral y no hubiera logrado evitar el deterioro inherente al sistema. También se explica que la tendencia decreciente que tenía la tasa de sostenibilidad y los montos de pensiones otorgados por ley, no eran sostenibles en el tiempo de las tasas vigentes de cotizaciones, lo que conllevaba a una latente acumulación de la deuda previsional, ya que este

costo implícito del sistema antiguo, una vez agotadas las reservas existentes, hubiera generado mayores presiones fiscales al Estado. Además, se tiene como fundamento que el nuevo sistema es un generador de ahorro nacional.

Al respecto varios estudios y proyecciones previas a la reforma indicaban que: era más recomendable, dejar vigente el antiguo sistema estatal de reparto que haberlo sustituido y reconocer la deuda que el Estado tenía, por lo que el costo fiscal al hacer la reforma se estipulaba aproximadamente que era la mitad de lo que hubiera costado dejar el sistema antiguo. Se reconoció que el Estado con la reforma adquirió el compromiso de pagar las pensiones a todas las personas que optaran por quedarse en el sistema público, lo cual inicialmente se efectuaría con las reservas técnicas de las instituciones previsionales del antiguo sistema. Posteriormente, el Estado debe presupuestar año con año el valor de su deuda con el sistema de pensiones público como uno más de los rubros de gasto fiscal. En general, muchos académicos y especialistas de la seguridad social pensaban que las razones para la implementación del nuevo sistema, distan de ser las anteriormente propuestas, salvo la de generar ahorro nacional, ya que las propuestas y diagnósticos tendían a que la reforma fuese hacia un sistema mixto, pero que obviamente se tomó la decisión por las inversiones y el ahorro nacional que tiene como ventaja el nuevo sistema, y no por el beneficio de los asegurados.

Pese a las críticas que se hicieron hacia la implementación del nuevo sistema, la asamblea legislativa de El Salvador aprobó la reforma del sistema de pensiones el 20 de diciembre de 1996, mediante dos decretos: Ley del sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y Ley Orgánica de la Superintendencia de pensiones. Es necesario mencionar que dicha reforma no fue objeto de suficientes consultas previas, especialmente con trabajadores y empleadores, ni tampoco de amplia discusión pública, por lo

que no se obtuvo un consenso mínimo entre sectores clave de opinión; sin embargo, existe un trabajo de campo realizado en el año de 1997 por un grupo de estudiantes para optar al grado de licenciatura en administración de empresas, en el cual se investigó la postura del sector empresarial, laboral y gubernamental, a cerca de la reforma al sistema previsional Salvadoreño, dando como conclusiones las siguientes:

Sector empresarial: en términos generales, la empresa privada siempre estuvo de acuerdo con la necesidad de una reforma al sistema previsional salvadoreño, estando conscientes de que el antiguo sistema tendía a la quiebra técnica en el corto plazo y que las pensiones mínimas eran muy bajas. Con respecto al nuevo sistema previsional, el sector empresarial mostraba preocupación porque dicho sistema generaría nuevos gastos a mediano plazo sobre los costos fiscales, ya que si el porcentaje del presupuesto nacional destinado a cubrir dichos costos era muy bajo, sería la empresa privada la que sufriría un incremento en los impuestos.

Otra preocupación que mostraba el sector empresarial era el alza en las tasas de cotización para los trabajadores, pues aumentaría considerablemente y podría llevar en el corto plazo a una solicitud por parte de los trabajadores de un aumento salarial para no desbalancearse con altas tasas de cotización para pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia. Todo esto podría generar, según los empresarios, un gran impacto sobre los costos de sus empresas y sobre la competitividad con que contaban en esos momentos en el país.

Sector laboral: de manera general, se puede decir que el sector laboral desconocía en gran medida las reformas que se estaban realizando al sistema previsional salvadoreño y el contenido de la Ley del SAP para el año

de 1996. Específicamente el sector laboral agremiado argumentaba, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de la nueva Ley del SAP, ya que pensaban que dicha ley viola los artículos de la constitución de la República en que se hace referencia a que el Estado es el encargado de velar por la seguridad social de la población. Además, cuestionaban el porqué del excesivo incremento a las tasas de cotización, ya que éstas no van de acuerdo a la realidad nacional. Opinaban que si el ISSS y el INPEP hubieran incrementado sus tasas de cotización y les hubieran permitido invertir al igual que las AFP's, el cambio al sistema privado no hubiese sido necesario.

Cuestionaban por otro lado que dicho cambio era de carácter obligatorio y no se dio la oportunidad de elegir entre otras alternativas, como por ejemplo un sistema previsional mixto. Pero una de las mayores preocupaciones a las que este sector hacía referencia, es la desconfianza en las garantías del SAP, dados los acontecimientos fraudulentos en el sistema financiero generados en los años de 1996-1997, cuando las compañías de seguros e inversiones FINSEPRO e INSEPRO fueron vinculadas en el mayor fraude financiero que habría tenido la historia salvadoreña. Por lo que se creó cierta incertidumbre y temor por parte del sector laboral, pues el dinero de sus pensiones estará en manos de las AFP's cuyos propietarios serán empresarios privados.

Sector gubernamental: el sector gubernamental sostuvo que el antiguo sistema previsional en El Salvador estaba destinado al fracaso por lo que determinó que era necesario la realización de una nueva ley que diera respuesta a los vacíos y diera cumplimiento a los objetivos para los cuales los sistemas previsionales son creados como lo es el garantizar una pensión digna a los cotizantes.

Ahora bien, si no se hicieron las consultas necesarias tampoco se siguió el consejo de algunos expertos locales y extranjeros, ni se dio tiempo para que se prestara asistencia técnica por organismos internacionales. Por ejemplo, el Consejo Superior del Trabajo acordó, en reunión plenaria del 16 de diciembre de 1996, nombrar una comisión Tripartita con el objeto de realizar estudios sobre la reforma, así como solicitar apoyo de la OIT para asesorar dicho consejo, pero el experto de la OIT llegó y rindió su informe después de haber sido aprobada la Ley de SAP. La noche del 18 de diciembre de 1996, la Comisión Especial de Hacienda compuesta por 12 diputados, emitió su voto sobre el Anteproyecto de la Ley del SAP, resultando en seis a favor y cinco abstenciones. El voto faltante (que sería una abstención o en contra, lo que habría generado un empate) no se contó, pues se expulsó de la Comisión a un diputado de la oposición alegando que no había asistido a las sesiones. Así pues, esta comisión aprobó el Anteproyecto con la mayoría de un voto. Trabajando en sesión permanente, hasta altas horas de la madrugada, dos días después se aprobó el Anteproyecto por la Asamblea Legislativa por una mayoría de 52 de los 84 votos, por medio del Decreto Legislativo del Sistema de Ahorro para Pensiones, número 927 del mes de diciembre de 1996 y publicado en el Diario Oficial número 243, tomo número 333, del 23 de diciembre de 1996, con lo que se autorizó el reparto del sistema público de pensiones a manos de la empresa privada, con la promesa de mejorar los servicios de los trabajadores públicos y privados, sin incluir el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) por considerarla como una institución financiera.

2.10.5. Objetivos de la Reforma.

Con respecto al objetivo del nuevo sistema previsional, el artículo 1 inciso

segundo de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones⁶⁰, establece como objeto del sistema el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, mediante los cuales se administrarán los recursos destinados a pagar las prestaciones que deben reconocerse a sus afiliados para cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte.

Hay que aclarar que por la dificultad de obtener información de la exposición de motivos de la Ley del SAP, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Superintendencia de Pensiones, acudimos al análisis titulado: “Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador”, elaborado por el Dr. Carmelo Mesa Lago, y es en dicho análisis donde se expusieron claramente los objetivos de la reforma, los cuales son:

1. Ampliar 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. La reforma logrará una mejoría en las condiciones del mercado laboral al generar mayor ahorro y empleo.

2. Contar con incentivos económicos y sociales adecuados. Entre éstos se encuentra la propiedad exclusiva de la cuenta individual por el asegurado, que incentivará la afiliación al sistema, la cotización puntual y la declaración total del ingreso. Estos incentivos, unidos a un sistema electrónico para desarrollar y mantener una historia laboral del asegurado, resultarán en un aumento del ingreso por cotización y la reducción de la evasión, la mora y la subdeclaración del ingreso.

⁶⁰ Dicha ley que según los datos que generó la encuesta realizada por el grupo, en un 75% de la población encuestada desconoce su existencia y mucho menos su función y propósitos, frente a un 25% que si conoce la referida ley

3. Promover nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, generará recursos para el financiamiento de actividades productivas, colocará los fondos de pensiones bajo óptimas condiciones de riesgo y rentabilidad, asegurará altas tasas de rendimiento de los ahorros previsionales, y tendrá un efecto directo en el desarrollo de mercado de valores.

4. Permitir el acceso a pensiones dignas y seguras en el futuro, pues el antiguo seguro social (ISSS e INPEP) ya cumplió su cometido y el actual sistema de pensiones depara a las actuales y futuras generaciones una vejez insegura, mientras que el nuevo sistema permitirá la homologación de las condiciones de acceso y eliminación de prestaciones privilegiadas, y combinadas con la pensión mínima garantizada, harán el sistema más justo y mejorarán la equidad. Se propiciará la redistribución de recursos por el sistema previsional.

5. Aumentar el tamaño de la cobertura poblacional mediante la ampliación del mercado laboral; fomentar la entrada de más administradoras de pensiones (AFP's) en el mercado y propiciar la competencia entre ellas y así evitar la concentración. La competencia entre las AFP's, su carácter privado, modernidad y personal calificado, así como la libertad de elección (los afiliados escogerán las mejores AFP's en términos de la rentabilidad de la inversión, comisiones, etc.), promoverán la eficiencia y la reducción de los costos de administración.

6. El Estado será responsable de posibilitar los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Se logrará que los trabajadores sean supervisores de su previsión

social.

7. El costo fiscal de la reforma basada en el sistema de Capitalización Plena e Individual será inferior al de una reforma basada en el sistema mixto. El nuevo sistema, basado en la capitalización plena e individual (CPI), generará ahorro interno de largo plazo, cuyo destino serán el financiamiento de actividades productivas para el país.

2.10.6. Características del Sistema.

En el artículo 2 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, se determinan las características del sistema, las cuales son:

- Sus afiliados tendrán derecho al otorgamiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez común y de sobrevivencia, en la forma en que se determina en la ley.
- Las cotizaciones se destinarán a capitalización en la cuenta individual de ahorro para pensiones de cada afiliado, al pago de primas de seguros para atender el total o la proporción que corresponda, según el caso, de las pensiones de invalidez común y de sobrevivencia y al pago de la redistribución por los servicios de administrar las cuentas y prestar los beneficios que señale la ley.
- Las cuentas individuales de ahorro para pensiones serán administradas por las instituciones que se faculten para tal efecto, que se denominarán Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones; éstas serán facultadas por el Estado y estarán sujetas a

vigilancia y control por medio de la Superintendencia de Pensiones.

Las Instituciones Administradoras tienen las siguientes características: se constituirán como sociedades anónimas, de giro único, con un requerimiento de capital de fundación establecido en la ley, con patrimonio en relación al número de afiliados y del tamaño del fondo que administren y una contabilidad separada respecto del fondo de pensiones, una junta directiva integrada por miembros cuya calidad está determinada en la ley.

- Los afiliados del sistema tendrán libertad para elegir y trasladarse entre las Instituciones Administradoras y, en su oportunidad, para seleccionar la modalidad de su pensión.
- Las cuentas individuales de ahorro para pensiones serán propiedad exclusiva de cada afiliado al sistema.
- Cada Institución administradora administrará un fondo de pensiones, en adelante el fondo que se constituirá con el conjunto de las cuentas individuales de ahorro para pensiones, y estará separado del patrimonio de la institución administradora.
- Las Instituciones Administradoras deberán garantizar una rentabilidad mínima del fondo de pensiones que administren.
- El Estado aportará los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas, cuando la capitalización de las cuentas individuales de ahorro para pensiones de los afiliados fueren insuficientes, siempre y cuando éstos cumplan las condiciones requeridas para tal efecto.

- La afiliación al Sistema para los trabajadores del sector privado, público y municipal, es obligatoria e irrevocable, según las disposiciones de la ley. No obstante toda persona sin relación de subordinación laboral puede afiliarse al sistema si lo quisiese.

Asimismo, es de relevancia mencionar otras características o rasgos fundamentales que, según el Dr. Carmelo Mesa Lago, la Ley del SAP (siguiendo el modelo chileno), introdujo en El Salvador:

- El programa de invalidez, vejez y muerte (IVM) del ISSS y del INPEP se cierra, o sea, no admite nuevas afiliaciones.
- El programa antiguo se sustituye por un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI) administrados por sociedades anónimas de giro exclusivo (AFP's), que compiten entre sí por la afiliación de los asegurados.
- Los asegurados pueden, en ciertos casos y dentro de un plazo, escoger entre quedarse en el programa antiguo o pasarse al nuevo.
- La cotización sobre el salario se paga exclusivamente por el asegurado pero se reduce si éste se pasa al sistema nuevo y es definida, es decir, no se cambia a través del tiempo.
- La AFP invierte el fondo depositado y añade el retorno de capital o rendimiento de la inversión a la cuenta individual.
- La pensión es indefinida porque no se determina legalmente, al tiempo

del retiro el asegurado recibirá lo que ha acumulado en su cuenta individual y podrá escoger entre tres modalidades de pensión: una renta vitalicia abonada por una compañía de seguros, un retiro programado pagado por la AFP o una combinación de ambas.

- El Estado se hace cargo de algunos costos de transición del sistema: el déficit que ocurre en el programa antiguo (porque se queda con sólo una minoría de los cotizantes pero con todas las pensiones en curso de pago y las que se generen en ese programa), un certificado de traspaso o bono de reconocimiento (que estima el valor de las cotizaciones contribuidas al programa antiguo y las ajusta a la inflación y paga el 4% de interés anual, otorgando un documento al asegurado que no puede hacerse efectivo hasta el tiempo de retiro).
- El Estado también garantiza el rendimiento mínimo de la inversión promedio del sistema en cualquier AFP que no pueda hacerlo con sus reservas, y las pensiones de los asegurados en caso de quiebra de una AFP o compañía de seguros.
- Si bien es cierto que la reforma en el sistema previsional Salvadoreño siguió el patrón de la reforma exitosa en Chile, ésta se diferencia de la primera en los aspectos siguientes:
- La libertad para mantenerse en el programa antiguo o cambiarse al nuevo dentro de un plazo está limitada por la edad del asegurado: si es menor de 36 años debe obligatoriamente pasarse al nuevo, si tiene 36 y menos de 50/55 años (mujer/hombre) puede optar por quedarse o cambiarse (pero debe manifestar su decisión por escrito, de lo contrario se le afilia al nuevo), y si tiene 50/55 o más (mujer/hombre)

debe quedarse obligatoriamente en el programa antiguo.

- La cotización del empleador, eliminada en Chile, se mantiene en El Salvador.
- La cotización del asegurado, reducida en Chile, se aumenta considerablemente en El Salvador.
- La ley determina topes a las comisiones de las aseguradoras.
- El certificado de traspaso no gana el 4% real de interés anual que se paga en Chile.
- Las edades de retiro son 55/60, más bajas que en Chile que tiene 60/65 (estas edades estaban incluidas en el proyecto de ley salvadoreño pero fue rechazado por el legislador); pero se requieren, además, 25 años de cotizaciones.
- Los cambios entre AFP's se limitan a dos por año (ilimitados en Chile).
- La Superintendencia es financiada por las AFP's y no por el Estado y supervisa tanto al sistema antiguo como al nuevo (en Chile hay superintendencias separadas).

Excepto por una edad más baja de retiro y la eliminación de la contribución del empleador, las condiciones del Sistema Salvadoreño son mucho más estrictas que las chilenas.

Ante esta situación es interesante hacer alusión al estudio realizado por el Dr. Carmelo Mesa Lago para el INCAE, en el cual al referirse a la implementación del modelo Chileno en América Latina, expone: *“Las condiciones de la seguridad social en muchos países de América Latina son menos propicias que las de Chile. En países menos desarrollados tales como Bolivia, Ecuador, Perú y la mayoría de Centroamérica y el Caribe Latino, menos de un cuarto de la población está amparada por la seguridad social.*

Más aún la pobreza, el sector informal, el trabajo por cuenta propia y el sector campesino marginal están mucho más extendidos que en Chile....asimismo factores demográficos y de otra índole son igualmente adversos, por ejemplo la razón de contribuyentes por pensionados era de dos a uno en Chile pero es de uno a uno en Uruguay, incluso en países menos desarrollados como Colombia sufre un desequilibrio más grave que era el caso de Chile. Por último, el Estado no ha cumplido en el pasado sus obligaciones para seguridad social, contrario al caso Chileno, como en varios países como Ecuador y Perú, de ahí que no hay garantía que el gobierno cambie su conducta y se haga responsable de la pesada carga generada por la reforma.”

No se trata de ser adversos a la reforma que se elaboró en nuestro país, pero al analizar el párrafo anterior se concluye que el entorno o las condiciones económicas y sociales de El Salvador son completamente diferentes a la situación que presentaba Chile en los momentos de dicha reforma. De ahí la inseguridad en cuanto a si la reforma, con sus objetivos previstos, funcionaría a cabalidad en nuestro país. Ya han pasado varios años y sin duda alguna se han logrado mejoras pero a la vez se han mantenido algunos problemas que la política de seguridad social salvadoreña no ha logrado solventar.

CAPITULO III

ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACION EXISTENTE EN CHILE, COSTA RICA Y ARGENTINA, REFERENTE AL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

3.1. LEGISLACION DE CHILE.

El sistema de pensiones de Chile es conocido mundialmente por su componente contributivo organizado en forma de capitalización individual y administrativo privadamente por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's). Por lo cual es dable realizar un análisis de su legislación y poder establecer similitudes con el sistema salvadoreño.

3.1.1. Cobertura Poblacional del Sistema de Pensiones Chileno.

El Sistema de Pensiones chileno está diseñado para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte del afiliado, mediante el otorgamiento de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

El sistema contempla un solo régimen aplicable a todos los trabajadores, siendo posible señalar que las personas cubiertas son:

- a) Los trabajadores que iniciaron sus labores por primera vez a partir del 1° de enero de 1983 y que prestan servicios a un empleador bajo vínculo de subordinación y dependencia.
- b) Todos aquellos trabajadores que iniciaron sus labores con anterioridad a esa fecha y que voluntariamente se afilien al nuevo sistema y;
- c) Los trabajadores independientes que al igual que el caso anterior, también se afilien voluntariamente al sistema.

3.1.2. Afiliación al Sistema de Pensiones Chileno.

La afiliación está definida en el derecho chileno como la relación jurídica entre un trabajador y el sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, que origina los derechos y obligaciones que la ley establece, en especial el derecho a las prestaciones y la obligación de cotización.

Desde otro punto de vista, la afiliación constituye un vínculo entre un trabajador y una administradora de fondo de pensiones (AFP).

La ley le confirió una connotación abstracta al concepto de afiliación puesto que las obligaciones y derechos que de ella derivan, existen incluso, en periodos en que no se efectúan cotizaciones. Así, en el nuevo sistema de pensiones tal calidad no se pierde por la suspensión o terminación de la relación laboral, y es por ello, independiente de la condición de activo que tenga el afiliado.

Características de la Afiliación:

- Es única, sea que el trabajador ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambie de AFP. Así lo señala el Decreto Legislativo 3,500, Publicado en el Diario Oficial del 13 de Noviembre de 1980, en su Artículo 2 dispone: “cada trabajador, aunque preste servicios a más de un empleador solo podrá cotizar en una administradora”.
- Es permanente, lo cual significa que subsiste durante toda la vida del afiliado, ya sea que se mantenga o no trabajando, que ejerza una o

varias actividades simultáneas o sucesivas o que cambie de administradora dentro del sistema.

- Es excluyente, ya que un trabajador no puede estar afiliado al nuevo sistema de pensiones y al antiguo a la vez. No obstante ello, los pensionados del antiguo sistema pueden afiliarse al nuevo, desafiéndose del régimen en que se pensionaron.
- Es obligatoria o voluntaria, según los casos. De la libertad u obligación de afiliarse derivan efectos trascendentes, especialmente en lo relativo a la cuantía de la cotización.

Afiliación Obligatoria: en la regla general, el inicio de las labores de un trabajador dependiente no incorporado genera la afiliación automática al sistema, y la obligación de cotizar en una AFP que elija, la que no puede rechazar la afiliación.

Afiliación Voluntaria: no obstante, el carácter de obligatorio que tiene la afiliación para los que iniciaron su vida laboral a partir del 1 de Enero de 1983, ésta también puede ser voluntaria en ciertos casos. Uno de ellos ocurre con las personas naturales que no están sujetas o subordinadas a un empleador y que ejercen una actividad mediante la cual obtienen un ingreso.

Otro caso, es el de los trabajadores que iniciaron sus labores antes del 1 de Enero de 1983, afiliados a algún régimen antiguo, para quienes la incorporación al nuevo sistema es facultativa. Lo mismo ocurre con los afiliados que cumplieron con la edad para pensionarse por vejez, en el

nuevo sistema que es de 60 años para las mujeres y de 65 años para los hombres. Si los afiliados continúan trabajando después de cumplir con estas edades, solo están obligados a efectuar la cotización de salud. Sin embargo, están facultados para continuar cotizando en una administradora con el objeto de incrementar el monto de la pensión que recibirán.

- No discriminatoria, lo cual implica que las AFP's no pueden rechazar por motivo alguno la incorporación de un afiliado, ni pueden discriminar entre ellos, ya sea en cuanto a la forma de afiliarse, de efectuar las cotizaciones, o respecto el otorgamiento de las prestaciones o beneficios que otorga la ley.
- Afiliación y Libertad de Elección. Esta característica es de gran relevancia puesto que el sistema está constituido sobre la base de la libertad de opción del afiliado con ciertas restricciones, la que comprende la libertad de opción de elegir la administradora a la que se integra, la modalidad de pensión, el monto de ella, la cuantía de su cotización y la edad a la que se acogerá a pensión. La libre elección incluye la facultad del trabajador de traspasar el saldo de su cuenta a otra AFP.

3.1.3. Prestaciones Contempladas en la Legislación Chilena.

El Decreto Legislativo 3,500 de la legislación chilena distingue tres tipos de pensiones: vejez, invalidez y sobrevivencia.

Asimismo, se asegura una cuota mortuoria en caso de muerte del afiliado, que constituye un beneficio pecuniario que consiste en el retiro de una suma equivalente a unas quince unidades de fomento⁶¹, de la respectiva cuenta individual del afiliado. Ella se paga a quien, unido o no por un vínculo de parentesco o matrimonio con el afiliado fallecido, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral.

3.1.4. Clases de Pensiones Dentro del Sistema Chileno.

A) PENSION DE VEJEZ (Decreto Legislativo 3500 Art.3)

Hay tres clases de pensiones de vejez: La normal, la anticipada común y la anticipada por desempeño de trabajos pesados.

- **PENSION DE VEJEZ NORMAL.**

Tienen derecho a ella los afiliados que cumplan 65 años de edad si son hombres, ó 60 años de edad si son mujeres. De acuerdo a la legislación Chilena, las personas que cumplan con estas edades y no ejerzan su derecho a obtener pensión de vejez no pueden pensionarse por invalidez y la administradora queda liberada de efectuar el aporte adicional para financiar eventuales pensiones de sobrevivencia, en caso de fallecimiento del afiliado. Cabe señalar que el cumplimiento de la edad para pensionarse no pone al afiliado en la necesidad de hacerlo, ni impide, al que opta por pensionarse a que siga trabajando.

Asimismo, el entrar en goce de pensión no supone el término del contrato de trabajo del pensionante.

⁶¹ Unidad de Fomento, es una medida reajutable que se va actualizando conforme a la variación del Índice de Precios al Consumidor.

- PENSION DE VEJEZ ANTICIPADA COMUN.

Al estar basado el sistema chileno en la capitalización individual, los afiliados pueden pensionarse antes de las edades legales, siempre que cuenten con el ahorro suficiente para que, acogiéndose a alguna de las modalidades establecidas en la ley, obtengan una pensión igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas en los últimos 10 años y que sea igual o superior al 150% de la pensión mínima de vejez, garantizada por el Estado y vigente a la fecha a que se acoja a pensión.

- PENSION DE VEJEZ ANTICIPADA POR DESEMPEÑO DE TRABAJOS PESADOS (Decreto Legislativo 3500 Art. 17)

Este tipo de pensión es similar a la pensión anticipada normal, diferenciándose en la forma de financiamiento. Así, mientras la pensión anticipada común se constituye, entre otros, con las cotizaciones obligatorias y voluntarias del trabajador, la pensión anticipada por desempeño de trabajos pesados se financia, además, con una cotización especial que deben efectuar los trabajadores y empleadores cuyas labores o actividades hayan sido calificadas como pesadas por la Comisión Ergonómica Nacional.⁶²

Esta cotización debe depositarse en la cuenta de capitalización individual del afiliado, y asciende al 2% de la remuneración imponible

⁶² Esta comisión es una entidad autónoma que se relaciona con el Gobierno a través de la Subsecretaría de Previsión Social y que tiene por función determinar las labores que por su naturaleza y por las condiciones en que se desarrolla revisten el carácter de pesadas.

y de cargo del trabajador. El empleador está obligado a efectuar un aporte igual a la cotización de aquel.⁶³

Se ha definido trabajo pesado aquel cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes lo realizan, provocando un envejecimiento precoz, aun cuando no genere una enfermedad laboral.

B) PENSION DE INVALIDEZ (Decreto Legislativo 3500 Art. 4).

Por el Decreto Legislativo 3500, acceden a este tipo de pensiones los afiliados no pensionados, que sin cumplir las edades para obtener una pensión de vejez de la que denominamos común, sufren un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo a consecuencia de una enfermedad o accidente no laboral, que les produzca un debilitamiento en sus fuerzas físicas o intelectuales. Si el origen de la invalidez es laboral, opera el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales establecido en la ley 16,744 del año 1968. Ambos regímenes de protección social son incompatibles, conforme lo dispone la legislación actual chilena.

CLASES DE INVALIDEZ

- Dependiendo del grado de pérdida de la capacidad de trabajo producida por un accidente o enfermedad no laboral, la invalidez se clasifica en total y parcial.

⁶³ La Comisión Ergonómica Nacional, al calificar una faena como de trabajo pesado, podrá reducir la cotización y el aporte fijándolos en 1% respectivamente, para trabajador y empleador.

Invalidez Total: Cuando la pérdida de la capacidad de trabajo es igual o superior a dos tercios.

Invalidez Parcial: Cuando la pérdida de capacidad de trabajo es igual o superior al cincuenta por ciento e inferior a dos tercios.

- Atendiendo a las circunstancias de si la invalidez es decretada por un primer o segundo dictamen de la Comisión Médica,⁶⁴ ella se clasifica en temporal y definitiva.⁶⁵

Invalidez Temporal: Es la decretada provisionalmente por el primer dictamen de la Comisión Médica. Tiene una duración de tres años, salvo que esta Comisión adelante la fecha de emisión del segundo dictamen, mediante resolución fundada.

Esta invalidez puede ser también total o parcial, según el grado de pérdida de la capacidad de trabajo del afiliado.

Invalidez Definitiva: Es la decretada por el segundo dictamen que la Comisión Médica debe emitir en el indicado plazo máximo de 3 años.

C) PENSION DE SOBREVIVENCIA (Decreto Legislativo 3500 Art. 5)

⁶⁴ La invalidez es calificada por la Comisión Médica Regional de acuerdo a las normas para la evaluación y calificación del grado de invalidez de los trabajadores afiliados. De lo que ella resuelva se puede recurrir a la Comisión Médica Central.

⁶⁵ El primer Dictamen es emitido por la Comisión Médica, la cual, frente a una solicitud de pensión, debe verificar que se trate de un afiliado no pensionado, evaluar el grado de pérdida de capacidad de trabajo experimentada y emitir el primer dictamen de invalidez el que otorgará el Derecho a pensión de invalidez total o parcial a contar de la fecha en que se declare la invalidez, o la negará según corresponda. El primer dictamen siempre es obligatorio. El segundo dictamen es la reevaluación o revisión que hace la comisión médica de la condición y el grado de la invalidez decretada por el primer dictamen.

Es aquella a que tienen derecho los componentes del grupo familiar del afiliado cotizante o pensionado, en caso de fallecimiento de éste. Son beneficiarios de ella: la cónyuge sobreviviente, el viudo inválido (que era carga de familia del causante), la madre de los hijos no matrimoniales, los hijos y en ciertas circunstancias los ascendientes (padre o madre). Junto con la pensión de sobrevivencia, la familia del pensionado o afiliado cotizante fallecido, puede ser beneficiaria de una cuota mortuoria, en los términos indicados.

3.1.5. Modalidades de pago de Pensiones en la Legislación (Decreto Legislativo 3,500 Art. 61).

Los afiliados que cumplan con los requisitos legales para pensionarse, pueden disponer del saldo de la cuenta de capitalización individual, y optar por una de las cuatro modalidades de pensión que establece la ley.

A) RETIRO PROGRAMADO (Decreto Legislativo 3,500 Art. 65)

Consiste en que el afiliado autorice a la AFP de su elección, para que retire anualmente una cantidad de dinero de su cuenta de capitalización individual, con la cual se financia una pensión anual pagada en mensualidades. Este retiro se caracteriza principalmente por ser esencialmente revocable (puede optar por alguna de las otras modalidades de pensión), y obligatorio para los afiliados cuya pensión resulte ser inferior a la mínima garantizada, ya que en este caso no pueden optar por una renta vitalicia.

B) RENTA VITALICIA INMEDIATA (Decreto Legislativo 3,500 Art. 62)

Esta modalidad se expresa en la celebración de un contrato entre el afiliado y una compañía de seguros, por el cual el beneficiario se obliga a transferir sus fondos previsionales (o la parte de ellos que se convenga de su AFP), a la entidad aseguradora que elija y ésta a pagar una pensión mensual constante en UF,⁶⁶ desde el momento en que suscribe el contrato hasta su fallecimiento, y producido éste, una pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios.

Se caracteriza por ser irrevocable, por el hecho que el afiliado deja de ser dueño de sus fondos previsionales, ya que estos se transfieren a la compañía de seguros a cambio de una renta vitalicia contratada, y porque el valor de la pensión se mantiene constante en el tiempo.

C) RENTA TEMPORAL CON RENTA VITALICIA DIFERIDA (Decreto Legislativo 3,500 Art. 64).

Esta modalidad constituye una mezcla de las dos modalidades anteriores. Aquí, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una pensión mensual a contar de una fecha futura, definida en el contrato (renta vitalicia diferida), para lo cual traspasa a ésta el monto de la prima convenida, reteniendo en su cuenta de capitalización individual los fondos suficientes para obtener de la Administradora una renta temporal durante el período que medie entre la fecha en que se ejerce la opción por esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comienza a ser pagada por la compañía de seguros con la que celebró el contrato.

D) RENTA VITALICIA INMEDIATA CON RETIRO PROGRAMADO.⁶⁷

⁶⁶ *Ibíd.* Cita 51

⁶⁷ Modalidad introducida por la ley 19,934, chilena de 2004, Artículo 1, Numeral 11, que entró en vigencia a mediados de agosto de 2004.

La renta vitalicia inmediata con retiro programado es aquella modalidad de pensión por la cual el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida una renta vitalicia inmediata con una parte de la cuenta de capitalización individual, acogiendo con la parte restante a la modalidad de retiro programado. En este caso la pensión corresponderá a la suma de los montos recibidos en cada una de las modalidades.

Solo podrán optar por esta modalidad aquellos afiliados que puedan obtener una renta vitalicia inmediata que sea igual o mayor que la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

3.1.6. Constitución y Financiamiento de las pensiones en la Legislación Chilena.

Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia se financian con el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado y con la garantía estatal cuando corresponda. En el saldo de la cuenta de capitalización se incluyen aquellos aportes que debe realizar la compañía de seguros en caso de invalidez o muerte del afiliado y que constituyen el aporte adicional. En el caso de corresponder, también se agrega el bono de reconocimiento.⁶⁸

Hay que tener presente la modificación introducida al DL 3,500 por la ley 19,934; que está en vigor desde mediados de agosto del 2004. Por ella se crea el sistema de monto de pensión el que está destinado a facilitar la

⁶⁸ El Bono de Reconocimiento es un instrumento que deben emitir las instituciones de Previsión del antiguo sistema, todas reunidas hoy en el Instituto Nacional de Pensiones (INP). El Bono se expresa en dinero y representa los períodos de cotización que se registra en las instituciones señaladas a los cotizantes que se cambian al nuevo sistema de pensiones. El financiamiento del bono es de cargo fiscal.

elección con mayor información y transparencia de la modalidad de pensión para el afiliado y/o sus sobrevivientes, según los casos.

FORMAS DE CONSTITUIR Y FINANCIAR LAS PENSIONES DE VEJEZ

En este tipo de pensión, el saldo de la cuenta está constituido por:

- a) Capital acumulado por el afiliado como resultado de sus cotizaciones tanto obligatorias como voluntarias, y de la rentabilidad obtenida por las inversiones realizadas.
- b) Bono de reconocimiento y su complemento cuando corresponda.
- c) Ahorro previsional voluntario, si lo hubiere.
- d) Depósito convenido, si lo hubiere.
- e) Cuenta de ahorro voluntario, si lo hubiere.

FORMAS DE CONSTITUIR Y FINANCIAR LAS PENSIONES DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA.

Estas pensiones se constituyen, además de las fuentes enunciadas a propósito de la pensión de vejez (capital acumulado, bono de reconocimiento, etc.), eventualmente por un aporte adicional, el cual está llamado a completar el capital necesario para financiar la pensión de aquellos afiliados que no lograron acumularlo con su cotización por haberse invalidado o haber fallecido prematuramente.

Así el aporte adicional es el monto expresado en unidades de fomento, que corresponde a la diferencia entre el capital necesario para financiar una pensión de referencia y el capital acumulado por el afiliado, incluido el bono de reconocimiento y su cumplimiento y la contribución a la fecha del fallecimiento o de ejecutoria del segundo dictamen de invalidez.

EXCEDENTE DE LIBRE DISPOSICION (Decreto Legislativo 3,500 Art. 71)

Si una vez constituida la pensión, cualquiera que fuera su tipo o modalidad, los recursos acumulados en su cuenta individual resultan ser superiores al monto que la ley define como necesarios para financiarla, el afiliado podrá retirar el remanente como excedente de libre disposición o destinado a incrementar la pensión. Este excedente es, por lo tanto, la suma que queda en la cuenta de capitalización individual después que el afiliado hace efectiva su pensión.

3.1.7. Pensión Mínima Garantizada por el Estado.

El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que reúnan los requisitos que señala el Decreto Legislativo 3,500. Así, el Estado se obliga a pagar las diferencias que eventualmente se produzcan entre las pensiones financiadas con el saldo de cuenta y los mínimos de pensiones que establece la ley. Para pensión mínima de vejez se exige contar con al menos 20 años de cotizaciones, en tanto que para pensión por invalidez y por sobrevivencia se exigen 10 años, como regla general.

3.1.8. Bono de Reconocimiento (Decreto Legislativo 3,500 Art. 3).

El bono de reconocimiento es un instrumento que deben emitir las instituciones de previsión del antiguo sistema, todas reunidas hoy en el Instituto Nacional de Pensiones (INP). El bono de expresa en dinero y representa los periodos de cotizaciones que registren en las instituciones señaladas los imponentes⁶⁹ que se cambien al nuevo sistema de pensiones. El financiamiento del bono es de cargo fiscal.

⁶⁹ Entiéndase imponente como afiliados cotizantes

Los requisitos exigidos para que este bono proceda son: Estar afiliado al nuevo sistema y registrar a lo menos doce cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión del antiguo sistema dentro de los cinco años anteriores a octubre de 1980 o registrar cotizaciones en alguna institución previsional en el periodo comprendido entre el uno de julio de 1979 y la fecha de su opción por una AFP.

La fórmula del cálculo del bono trata de respetar los derechos en curso de adquisición al momento que se efectúa la opción por el nuevo sistema.

3.1.9. Financiamiento del Sistema de pensiones Chileno.

a) Las cotizaciones.

La cotización es la parte de la remuneración o de la renta declarada, que los trabajadores dependientes o independientes (voluntariamente incorporados), respectivamente, están obligados a enterar en la administradora en la que se encuentran afiliados para financiar las prestaciones que establece la ley y para pagar la comisión que corresponde a la administradora. Es decir, es una forma de descuento coactivo, ordenada por la ley con respecto a los afiliados para garantizar prestaciones de seguridad social, en este caso, pensiones.

En el sistema de pensiones sólo cotizan los afiliados, la excepción es la cotización que los empleadores deben efectuar en materia de trabajos pesados.

b) Personas Obligadas a Cotizar

1) Los trabajadores dependientes menores de 65 años, si son hombres, o de 60 años, si son mujeres.

2) Los trabajadores afiliados sujetos a subsidio por incapacidad laboral transitoria.

3) Pensionados por invalidez total o parcial, conforme a un primer dictamen.

4) Pensionados por invalidez parcial o total, conforme a un segundo dictamen. Estos afiliados, si continúan prestando servicio en calidad de trabajadores dependientes, estarán obligados a cotizar.

5) Trabajadores pensionados de la ley 16,744; sobre seguro social por accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

c) Personas facultadas para cotizar.

Debido a que los beneficios que establece la ley se financian con las cotizaciones de los propios asegurados o afiliados, están facultados para cotizar todas aquellas personas que, sin estar obligadas, quieren acceder a sus beneficios.

Las personas que están facultadas para cotizar son: a) Trabajadores independientes. Se entiende por tales a las personas naturales que, sin estar subordinados a un empleador, ejercen una actividad mediante la cual obtienen un ingreso; b) Trabajadores dependientes mayores de 65 años si son hombres y de 60 años si son mujeres; y c) Pensionados por vejez normal o anticipada y por invalidez total originada por un segundo dictamen si estos afiliados continúan trabajando como dependientes, estarán exentos de la obligación de cotizar.

d) Tipos de cotizaciones:

1) Cotización obligatoria.

Corresponde al diez por ciento de la remuneración de la pensión (en el caso del seguro de la ley 16744), de la renta o el subsidio por incapacidad laboral, que los afiliados deben enterar en su cuenta de capitalización individual⁷⁰.

Cabe señalar que en el caso de los trabajadores con dos o más remuneraciones provenientes de distintos empleadores, sólo les es permitido estar afiliados y cotizar en una administradora y el tope imponible obligatorio, es de 60 UF aplicable sobre la suma total de los ingresos.

2) Cotización Adicional.⁷¹

Los afiliados están obligados a efectuar una cotización adicional sobre la misma base de cálculo de la cotización obligatoria, que se destina al financiamiento de la administradora, incluido el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Esta cotización se fija libremente por cada administradora y es uniforme para todos los afiliados.

3) Cotización voluntaria (DL 3500, Art. 18 y 20)

Los trabajadores podrán efectuar cotizaciones voluntarias en su cuenta de capitalización individual, las que no obstante ser libres, sólo pueden ser retiradas convertidas en pensión o como excedentes de libre disposición. El único objeto de estas cotizaciones es financiar una pensión anticipada o incrementar el monto de la pensión.

⁷⁰ Para estos efectos se entiende por remuneración la contraprestación en dinero y las adicionales en especie valuadas en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo; y por renta imponible mensual, la que es declarada mensualmente por el trabajador independiente a la AFP para que sirva de base a su cotización, la que no podrá ser inferior al ingreso mínimo. Art. 41 y 44 del Código de Trabajo chileno, en relación con los art. 14, 15 y 92 DL 3500. El mínimo imponible corresponde al ingreso mínimo (\$ 186 aproximadamente). El tope es de 60 UF (\$ 800 aproximadamente).

⁷¹ Las cotizaciones adicionales fluctúan actualmente entre un 2 y un 2.4 %.

3.1.10. Otros Mecanismos de Financiamiento y Ahorro.

A) Cuenta de Ahorro Voluntario (DL 3500 Art. 21 y 22).

Cada trabajador puede efectuar voluntariamente, en la administradora en que se encuentre afiliado, depósitos que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los fines tributarios. Su único objetivo es incentivar el ahorro de los afiliados. Estos depósitos se abonarán en una cuenta personal para cada uno de ellos que se denominan cuenta de ahorro voluntario, la cual es independiente de la cuenta de capitalización individual.

De los fondos de esta cuenta se puede disponer para efectuar hasta 4 retiros de libre disposición en el año calendario y para acreditar el ahorro de dinero en los sistemas habitacionales, sin perjuicio que puedan destinarse a su vez para incrementar el saldo para pensión.

B) Depósitos Convenidos.

El trabajador puede depositar en su cuenta de capitalización individual las sumas que convenga con su empleador con el único objeto de financiar una pensión anticipada o de incrementar el monto de su pensión. Estas sumas no constituyen remuneración para ningún efecto legal y no se consideran rentas para efectos tributarios. En ningún caso pueden confundirse con el resto de los aportes acumulados en la cuenta.

A través de este sistema el empleador puede facilitar la terminación de contratos de trabajo de personas que están cercanas a la edad de jubilación.

Los depósitos convenidos se diferencian de la cotización voluntaria principalmente en que pueden consistir en una suma única (la cotización voluntaria es periódica).

C) Cuenta de Ahorro Previsional Voluntario.

Esta cuenta está constituida por las sumas destinadas por el trabajador a los planes de ahorro previsional voluntario ofrecidos por las instituciones autorizadas⁷² al efecto.

Pueden realizar dichos depósitos los trabajadores dependientes o independientes, afiliados imponentes o cotizantes según el caso, de INP o de una AFP, y su finalidad es promover con incentivos tributarios, el ahorro para fines de incrementar el saldo para financiar la pensión.

El establecimiento de este mecanismo de ahorro vinculado a la pensión, tiene para el que lo efectúa ventajas tributarias y en la medida que, en el momento oportuno, se destine a financiar pensiones, no tiene costos.

D) Cuenta de Capitalización Individual.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deben crear una cuenta de capitalización individual a cada uno de sus afiliados, a más tardar el día 15 del mes siguiente al de la afiliación, para abonar en ellas sus cotizaciones obligatorias y voluntarias.

El saldo de esta cuenta sólo puede ser utilizado para financiar una pensión o para ser retirado como excedente de libre disposición, cuando los recursos acumulados superen el monto que la ley define como necesarios para financiar la pensión de que se trate.

E) Fondos de Pensiones.

⁷² La ley 19,768 del año 2001, que introdujo este tipo de cuenta modificando al respecto el DL 3,500; estableció como instituciones autorizadas para administrarlas a los Bancos e Instituciones Financieras, Administradoras de Fondos Mutuos, Compañías de Seguros de Vida, Administradoras de Fondos de Inversión, Administradoras de Fondos Para la Vivienda y otras que autorice la Superintendencia de Valores y Seguros

Los fondos de pensiones son un patrimonio independiente y diverso del propio de la administradora. La AFP no tiene derecho de dominio sobre ellos ni sobre los instrumentos que lo componen los cuales pertenecen a los titulares de las cuentas de capitalización individual; es decir, a los afiliados a esa AFP.

La ley, con el objeto de evitar que los fondos de pensiones se confundan con el patrimonio de la administradora, dejándolos a salvo de riesgos financieros asociados a la gestión de estas, establece que ni ellos ni los bienes que lo componen pueden estar afectos a gravámenes, y son inembargables. Por lo tanto las AFP's administran los fondos por cuenta de los afiliados que son sus dueños, de modo que toda la rentabilidad que ellos obtengan les pertenece.

La administradora tiene su estímulo en la comisión que cobra por su gestión a los afiliados.

3.1.11. Características de los Fondos de Pensiones.

- Son independientes del patrimonio de la administradora (Decreto Legislativo 3,500 Art. 33)
- Los bienes y derechos que lo componen son inembargables, salvo los fondos depositados en la cuenta de ahorro voluntario.
- Están destinados a generar las prestaciones establecidas en la ley. No pueden estar afectos a gravámenes.
- Los afiliados son sus únicos dueños.
- La rentabilidad que ellos generen les pertenece a los afiliados de la administradora y en relación con los registrados en sus cuentas individuales.

3.1.12. Tipos de Fondos de Pensiones.⁷³

La ley 19,795 (Decreto Legislativo 3,500 Art. 23) del año 2002 introdujo una importante modificación al sistema, al establecer cinco tipos de fondos de pensiones, denominados A, B, C, D y E.

El objetivo es incrementar el valor esperado de las pensiones futuras, pudiendo adscribirse a alguno o algunos de ellos cualquier afiliado, incluso desde el momento mismo de su incorporación al sistema; es decir, desde el inicio a la vida laboral, con la única limitación para los hombres y mujeres que cumplan los 56 o 51 años de edad, respectivamente, que ya no podrán optar al fondo de pensiones tipo A (El de instrumentos de inversión más riesgosos, considerados estos riesgos en razón de la edad de los afiliados), quedándoles plenamente subsistente la libertad para acogerse a cualquiera de los otros cuatro fondos.⁷⁴

En todo caso se trata de una limitación que sólo afecta a las cotizaciones obligatorias de la cuenta de capitalización individual y a la cuenta de ahorro de indemnización, obligatoria o sustitutiva (por término de contrato de trabajo).⁷⁵

En consecuencia, no afecta a los fondos originados en cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y de la cuenta de ahorro voluntario que en

⁷³ Primitivamente, el Decreto Legislativo 3,500 contenía un Fondo Único de Pensión. Años más tarde, en 1999 la ley 19,641 del año 2,000 introdujo un segundo Fondo (Tipo 2), cuyo efecto fue casi nulo, para que al fin la ley 19,795 del año 2,002 estableciera cinco fondos.

⁷⁴ “La clasificación de los fondos de pensiones corresponden al nivel de riesgo que estos representan al nivel de inversión, siendo el más riesgoso el tipo A y el menos riesgoso el tipo E, se eligen por los afiliados en razón de la edad, y en caso de no ser elegidos, la AFP lo asigna”

⁷⁵ Conforme al Código de trabajo Chileno, el Artículo 164 y siguientes, las AFP’s administran dos cuentas de indemnización por término de contrato de trabajo: Una obligación para trabajadores domésticos (4.11% de remuneración mensual) y una voluntaria para cualquier trabajador, convenida con el empleador. Aporta solo este último.

todo momento podrán tenerlos depositados en cualquiera de los cinco fondos que crea la mencionada ley.

Si al momento de incorporarse al sistema de pensiones, el afiliado no opta por alguno de los tipos de fondos, será asignado a uno de ellos según su edad, conforme lo indica el art. 23 del Decreto Legislativo 3,500 del año 1980.

Los cinco tipos de fondos se diferencian por el nivel de inversión en instrumentos de renta variable y por ende de mayor riesgo relativo, siendo el más riesgoso el fondo tipo A y el de menor riesgo el fondo de tipo E.

Los restantes fondos B, C y D, van disminuyendo su volatilidad en la medida que sus inversiones en renta variable también disminuyen, llegando al 0% en el caso del fondo tipo E.

3.1.13 Inversión de los Fondos de Pensiones.

Las inversiones de los fondos de pensiones deben tener como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad. Toda otra finalidad que se pretenda dar a las inversiones que se realicen con recursos, se considera contraria a los intereses de los afiliados y constituye un incumplimiento grave de las obligaciones por parte de la AFP.

El Decreto Legislativo 3,500 se preocupa de establecer y autorizar la inversión de los recursos de los fondos de pensiones en ciertos instrumentos, entre los cuales podemos mencionar:

- 1) Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central.
- 2) Depósitos a plazo, bonos y otros tipos representativos de captaciones emitidas por instituciones financieras

- 3) Títulos garantizados por instituciones financieras
- 4) Letras de créditos emitidas por instituciones financieras
- 5) Bonos de empresas públicas y privadas canjeables por acciones
- 6) Acciones de sociedades anónimas abiertas e inmobiliarias abiertas
- 7) Títulos de crédito, valores o efectos de comercio emitidos o garantizados por estados extranjeros.
- 8) Otros fondos o instrumentos de oferta pública, cuyos emisores sean fiscalizados por organismos competentes, etc. (Decreto Legislativo 3,500 Art. 45)

Estos instrumentos deben cumplir con los requisitos que establece la ley para que sean objeto de la inversión del fondo de pensiones.

3.1.14. Inversión Prohibidas en las AFP (Decreto Legislativo 3,500 Art. 45).

La ley prohíbe la inversión de los recursos de los fondos en instrumentos cuyos emisores son personas relacionadas con administradoras o cuya actividad no tenga por objeto obtener una ganancia económica.

Entre las inversiones que están prohibidas se encuentran:

- 1) Acciones de AFP, de Compañías de Seguros, de Administradoras de Fondos Mutuos, de Administradoras de Fondo de Inversión, de Bolsa de Valores, de Sociedades Corredoras de Bolsa, de Sociedades Anónimas relacionadas.
- 2) Cuotas de fondo de inversión
- 3) Cuotas de participación de fondos de inversión de capital extranjero.

3.1.15. Garantías, Custodias y Otras Restricciones en la Administración de los Fondos.

Una de las principales garantías que la ley establece para la seguridad de los fondos de pensiones previsionales es la separación patrimonial entre ellos y el fondo de la AFP.

Esto, porque los fondos están constituidos por los recursos acumulados por los afiliados en sus cuentas de capitalización individual, como resultado de las cotizaciones (las cuales son obligaciones en cuanto a su entero por los trabajadores, según disposición expresa de la ley), y aportes efectuados, del ahorro voluntario y ahorro previsional voluntario y de la rentabilidad obtenida por la inversiones, perteneciendo, por consiguiente, exclusivamente a los afiliados.

A su vez, la ley señala que la Administradora deberá mantener un activo denominado Encaje (DL 3,500 Art. 40), equivalente al 1 % de cada fondo.

Este Encaje se invertirá en cuotas de los respectivos fondos y tiene por objeto responder de la rentabilidad mínima que la propia ley establece.

La ley además se preocupaba de garantizar una rentabilidad mínima (DL 3,500 Art. 37) de los fondos, para lo cual ordena la creación de una reserva de fluctuación de rentabilidad en cada uno de ellos, la cual se forma con los excesos de rentabilidad real anualizada de los últimos 36 meses de un fondo, que en un mes supera las cantidades que establece el DL 3,500.

En ambos casos contemplan sanciones tan graves como la disolución, por el solo ministerio de la ley, de la administradora en el caso que no hubiere enterado la diferencia de rentabilidad o repuesto el Encaje de cualquiera de los fondos que administre, transcurridos los plazos legales.

Por otra parte, la ley establece que la AFP no podrá transar instrumentos financieros con recursos de los fondos de pensiones a precios que sean perjudiciales para éstos, considerando los existentes en los mercados formales al momento de efectuarse la transacción en caso de infracción, la diferencia que se produzca a este respecto deberá ser integrada al respectivo fondo por la administradora correspondiente.

Adicionalmente, las AFP, por mandato legal, no pueden operar con cualquiera de los fondos, para obtener beneficios indebidos, directos o indirectos. Tampoco pueden cobrar por cualquier servicio a los fondos, salvo aquellas comisiones que estén expresamente autorizadas; también está prohibido adquirir o enajenar bienes, por cuenta de cualquiera de los fondos, en que actúe para sí, como cedente o adquirente de la administradora.

Asimismo, los títulos representativos del 90%, a lo menos, de cada uno de los fondos y de las cajas respectivas deben mantenerse en custodia en las entidades que señala la ley.

3.1.16. Administración y Gestión de las AFP's.

Las AFP's son sociedades anónimas que tienen por objeto administrar los fondos de pensiones, otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Las administradoras tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las que son deducidas de las respectivas cuentas de capitalización individual o de los retiros, según corresponda.

3.1.17. Giro y Objetivo de las AFP's.

El giro de la AFP es la administración de los fondos de pensiones. Así, la actividad de la AFP's tiene tres objetivos fundamentales:

- a) Recaudar la cotización obligatoria (10% de la remuneración obtenible), más la adicional.
- b) Obtener la mayor rentabilidad posible de los fondos previsionales con la mayor seguridad.
- c) Otorgar prestaciones en los casos en que el beneficiario no elija pensionarse o no pueda hacerlo por la modalidad de renta vitalicia en cualquiera de sus posibilidades.

Adicionalmente, las AFP's pueden:

- Constituir en el país sociedades anónimas filiales que complementen su giro previa autorización de la superintendencia, y;
- Encargar la función de administración de la cartera de recursos que componen los fondos de pensiones a sociedades de duración indefinida cuyo objetivo exclusivo sea precisamente la administración de cartera de recursos previsionales.

3.1.18. Características de las AFP's.

- a) Las AFP's son sociedades anónimas especiales que existen en virtud de una resolución de la superintendencia de AFP's, que autorizan su existencia y aprueba sus estatutos.
- b) El capital mínimo para su contribución es el equivalente a 5,000 UF, el que debe encontrarse suscrito y pagado al momento de otorgarse la escritura social.
- c) Están sujetas a la fiscalización de un organismo contralor llamado superintendencia de AFP.

3.1.19. Control y Fiscalización de las AFP's.

La ley contempla la existencia de una entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, que se relaciona con el Gobierno a través del ministerio de trabajo y previsión social cuyo rol es la súper vigilancia y control de las AFP's y el ejercicio de las funciones y atribuciones que ella le otorga. Esta entidad es la superintendencia de AFP (DL 3,500 Art. 93).

3.1.20. Funciones de la Superintendencia de las AFP's.

Funciones generales que corresponden a la superintendencia en estudio:

- 1) Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del sistema con carácter obligatorio para las AFP's, las sociedades filiales y las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales y dictar normas generales para su aplicación.
- 2) Autorizar la constitución de las AFP's, de las sociedades filiales, y otras.
- 3) Fiscalizar el funcionamiento de las administradoras y la concesión de las prestaciones que estas otorgan a sus afiliados.
- 4) Fiscalizar la inversión de los recursos de los fondos de pensiones y la composición de la cartera de inversiones.
- 5) Efectuar las liquidaciones de las AFP's, de las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales y las de fondo de pensiones.
- 6) Aplicar sanciones y disponer la revocación de la autorización de existencia de conformidad a la ley, de las AFP's, de sus sociedades

filiales y de las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales.

- 7) Velar por el cumplimiento de las normas que establecen los requisitos necesarios para que opere la garantía estatal.

3.1.21. Reformas al Actual Sistema de Pensiones Chileno.

Como anteriormente se había mencionado, el sistema de pensiones de Chile es conocido mundialmente por su componente contributivo organizado en forma de capitalización individual administrado privadamente por las AFP's. Sin embargo, una parte importante del mismo que no ha generado la suficiente atención es la que corresponde al esquema no contributivo.

Es así que la presidenta Verónica Michelle Bachelet Jeria identificó la reforma de pensiones como una prioridad para su Gobierno; se formó un consejo asesor con 15 expertos de diversas especialidades y visiones.

Dicho consejo trabajó en una etapa inicial de consulta, que incluyó 49 audiencias, con 73 organizaciones, 250 dirigentes y expertos, un Seminario Internacional con 14 expertos de primer nivel y 3 estudios de opinión, una encuesta de protección social; cuyo reporte fue publicado en Julio de 2006, y la reforma comenzó su implementación en Julio de 2007.

Se proyecta que la implementación total tomará cerca de 10 años.

La nueva Ley 20,255 introduce perfeccionamientos a los tres pilares que conforman un sistema de pensiones, los cuales son: Pilar Solidario, Pilar Obligatorio y Pilar Voluntario con el fin de lograr un sistema integrado y coordinado que asegure la protección social a cada uno de los ciudadanos del país. Se trata de una reforma estructural, financieramente sustentable y que supone una profunda modernización institucional, la cual crea un nuevo

sistema de pensiones donde el Estado garantiza derechos en cobertura y beneficios, estableciendo derechos universales y mínimos sociales para las personas que desarrollan su vida laboral en Chile.

En dicha reforma se establecen 70 propuestas, 10 áreas de trabajo que son:

- 1) Sistema Solidario.
- 2) Trabajadoras Mujeres.
- 3) Trabajadoras Independientes.
- 4) Trabajadores Jóvenes.
- 5) Mayor competencia y menores costos en el Sistema de AFP.
- 6) Mayor rentabilidad de los Fondos de Pensiones.
- 7) Fomento al ahorro previsional voluntario.
- 8) Pago por el empleador del seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
- 9) Nueva Institucionalidad.
- 10) Participación de los usuarios y educación previsional.

SISTEMA SOLIDARIO.

La reforma crea un sistema de pensiones solidarias que beneficiará a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna.

Quienes no tienen ahorros previsionales e integran el grupo más vulnerable; es decir, aquellos que pertenezcan al 40% más pobre de la población, accederán a una pensión básica solidaria (PBS), a partir de Julio de 2008, con un valor inicial en dólares de \$128 USD. A partir de Julio de 2009 accederá a este beneficio el 45% más pobre de la población y la pensión se incrementará a \$160 USD. El 1 de Julio de 2010 esa pensión llegó al 50% de la población y así hasta el 2012 y que alcanzará el 60% de la población más pobre.

Para quienes hayan cotizado, cumplan con los requisitos de elegibilidad y reciban una pensión inferior a \$150 USD en 2008, el Gobierno aportará un monto denominado Aporte Previsional Solidario que permitirá aumentar su pensión.

A su vez, el techo máximo de pensión para recibir este beneficio seguirá incrementando cada año, de modo tal que el 2012 recibirán aporte previsional solidario todos aquellos pensionados que hayan cotizado y reciban una pensión inferior a \$543 USD.

En los primeros años las pensiones solidarias se concentrarán en los pensionados de menores ingresos, para ir gradualmente alcanzando las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población.

TRABAJADORAS MUJERES.

Las mujeres serán las principales beneficiarias del sistema solidario, ya que se estima que más de un 60% de las pensiones básicas solidarias serán percibidas por ellas. Además, se otorgará un bono por cada hijo nacido vivo a todas las mujeres cuando cumpla los 65 años siempre que:

- Estén afiliadas al Sistema de Pensiones.
- Sean beneficiarias del Sistema de Pensión Básica Solidaria; o
- Perciban una pensión de sobrevivencia, sin ser adicionalmente afiliadas a cualquier régimen previsional.

Este bono equivale al 10% de 18 salarios mínimos. También recibirán el bono por los hijos adoptivos, a este bono accederán quienes se pensionen desde el 1 de Julio de 2009 y también se aplica, para esas madres, a hijos nacidos con anterioridad a esa fecha.

Desde el nacimiento del hijo, el monto del bono gana una rentabilidad promedio de todos los fondos Tipo C, hasta que la mujer cumpla los 65 años. En ese momento el monto acumulado será depositado en la cuenta previsional de la mujer o integrado a su PBS o Pensión de Sobrevivencia, aumentándolas.

Para el caso de las mujeres que hayan tenido hijos con anterioridad al 1 de Julio de 2009, la rentabilidad se devengará desde esa fecha.

También se establecerá la separación por género del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Esto significa que, como las mujeres viven más, el costo de este seguro en su caso será menor. La diferencia a su favor se agregará a la cuenta de pensiones, aumentándola. Esta medida mejorará las pensiones de las mujeres.

TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

Se iguala la situación de derechos y obligaciones de cotización de los trabajadores independientes (por ejemplo, aquellos que emiten boletas a honorarios) respecto de los trabajadores dependientes.

Tendrán acceso a todos los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, incluida la Asignación Familiar, podrán afiliarse también a las Cajas de Compensación y estarán protegidos por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. La obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes se alcanzará gradualmente, a partir del año 2012.

TRABAJADORES JOVENES.

Se crea un subsidio a las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores entre 18 y 35 años que perciban ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo.

Este subsidio permitirá fomentar el empleo juvenil, aumentar los empleos con contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

Estará constituido por DOS TIPOS DE APORTES: Un subsidio a la contratación, equivalente a un 50% de la cotización de un salario mínimo (\$15.33 USD a la fecha) y un aporte directo a la cuenta de capitalización individual por el mismo monto.

El subsidio a la contratación entró en vigencia el primer día del séptimo mes siguiente al de la publicación de la ley, estimándose que benefició a cerca de 300 mil trabajadores jóvenes en el año 2009.

MAYOR COMPETENCIA Y MENORES COSTOS EN EL SISTEMA DE AFP.

Para este propósito se harán licitaciones entre las AFP's para que los nuevos afiliados paguen comisiones más bajas. Esto significa que los nuevos trabajadores serán asignados, por hasta 24 meses, a la AFP que ofrezca la menor comisión en la licitación, lo que se estima disminuirá el valor de las comisiones cobradas por las Administradoras.

Se eliminan las comisiones fijas por cotización, retiros y por transferencia de saldo, las que actualmente producen una disminución en los ahorros previsionales, de modo de facilitar la comparación de precios entre administradoras.

Las AFP's ya no administrarán el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS): se realizará una licitación del SIS para todos los afiliados, independiente de la AFP en la que se encuentren.

Se autorizará la creación de AFP's como filiales de compañías de seguros para incorporar nuevos actores al sistema previsional y favorecer la competencia.

Se establecen regulaciones a los conflictos de interés y se previenen las ventas atadas de productos y servicios financieros, estableciéndose normas sobre gobiernos corporativos para las AFP's y las sociedades en las que invierten los fondos.

También se incentiva la subcontratación de servicios por parte de las AFP's (entre otras, la atención al público y administración de cuentas y de fondos), estableciéndose que el pago del IVA por estos servicios podrá ser utilizado como un crédito al impuesto de primera categoría.

MAYOR RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES.

Se amplían las alternativas e inversión en Chile y en el exterior, lo que permitirá alcanzar mejores pensiones para los afiliados a las AFP's. Se estima que un 1% de rentabilidad a lo largo de la vida activa aumenta en un 20% el monto de la pensión.

En el caso del límite de inversión en el exterior, se amplía hasta un 80%. Se flexibiliza el régimen de inversiones dejando sólo 5 límites establecidos por ley y delegando la regulación a un Régimen de Inversión que emitirá la Superintendencia de Pensiones, con la opinión de un Consejo Técnico de Inversiones.

Estas medidas permitirán mejorar la combinación de rentabilidad y riesgo de los ahorros previsionales de los trabajadores.

FOMENTO AL AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO (APV).

Se crea un mecanismo de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, mediante el cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores, mediante acuerdos entre cada empresa y sus trabajadores.

Se mantiene el actual beneficio tributario al APV, pero además se crea un nuevo incentivo al Ahorro Previsional Voluntario dirigido a la clase media.

Con este beneficio se permitirá que quienes no se favorezcan en el respectivo año del beneficio tributario del APV y destinen todo o parte del saldo de cotizaciones voluntarias o depósitos de ahorro previsional voluntario o de ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), a adelantar o incrementar su pensión, tengan derecho, al momento de pensionarse, a percibir una bonificación equivalente al 15% del monto ahorrado por el trabajador.

La bonificación será depositada anualmente en una cuenta individual especial y exclusiva para tal efecto y tendrá un tope anual de 6 UTM.

PAGO POR EL EMPLEADOR DEL SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA.

Se estableció que la cotización de este seguro (SIS) sea de cargo del empleador, en el caso de los trabajadores dependientes. Al traspasar el cobro de la prima al empleador, se otorga mayor poder negociador al demandante en la determinación de las primas de este seguro.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD.

La Reforma Previsional incorpora nuevos beneficios, beneficiarios y partícipes del sistema que hacen necesario modificar la institucionalidad

vigente, de modo de garantizar un otorgamiento eficiente de los nuevos beneficios.

Para ello se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias, de los regímenes previsionales que administra actualmente el INP y de los Centros de Atención Previsional Integral.

Estos Centros están destinados a prestar servicios de tramitación de beneficios del Pilar Solidario, así como garantizar la prestación de servicios esenciales de información del sistema de pensiones para todos los usuarios.

También se crea una Superintendencia de Pensiones con facultades fiscalizadoras para resguardar el correcto funcionamiento del sistema. Adicionalmente, se refuerzan las capacidades de diseño de política pública y de evaluación del sistema por parte de la Subsecretaría de Previsión Social.

PARTICIPACION DE LOS USUARIOS Y EDUCACION PREVISIONAL.

Se promoverá la participación en el sistema de pensiones, para lo cual se creará una Comisión de Usuarios, que estará integrada por pensionados, trabajadores, representantes de los organismos administradores del sistema y un académico (que la presidirá), donde se recogerán las evaluaciones que se efectúen respecto del sistema de pensiones.

Se creará un Fondo para la Educación Previsional, con el objeto de financiar iniciativas de la sociedad civil que tengan por objeto educar en materia previsional a la ciudadanía.

3.2. LEGISLACION ARGENTINA.

3.2.1. Sistema Integrado Previsional Argentino.

Actualmente el gobierno argentino basa su seguridad social en El Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA⁷⁶, que recientemente fue aprobado por el congreso y ratificado por el senado argentino, que ha permitido al Gobierno estatizar los fondos privados de jubilaciones. Eliminando el Régimen de Capitalización contemplado en la Ley N° 24.241.⁷⁷

3.2.2. Unificación del Sistema.

Se dispone la Unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denomina Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Este es financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización, vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público.

⁷⁶ Ley 26.425 Régimen Previsional Público. Unificación. Sancionada: 20 de Noviembre de 2008. Promulgada: 4 de Diciembre de 2008.

⁷⁷ Ley Sancionada el 23 de Septiembre de 1993 y Promulgada el 13 de Octubre de 1993, Argentina.

En consecuencia, se elimina el régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones que la ley lo establezca.

El Estado nacional garantiza, a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización, la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia del SIPA.

3.2.3. Afiliados y Beneficiarios al SIPA.

Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Los beneficiarios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la ley SIPA, sean liquidados por las administradoras de fondo de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario, serán pagados por el régimen previsional público.

El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1° de Enero de 2008 y el 30 de Septiembre de 2008. Estas prestaciones

en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el Artículo 32 de la Ley 24.241⁷⁸ y sus modificaciones.

Los beneficiarios del régimen de capitalización previstos en la Ley 24.241 y sus modificaciones que, a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional, continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

Los afiliados al régimen de capitalización que hubieren ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de **imposiciones voluntarias y/o depósitos convenidos** y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional, conforme lo determine la reglamentación o una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

3.2.4. Recursos del SIPA.

Se transfieren en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

⁷⁸ “Los haberes de las prestaciones correspondientes al Régimen de Reparto serán móviles, en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO, no pudiendo ello importar por ningún concepto la disminución en términos nominales del haber respectivo”

Los activos del fondo se invertirán de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efecto de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social.

Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior.

Se establece que La Administración Nacional de la Seguridad Social no percibirá por la administración de los fondos comisión alguna de los aportantes del sistema.

La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del régimen previsional público.

3.2.5. De la Supervisión de los Recursos.

La Administración Nacional de la Seguridad Social, entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, gozará de autonomía financiera y económica, estando sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Dicha comisión estará integrada por 6 senadores y 6 diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estructura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la ley SIPA y sus resultados, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de la referida Ley.

Para cumplir su cometido, la citada Comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se

produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la ley SIPA, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo. A estos efectos la comisión bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

3.2.6. EL Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado ARGENTINO.

Este consejo es creado en el ámbito de la administración nacional de la seguridad social, cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema y estará integrado por:

- a) Un representante de la ANSES;
- b) Un representante de la jefatura de Gabinete de Ministros;
- c) Dos integrantes del Órgano consultivo de jubilados y pensionados que funcionen en el ámbito de la ANSES;
- d) Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas;
- e) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas;
- f) Dos representantes de las entidades bancarias más representativas;
- g) Dos representantes del congreso de la nación, uno por cada cámara.

Los miembros integrantes de este consejo ejercerán su función con carácter AD-HONOREM y serán designados por el poder ejecutivo nacional a propuesta de las entidades y organismos respectivos.

3.2.7. Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

- a) Las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones no podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas.
- b) El Estado nacional entregará a los accionistas de dichas entidades títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniéndose en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos, para evitar afectaciones a la cotización de los mismos.
- c) La administración nacional de la seguridad social tendrá derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos emitidos por el estado.
- d) El estado garantizará el empleo de los dependientes no jerárquicos de las administradoras de fondo de jubilaciones y pensiones que opten por incorporarse al Estado nacional en cualquiera de sus dependencias que este fije a tal fin, con reconocimiento de la antigüedad de los efectos del goce de las licencias legales o convencionales.

3.2.8. Régimen General.

Los afiliados del sistema integrado previsional Argentino tendrán derecho a la percepción de una prestación adicional por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17 de la ley 24,241.⁷⁹

Para acceder a esta prestación, los afiliados deberán acreditar los requisitos siguientes:

- a) Que acrediten los requisitos para acceder a la prestación básica universal;

⁷⁹ Artículo 17 lateral a) Prestación Básica universal; y b) Prestación compensatoria

- b) Que no se encuentren percibiendo retiro por invalidez cualquiera fuere el régimen otorgante.

3.3. LEGISLACION DE COSTA RICA

3.3.1. Sistema de Pensiones de COSTA RICA.

Costa Rica cuenta con una red de cuatro niveles de protección simultánea⁸⁰:

- Solidario y universal-no contributivo:
Protege a los adultos mayores en estado de pobreza.
- Capitalización colectiva:
Entrega una pensión de beneficio definido. Garantiza una pensión mínima y posee un tope para los afiliados que cumplen con los requisitos de contribución.
- Capitalización individual:
De contribución definida y administrado por empresas privadas
- Voluntario:
De cuenta individual y con incentivos fiscales.

La ley de protección al trabajador se promulga bajo el número 7983, el día 16 de febrero del 2000, entrando en vigencia el día 18 del mismo mes y año, mediante su publicación en el Diario Oficial la Gaceta, número 35, alcance 11.

El objeto de dicha ley se establece en su artículo 1 y puede resumirse así: crear y regular los fondos de capitalización laboral, universalizar las pensiones para los adultos mayores en condición de pobreza, ampliar la

⁸⁰ Robles, Edgar, "Reformas en el Sistema de Pensiones de Costa Rica", Superintendencia de pensiones, Mar de Plata, Costa Rica, Noviembre 2005

cobertura y fortalecer el seguro de pensiones de la CCSS, regular los programas de pensiones complementarias para las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia y establecer los mecanismos de supervisión de los entes encargados de recaudación y administración de los programas.⁸¹

Según Oscar Luis Santos Basso⁸², en la estructura de la ley cabe destacarse que éste es un instrumento normativo de la más pésima técnica legislativa, lo que se manifiesta no sólo en el mal manejo de la semántica y gramática castellana, si no en su inconsistencia lógica y su incongruencia con otras normas del ordenamiento jurídico y de la aun peor sistemática, todo lo cual, como puede observarse, resulta un juicio que preside del contenido o fondo de la regulación de conductas, sino que, para empezar, es estrictamente formal. Como ejemplo puede mencionarse lo siguiente:

El art. 79 de la ley 7,983 reforma los capítulos cuarto y séptimo de la ley 7,523⁸³ y corre la numeración del articulado. Ahora bien, el capítulo cuarto de la ley reformada, abarcaba de los artículos 20 al 29; sin embargo, dichos artículos son derogados por el art. 90 de la Ley de Protección al Trabajador. Además, en lugar de volver a dotar de contenido al capítulo cuarto, en su lugar establece el capítulo 6 (Artículos de 33 al 39), continuándose con los artículos 40 al 60 como capítulos séptimo. Mas este capítulo séptimo está dividido en dos secciones, la primera referida a “medidas precautorias” y la segunda que trata sobre “ejercicio sobre las potestades de fiscalización y sanción”, pero la sección primera tiene incluido un capítulo 2: “infracciones y sanciones” (Art. 45 al 57) que no tiene ningún sentido sistemático, dado que

⁸¹ Antonio Ruezga, Barba, “El nuevo Derecho de las pensiones en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005”

⁸² Según comenta en el libro “Nuevo Derecho de las pensiones en América Latina” UMA, 2005, México.

⁸³ Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias.

no hay ningún capítulo 1, y que no corresponde poner capítulos dentro de las secciones.

A lo anterior cabe agregar que el capítulo séptimo como se dijo, se extiende desde el artículo 40 al 60, correspondiéndole al artículo 61 lo que sería el capítulo octavo, dado que la ley no está dividida en títulos; sin embargo, el Art. 61 inicia el capítulo 4 “Delitos Especiales” que como se ve, es inmediatamente posterior al capítulo séptimo.⁸⁴ Por consiguiente, la ley 7,523 quedó totalmente desfigurada e ilegible, no obstante que permanece en vigencia.⁸⁵

3.3.2. Estructura Programática.

La ley pretende abarcar regulaciones de dos áreas diferenciadas: la de pensiones y la de desempleo.

a) Área de pensiones.

Según las múltiples manifestaciones realizadas en los medios de comunicación por parte de los sectores oficiales, así como de los miembros de la mesa de concentración que al afecto se planteó, la Ley pretende la creación, estructuración y regulación de lo que denominó el Sistema Nacional de Pensiones. Para ello, siguió como inspiración el modelo Uruguayo planteado por la reforma de 1995, y de alguna manera el esquema formulado por el Banco Mundial en el célebre Envejecimiento

⁸⁴ Además, según Oscar Luis Basso, desde el punto de vista filológico, resulta claro la redacción de las distintas partes por distintas personas, sin que se mantuviera ningún criterio de regulación. Esta diversidad puede ser, también contribuyente de la incoherencia en los contenidos. Cabe indicarse, en este punto, que el texto legal no fue revisado por la comisión de redacción y estilo de la asamblea legislativa cuyo concurso ya no es requisito para la promulgación de las leyes.

⁸⁵ Según Oscar Luis Basso, en realidad, un estudio descriptivo y analítico de las modificaciones, reformas y derogaciones que la ley hace de otras leyes, ameritaría un libro especialmente destinado a ella, habida cuenta de la gran cantidad de errores jurídicos de que adolece.

sin Crisis. Sin embargo, dista mucho de cualquiera de estas dos fuentes de inspiración.

El modelo que al fin y al cabo plantea la Ley, consiste en supuestos Cuatro Pilares: un primer pilar referido al régimen básico, un segundo referido a programas de capitalización individual pero de adscripción forzosa, un tercero que se diferencia del segundo en cuanto a que la afiliación es voluntaria, y un cuarto, de carácter no contributivo.

Puede observarse, según Oscar Luis Santos Basso, con sólo eso, la confusión que existía sobre la sistematización de un régimen de pensiones mixto o múltiple, confusión que no sólo versa sobre la existencia de pilares y no de niveles referidos al individuo, sino y también al sistema como tal, dada la agregación de un supuesto “cuarto pilar”, que es excluyente de los tres anteriores.

En cuanto a su funcionamiento, el primer “pilar” cuenta con el establecimiento en sus respectivas leyes o reglamentos (recuérdese que sólo se contempla una fuente de ingresos extras, y por otra parte, la ley lo integra al “sistema”, y en cuanto a los regímenes sustitutivos, los deja intactos).

Por el segundo “pilar” obtiene su financiamiento de contribuciones especiales que antes estaban cargando la planilla salarial pero con otros destinos; y en ese sentido, no se agrava la cotización del trabajador, aunque si hay un pequeño aumento de la patronal, y no tiene cotización del Estado.

En resumen, la cotización para el segundo “pilar” alcanza el 4.5% de la planilla salarial. En este orden de ideas, puede observarse la capital separación con otros modelos multinivel, ya que el modelo teórico se basa en

la cotización porcentual por tracto salariales, lo que no sucede en Costa Rica.

Dicho lo anterior de otra forma: para el primero se cotiza determinado porcentaje de la totalidad del salario, y para el segundo, otro porcentaje, también de la totalidad del salario sin definición de tractos salariales.

En relación con el tercero, el financiamiento se produce mediante aportaciones voluntarias, tanto en su acto como en su cuantía.

Pasando ahora a la gestión, el primer “pilar” continúa siendo gestionado por cada uno de los administradores de los regímenes básicos, mientras que el segundo, asignado a las OPC, como se dijo, se realiza mediante criterios que están entre lo social y lo mercantil.

Esa gestión se encuentra supervisada por la SUPEN (Superintendencia de Pensiones), cuyas competencias y funciones quedan delimitadas por la misma ley. Este órgano de control es una dependencia del Banco Central de Costa Rica y supeditada al Consejo Nacional de la Supervisión del Sistema Financiero.

La gestión del tercer “pilar” sigue las reglas del segundo, lo cual como se verá más adelante, no parece tener el sentido que un sistema como tal debería de tener.

En cuanto a los “beneficios”, como los llama la ley, cabe indicarse que el primer nivel otorgará aquellos establecidos según su propia normativa, pero los del segundo nivel se estructuran con las siguientes alternativas:

- La Renta vitalicia que deberá ser contratada con la única aseguradora del país, el instituto nacional del seguro quien ostenta el monopolio del área;

- La Renta programada, ya conocida por todos, y una modalidad especial y autóctona, denominada “Renta Permanente”, la cual consiste en el retiro mensual de los intereses del monto capitalizado, dejando el principal para el haber sucesorio a la muerte del participante.

b) Área de Desempleo.

Como se dijo, Costa Rica no contaba con el seguro de desempleo a pesar de su consagración en la Constitución Política y tal protección se limita a una forma de indemnización por rompimiento del contrato de trabajo; es decir, por resolución contractual, con reglas propias y distintas al simple incumplimiento civil entre otras, el límite máximo de la indemnización, cuando se producía con “responsabilidad patronal”, era de 8 meses del salario (un mes de salario por cada año trabajado o fracción mayor de seis meses).

En este punto la ley establece un cambio interesante, ya que obliga a la capitalización de un aporte de la reserva de indemnización ⁸⁶ que serían pagadas al trabajador ante el rompimiento del contrato, independientemente de la responsabilidad; es decir, una indemnización objetiva, sin límite o tope de cuantía, y si el rompimiento se produce por responsabilidad patronal, continúa el régimen indemnizatorio del Código de Trabajo, pero por cuantías inferiores, habida cuenta que la ley también reforma este régimen.

Así, la contribución para el fondo de capitalización laboral se fija en el 1.1% del salario que se destina a esta indemnización y está a cargo exclusivo de los patronos.

⁸⁶ Ya había una experiencia interesante mediante las Asociaciones Solidaristas.

A priori, cabe la reflexión sobre la idoneidad de un modelo tal, ya que la capitalización individual, por naturaleza, funciona a largo plazo, (por la importancia que los réditos tiene en la formación del capital indemnizatorio) y no a corto plazo como sucede con la relación laboral, habida cuenta de la composición y comportamiento de los mercados de trabajo y su alta rotación.

En resumidas cuentas, se establece una forma indemnizatoria por desempleo basado en un modelo de capitalización individual, a cargo de las mismas operadoras de Pensiones Complementarias (OPC).

3.3.3. Cambios Complementarios Realizados.

En el área de las pensiones y basádonos exclusivamente en el ámbito protector, los cambios fundamentales pueden resumirse de la siguiente manera:

- Se crea una forma de pensión complementaria de carácter forzoso que plantea una prestación que, como su nombre lo indica, debería complementar la pensión otorgada por el régimen básico.⁸⁷
- Se produce la incorporación forzosa del trabajador autónomo o independiente al seguro social obligatorio a cargo de la CCSS.
- Se establecen mecanismos para dotar de recursos al Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico, con miras a su universalización.

⁸⁷ En relación con el tercer nivel, no podría hablarse de “creación” por cuanto ya había pensiones complementarias voluntarias por la Ley N° 7.523 ya indicada.

En el área del desempleo, se divide la indemnización por finalización del contrato de trabajo en dos partes:

- La primera, sigue el régimen de culpabilidad tradicional, pero se reducen los montos de su cuantía (así sólo se cobra si el despido es con responsabilidad patronal);
- La segunda, sigue una forma de responsabilidad objetiva (se le denominó, con gran inexactitud jurídica, un “derecho real” del trabajador), y por lo tanto, se cobra ante el solo hecho de la finalización del contrato de trabajo, independientemente de las culpabilidades.

CAPITULO IV

LA PARTICIPACION DEL ESTADO DE EL SALVADOR EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

El reemplazo del sistema de pensiones basado en el régimen de reparto por el de capitalización individual ha modificado radicalmente el rol del Estado en la seguridad social, mediante el recorte de algunas de sus funciones sociales, el reforzamiento de otras y la adición de nuevas⁸⁸.

En este contexto y en aras de agotar las últimas aristas del nuevo sistema, en el presente capítulo se revisan los roles que juega el Estado en el sistema, así como los mecanismos que se diseñaron para la sustitución del antiguo y los derivados de la instauración y operación del nuevo, cuyos efectos repercuten en las finanzas públicas. Una vez expuesto lo anterior, se concluye con un balance de los fundamentos y objetivos del nuevo sistema que permita identificar, en alguna medida su cumplimiento o, en dado caso, encontrar algunas razones importantes para justificar la participación del Estado en el sistema de pensiones y determinar qué tanto pueden los mercados privados sustituir a los sistemas públicos.

⁸⁸ Para algunos, la acción del Estado se ha ido concentrando en la ejecución de funciones que le son propias como justicia, relaciones internacionales, seguridad interior y exterior, además de las de carácter normativo y contralor, dejando espacio al sector privado; para otros, lo que ha sucedido es una reasignación de roles entre los sectores público y privado. Empero, para algunos más, al tener el Estado menos responsabilidades al separarse de funciones de gestión o de producción, debería tener mayor concentración en determinadas funciones congruentes y esenciales como la salud y la seguridad social.

4.1. FUNCION DEL ESTADO EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

La actividad del Estado en el nuevo sistema de pensiones, que está regulado por la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)⁸⁹, no se limita al otorgamiento de ciertas garantías y subvenciones (la prestación de un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez garantizando una pensión mínima), sino que también desempeña un papel activo e importante, tanto por lo que concierne a la definición del marco regulatorio, la fiscalización del funcionamiento del sistema (a través de los órganos contralores), la responsabilidad del tránsito del antiguo sistema de pensiones al instaurado, como respecto del fomento de un entorno financiero y económico favorable (respecto a la inflación, tipos reales de interés y el control de los déficit del sector público).

4.1.1. Función Reguladora.

El Estado salvadoreño consideró mecanismos de regulación directos e indirectos en donde la ley y una serie de normas complementarias definen los requisitos exigibles para la constitución de las entidades administradoras, las características de operación, los procedimientos de afiliación, el perfil de los beneficios que es posible ofrecer, las condiciones bajo las cuales se puede acceder a ellos y las obligaciones de información a los afiliados y al público.

⁸⁹ Los datos de la encuesta realizada por el grupo el día 6 de Octubre de 2011, a la población del Municipio de San Salvador demuestran que según la pregunta N° 13; ¿Conoce usted la Ley que regula el funcionamiento de las AFP's?, un 80% de la población encuestada respondió que SI conoce la Ley que regula a las AFP's, frente a un 40% que respondió que NO conoce la Ley.

Asimismo, la función reguladora está presente en la creación y aplicación de normas para la evaluación y diversificación de las inversiones, la separación patrimonial entre cada fondo y su entidad administradora; limitaciones a la inversión en instrumentos financieros emitidos por instituciones relacionadas con las entidades administradoras; y la obligación de efectuar todas las transacciones con recursos del fondo de pensiones a través de los mercados formales, con información pública de los precios (protección del patrimonio de los trabajadores). Adicionalmente consideraron disposiciones administrativas de diverso tipo destinadas a complementar y desarrollar las disposiciones legales de la materia, para que todo esto conforme un complejo y extenso marco legal; es decir, se regula con enorme detalle todo el sistema con el fin de ajustarlo a la realidad en la que opera.

En este orden, bajo el marco regulatorio, el Estado imprime un esfuerzo concentrado para coordinar la evolución dinámica del sistema.

4.1.2. Función Fiscalizadora.

El Estado está representado por un ente especializado de control y supervisión de las administradoras (SP)⁹⁰, así lo dispone el Art. 3 de la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones: “El sistema será fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones⁹¹...”, financiado con recursos públicos. Este

⁹⁰ Superintendencia de Pensiones.

⁹¹ Los datos de la encuesta realizada por el grupo el día 6 de Octubre de 2011, a la población del Municipio de San Salvador demuestran que, según la pregunta N° 16; ¿Conoce usted las Instituciones encargadas de controlar el funcionamiento de las AFP's?, un 40% de la población encuestada respondió que NO conoce el organismo estatal, encargado de ejercer la función fiscalizadora de las AFP's, frente a un 60% que SI conoce a la institución como el ente facultado para tal función.

ente es una Institución autónoma con patrimonio propio y cuyas funciones comprenden las áreas financieras, jurídicas y administrativas⁹².

Para los partidarios del modelo, la función de fiscalización es de gran relevancia en el nuevo sistema, en primer lugar porque la dimensión de los recursos acumulados de los fondos de pensiones exige resguardar la integridad de los mismos y los futuros beneficios, en razón de que constituyen ahorro obligatorio para los trabajadores. En segundo lugar, debido a que las garantías estatales establecidas en el sistema comprometen la futura utilización de recursos fiscales, por lo que se hace necesario asegurar que éstos se otorguen sólo cuando sea necesario y no por ineficiencia o mal funcionamiento del sistema; esto es, la fiscalización opera tanto respecto de las administradoras como en relación a sus inversiones. En tercer lugar, al velar por la seguridad de los fondos, el Estado contribuye a mantener una fuente de recursos importantes para el desarrollo económico del país.

Podemos sintetizar la función fiscalizadora de la siguiente manera:

- 1) Requerir la información que estime conveniente, realizar arquezos y cualquier otro tipo de comprobación contable, auditorías de sistemas operacionales y verificaciones de otra índole.
- 2) Fiscalizar las inversiones con recursos de los fondos de pensiones y la estructura de la cartera de inversiones.

Para ejercer esta función fiscalizadora, la superintendencia de pensiones tiene las siguientes facultades:

⁹² Art. 1 Ley Orgánica de La Superintendencia de Pensiones; "Créase la superintendencia de Pensiones como una institución de Derecho público, con personalidad Jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, de duración indefinida, con autonomía indefinida y presupuestaria..."

- 1) Examinar las condiciones físicas de los locales, bienes, libros, archivos, cuentas, correspondencia abierta y sistema de información de las instituciones sujetas a la fiscalización, lo que podrá ejercer por medios que considere convenientes.
- 2) Exigir a las Instituciones administradoras de pensiones que lleven libros, registros y sistemas de información automatizado o emitir documentos especiales o adicionales.
- 3) Solicitar a las sociedades que tengan interés en prestar servicio relacionado con el sistema de pensiones, la información suficiente para autorizar a las instituciones administradoras su contratación.

4.1.3. Función Asistencial.

Para el adecuado funcionamiento del nuevo sistema, el Estado otorga determinadas garantías. Estas garantías incluyen la definición de niveles mínimos en las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, para el cobro de las prestaciones ya otorgadas y garantías sobre distintos aspectos financieros.

A) Pensiones mínimas

Bajo el nuevo sistema, el Estado asumió la responsabilidad de ofrecer una pensión mínima a todos los trabajadores que cumplan con ciertos requisitos y que, llegado el momento del retiro, no tengan acumulado un fondo suficiente para financiar una pensión superior a dicho monto. El Estado se compromete a otorgar una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia, de aplicación general y uniforme cuando no alcancen los propios recursos del afiliado para dicha pensión.

La pensión mínima de vejez opera siempre que el afiliado cumpla con el requisito legal de acumular cuando menos 25 años de cotización y tener 60 años de edad o más los hombres y 55 o más las mujeres (Art. 147 de la ley SAP).

En cuanto a la invalidez, se exige que el afiliado registre tres años de cotizaciones registrados durante los cinco años anteriores al momento de declararse la invalidez. Con respecto a la sobrevivencia, el afiliado debe tener 3 años de cotizaciones durante los cinco años anteriores a la fecha de fallecimiento o estar cotizando al momento que falleció; o registrar un mínimo de 10 años de cotizaciones efectivas a la fecha del fallecimiento.

B) Prestaciones Garantizadas

Ante el supuesto de agotarse el saldo de la cuenta de ahorros para pensiones, el Estado garantiza el financiamiento de las pensiones de vejez, invalidez común y sobrevivencia (art. 144 y 146 ley SAP).

C) Rentabilidad Mínima

La tercera garantía estatal está vinculada con la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones. De acuerdo con lo establecido en la legislación, las administradoras son responsables de que la rentabilidad del fondo que manejan no sea menos al límite inferior que se calcula periódicamente. En caso contrario, deben integrar la diferencia para compensar la deficiencia de rentabilidad, utilizando el fondo de fluctuación constituido al efecto o mediante aportes de capital propios. En los casos en que se agoten estos mecanismos, el Estado compensa las deficiencias de rentabilidad y procede a la liquidación de la administradora respectiva.

4.1.4. Función Financiadora.

Como consecuencia de las garantías que el Estado se obliga a otorgar en el nuevo sistema, paralelamente asume la función de financiador.

En el caso salvadoreño, el Estado asumió un triple financiamiento:

- A) Las pensiones de los trabajadores ya retirados en el momento en que la reforma ocurrió.
- B) Los certificados de traspaso al momento de su vencimiento de aquellos que se trasladaron al nuevo sistema después de haber cotizado al sistema antiguo.
- C) Las pensiones que están garantizadas en el nuevo sistema, cuando la cuenta individual se agote de un afiliado en una AFP.

Con base en lo antes expuesto, puede señalarse que la función financiadora del Estado es básica en el nuevo sistema de pensiones, pues implica un esfuerzo significativo de financiamiento público para poder pagar los compromisos del sistema sustituido, así como los derivados de la instauración y operación del nuevo modelo.

Abordadas ya las funciones que asume el Estado y para terminar este apartado, puede señalarse que lejos de jugar un papel teóricamente de supervisión y garante del nuevo sistema de pensiones, juega un papel crucial en su consolidación, ya que adopta la función financiadora y administradora de dicho modelo y asumió los costos de la transición⁹³. Empero, al asumir

⁹³ En virtud de las atribuciones que cumple el Estado en el nuevo sistema de pensiones, dentro de la seguridad social, tiene un rol subsidiario, que se limita a lo normativo, la fiscalización y la entrega de apoyo a los trabajadores de menores ingresos.

estas nuevas funciones, se advierte su retiro de los servicios y beneficios sociales; es decir, adquiere el carácter de Estado subsidiario y revierte su tendencia de seguridad social al reducir su función pública en su mínima expresión: ofrecer una pensión mínima a aquellos miembros que por razones orgánicas o de edad carezcan de capacidad para satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas y para quienes no logren reunir los requisitos para obtener una pensión en el nuevo sistema. En este sentido, el Estado ha descargado su función en materia de seguridad social en otros sectores y en los individuos, de tal suerte que se ha dejado para sí aquellos servicios que no generan recursos o, de los cuales no es posible obtener ganancia⁹⁴.

4.2. EL DILEMA DE LA FUNCION FINANCIADORA

Del análisis de las funciones que asume el Estado en el nuevo sistema quedó claro que pasar de un sistema de financiamiento por reparto a un sistema de capitalización individual implica que el Estado se haga cargo de los gastos operacionales y previsionales de tal sustitución, como son: los gastos de los mecanismos financieros que se adoptaron para la organización del antiguo sistema y el traspaso al nuevo, y los que se generaron para solventar las antiguas prestaciones y las nuevas en el marco del nuevo sistema; en pocas palabras, se enfrentó al problema de financiar la transición entre los sistemas. Este proceso resultó particularmente complejo e implica un ajuste importante en la política de gasto gubernamental, en la política de

⁹⁴ Sin embargo, que hay una fuerte tendencia que se pronuncia porque la seguridad social, por ende el sistema de pensiones, son funciones que debe realizar el Estado, independientemente de que en forma complementaria pueda intervenir el sector privado.

ingresos o en ambas y cuyo especial énfasis es su impacto fiscal; éste es el dilema.

A continuación se revisan los mecanismos financieros que se diseñaron para hacer frente a las promesas de pensiones hechas a los que ya habían aportado por varios años al antiguo sistema y los de las nuevas promesas.

4.2.1. Reorganización del Antiguo Sistema e Incorporación al Nuevo.

Al crearse el nuevo sistema de pensiones, el Estado salvadoreño impuso modificaciones substanciales en la organización del antiguo sistema. Por un lado, implantó modificaciones que afectaron a quienes permanecían en el sistema existente con anterioridad a la reforma. Por otro, determinaron mecanismos financieros para incentivar la incorporación al nuevo sistema.

La modificación en la organización del antiguo sistema respecto de los trabajadores que ya permanecían en él y aquellos que optaron por quedarse en éste, consistió en que el Estado decidió permitir la existencia del INPEP y del ISSS quienes asumieron la responsabilidad de continuar administrando el pago de los beneficios del viejo sistema.

Sin embargo, la puesta en marcha del nuevo sistema dejó al INPEP y al ISSS sin los ingresos que percibía por cotizaciones, con motivo de la afiliación de los trabajadores al sistema, provocando su deterioro al no contar con mecanismos de financiación, razón por la cual el Estado asumió el financiamiento de ese déficit.

Antes de la reforma del sistema de pensiones, los administradores de los fondos de pensiones eran el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP); estos cubrían el pago de pensiones y sus costos administrativos con los ingresos

que recibían por la recaudación de las cotizaciones de sus afiliados activos. Cuando se realiza el cambio, muchos de los afiliados al antiguo sistema se trasladaron a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) y con ello los ingresos de los antiguos regentes descendieron; al ir disminuyendo los ingresos por recaudación e incrementándose el pago por pensiones fue evidente el déficit y tuvo que recurrirse a la reserva técnica de ambos institutos para poder financiar el pago de pensiones y de certificados de traspaso.

De acuerdo con la Ley SAP, el gobierno tiene que conceder garantías para el financiamiento de las pensiones.

“Art. 193.- El Estado garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Pensiones Público administrado por el ISSS y por el INPEP, y asumirá los costos derivados del déficit financiero actuarial de dicho Sistema cuando se hayan agotado las reservas técnicas en cada uno de estos Institutos.”

Según este artículo, para poder seguir financiando las pensiones de las personas jubiladas y que por requisitos de edad o por opción se quedaron inscritos en este sistema, se hizo necesario recurrir a los fondos del Estado una vez agotadas las reservas técnicas de las instituciones que lo conformaban, las mismas se agotaron en el mes de Octubre 2000 para el ISSS y en Agosto de 2002 para el INPEP, según informe de la Superintendencia de Pensiones.

Esto significa que el Estado es el responsable de transferir los recursos necesarios para:

- Certificado de Traspaso
- Fondo de amortización

- Pensión Mínima
- Pensiones de ISSS e INPEP

a) El certificado de traspaso

Es un documento en el cual se reconoce el tiempo de servicio que los individuos hubieren cotizado en el Sistema de Pensiones Públicos (ISSS e INPEP) y tienen derecho a obtenerlo aquellos individuos que optaron al Sistema de Ahorro para Pensiones, habiendo registrado un mínimo de doce cotizaciones en el Sistema de Pensiones Público (Art. 231, Ley SAP).

El Certificado de traspaso será emitido por el ISSS o el INPEP y será entregado a la institución administradora con la que el afiliado hubiera efectuado su última cotización. La forma de pago de este certificado es en quince cuotas anuales vencidas e iguales a partir de la fecha en la que el afiliado cumpla con los requisitos para acceder a los beneficios (La forma de pago del CT fue sustituida en 2001 mediante decreto legislativo No. 664).

En el año 2002 se efectuó otra reforma, consiste en que aquellas personas que se trasladaron voluntariamente al SAP y al momento de jubilarse la pensión que se les calcula es menor que la pensión que hubiesen tenido con el sistema público, el Estado traslada la cantidad correspondiente para igualar el valor y así equipararla, esta suma se traslada a través de otro título valor, un Certificado de Traspaso Complementario (CTC).

Para el año 2009, la Superintendencia de Pensiones en su revista trimestral de Septiembre a Diciembre indica que los certificados de traspaso ascendieron a un monto de \$60.9 Millones, de los cuales \$44.7 millones eran para cumplir con la demanda de beneficios del ISSS y \$16.2 millones para el INPEP. Respecto a los certificados de traspaso complementario (CTC), el

monto emitido fue de \$20 millones para el ISSS y \$12.2 millones para el INPEP. Este costo se ha incrementado, eso se puede verificar al revisar las cifras para años anteriores, por ejemplo, para el año 2003 el pago en CT fue de \$3.18 millones y para CTC fue \$2.67. Con el paso de los años, en la medida que más personas se van jubilando, el costo se incrementará.

b) Fondo de Amortización.

A partir del año 1998, el Ministerio de Hacienda constituyó un fondo de Amortización como garantía para el pago de las obligaciones del Estado. Según el artículo 224 de la Ley SAP, ese fondo se conforma con un porcentaje anual del Presupuesto General del Estado y está distribuido de la siguiente manera:

Aportes del Estado al Fondo de Amortización

1998 a 2000	0.5%
2001 al 2010	1.0%
2011 en adelante	1.5%

Los aportes que el Estado haga al fondo de amortización deben ser incorporados en el presupuesto de cada ejercicio para su aprobación. Este

fondo no podría ser utilizado mientras las reservas técnicas no se hubieran agotado, excepto cuando se tratase del pago de pensiones mínimas del SAP.

La Superintendencia de Pensiones es la encargada de estimar anualmente los recursos necesarios para que el Estado cumpla con las obligaciones contraídas con el sistema de pensiones público y con el sistema de ahorro para pensiones y remitirlas al Ministerio de Hacienda para que se incorpore al presupuesto respectivo.

De acuerdo al reglamento para el Fondo de Amortización, Título Único, Capítulo I, Art. 6, los fondos se depositan mensualmente en la cuenta llamada Fondos Ajenos en Custodia, subcuenta Fondo de Amortización; la cuenta fue abierta en el Banco Central de Reserva, a nombre de la Dirección General de Tesorería.

El fondo de amortización se refleja en el ejercicio fiscal de cada año dentro de la cuenta Obligaciones Generales del Estado, en el siguiente cuadro se refleja los montos y como han ido ascendiendo progresivamente.

Fondo de amortización al sistema de pensiones en millones de dólares.

Año	Monto
1998	8.6
1999	9.7
2000	10.3
2001	22.2
2002	25.1
2003	24.9
2004	27.9
2005	29.9

c) Pensión Mínima:

El Estado también será el responsable de financiar una pensión mínima de Vejez, Invalidez total y parcial y de Sobrevivencia, la cual se establecerá de la siguiente forma:

- Para Vejez, Invalidez total y Parcial, será establecida anualmente por el Ministerio de Hacienda en la Ley del Presupuesto General del Estado, para lo cual se tomará en cuenta la modificación relativa al salario promedio cotizante del sistema y principalmente depende de los recursos con que cuente el Gobierno Central.
- Sobrevivencia, será un porcentaje de la pensión mínima de vejez.

La pensión mínima operará cuando se agote el saldo de la cuenta de ahorro para pensiones, en caso de que el afiliado se hubiere acogido a pensión por renta programada o se encuentre en la fase de renta programada en forma temporal, además de esto el afiliado no debe percibir ingresos cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo vigente.

Según el Artículo 225 de la Ley SAP, desde la fecha en que entre en operaciones el Sistema de Ahorro para Pensiones, la pensión mínima ascenderá a la pensión mínima que en ese momento este vigente para el Sistema de Pensiones Público y la pensión mínima de invalidez parcial será equivalente al setenta por ciento de la misma. Para el año 2011, la pensión mínima de vejez e invalidez total se fijó en \$207.60 mensual y la pensión mínima de invalidez parcial en \$145.32.

Los compromisos antes mencionados generan una fuerte presión sobre las finanzas públicas y obligan a financiar la mayoría del gasto con emisión de deuda. En el siguiente cuadro se observa cómo a partir del año 1998 el pago de la deuda previsional se incrementa cada año a partir del 2001, en el año 2006 el costo de pensiones significaba 1.9% del PIB. Según Álvaro Trigueros (FUSADES, 2007) se proyectaba llegar a un máximo de 2.25% del PIB del gasto en Pensiones para el año 2011 y luego que bajara progresivamente hasta casi desaparecer.

Pero, en el año 2006, el Gobierno optó por una medida diferente que consiste en la modificación de las condiciones de pago de la deuda previsional. De ésto trata el siguiente apartado.

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO FLUJOS ANUALES 1998-2009

(EN MILLONES DE DÓLARES)⁹⁵.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(p)	2009(p)
1 Ingresos y Donaciones	1793.6	1870.6	2071.9	2055.7	2218.4	2436.8	2571.8	2786.2	3239.8	3659.4	4016.3	3584.4
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	2109.5	2217.4	2470.5	2559.8	2693.1	2747	2674.2	2969.2	3437.1	3709.7	4241.5	4385.5
2.1 Gastos Corrientes	1654.6	1813.7	2034.5	1940.1	1986.9	2198	2305.5	2489.4	2858.3	3142.1	3580.3	3743.3
2.2 Gastos de Capital	455.8	403.9	436.3	619.8	706.4	549.6	369.3	481.2	579.5	568.4	661.7	643.1
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-1	-0.3	-0.3	-0.1	-0.2	-0.6	-0.6	-1.4	-0.8	-0.8	-0.6	-0.9
3 Ahorro Corriente	121.2	22.8	-80.3	53.8	116.7	168.6	218	244.6	340.2	455	383	-267.7
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	298.6	196.7	123	253.8	362	475.6	552.4	622.6	795.1	962.3	902.6	263.3
5 Superávit - Déficit Global												
5.1 Incluyendo Donaciones	-315.8	-346.8	-398.5	-504.1	-474.7	-310.2	-102.3	-182.9	-197.2	-50.2	-225.2	-801.1
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	315.8	346.8	398.5	504.1	474.7	310.2	102.3	182.9	197.2	50.2	225.2	801.1

⁹⁵ *Elaboración propia, datos obtenidos del Banco Central de Reserva.

5.2 Excluyendo Donaciones	-328	-379.9	-508.6	-565.1	-524.7	-380	-150.6	-235.1	-238.5	-112.6	-278	-909.8
6 Financiamiento Externo Neto	-23.2	176.8	200	614.9	1253.5	432	241.5	342.6	497	-115	126.9	785
7 Financiamiento Interno Neto	339	170	198.5	-110.9	-778.8	-121.8	-139.2	-159.7	-299.8	165.2	98.3	16.1
7.1 Banco Central	-389.1	1.5	20	20.5	-89.5	218.8	-65	77.5	-47.5	146.2	25.8	-293.5
7.2 Bancos Comerciales	-113.3	66.9	192.7	136.4	-362.1	-53.8	14.3	-12.7	75.3	43.4	92.8	239.3
7.3 Financieras	10.8	0	-0.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	32.1	-7.4	-72.5	-123.6	-28	-1.9	-7.6	121.8	-18.5	-23.6	49.2	31
7.5 Privatización y Venta de Acciones	827.4	167.4	0	10.4	7.3	2.3	206.5	0	0	0	0	0
7.6 Pago Deuda Previsional	0	0	0	-102.5	-157.5	-249.6	-276.5	-327.1	-258.6	0	0	0
8.1.1 Costo de Pensiones	0	0	0	102.5	157.5	249.6	276.5	327.1	258.6	0	0	0
8.1.2 FOP	0	0	0	0	0	0	0	0	90.8	319.4	320.7	346
8.1.3 FOSEDU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25.7	137.6	24.2
8.2 superávit (déficit)	-315.8	-346.8	-398.5	-606.5	-632.2	-559.9	-378.8	-510	-546.6	-395.3	-683.4	-1171.2

4.3. REFORMA 2006: “LEY DEL FIDEICOMISO DE OBLIGACIONES PREVISIONALES”

En los primeros 6 años de vigencia de la Reforma al Sistema de Pensiones, el Gobierno de El Salvador comenzó a experimentar los costos de la transición, causando una presión fiscal insostenible, pues al agotarse las reservas técnicas del INPEP y del ISSS, el Gobierno comenzó a adquirir deuda para solventar las responsabilidades que adquirió con el nuevo Sistema de Pensiones; además del déficit creciente, pues cada vez son más los trabajadores que se retiran y los cotizantes en el Sistema de reparto se reducen.

A pesar que para 2006, la recaudación tributaria había aumentado debido a las políticas implementadas por el Gobierno, este acrecentamiento no se equiparaba con el aumento de los compromisos financieros y sociales del Estado; también en ese año el Fondo Monetario Internacional advierte al Estado sobre el nivel de alto endeudamiento. En este contexto, el Órgano Ejecutivo propone la creación de un Fideicomiso que permita financiar la deuda previsional; el 7 de septiembre de 2006 la Asamblea Legislativa aprueba con votación de mayoría simple la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.

Según comentario de Rafael Barraza, la creación de este Fideicomiso no cambiaba la deuda del país, lo que cambiaba era la manera de financiarla:

“Lo que se hace es que en lugar de financiar la deuda a través del presupuesto, que no es el mejor mecanismo, se utiliza el autofinanciamiento a través del sistema de pensiones nuevo. El mecanismo actual es como

querer financiar la casa con la tarjeta de crédito. Esta es una solución “ad hoc”, ya que financia a la medida el déficit previsional.” (Diario de Hoy, 30 de agosto de 2006, Rentabilidad aumentará ganancia de pensiones).

Rafael Barraza y otros economistas como Carlos Acevedo, coincidían en que la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales no daba una solución al verdadero problema de Déficit Fiscal, sino que es una forma de postergar el pago de la deuda. A pesar del debate generado, la ley entra en vigencia para el 2006.

En el Artículo 3 de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), encontramos que el objetivo de éste, es atender solamente las obligaciones que se generen del Sistema Previsional; para ello emitirá Certificados de Inversión Previsionales (CIP); los fondos que se generen de los CIP serán destinados solamente al pago de la deuda previsional.

Se establece también en la ley del FOP, en el artículo 4, que los fideicomitentes serán el Ministerio de Hacienda, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos; y el Banco Multisectorial de Inversiones es el fiduciario; El INPEP y el ISSS fungirán también como fideicomisarios. Según la ley del FOP, para garantizar el buen funcionamiento del fideicomiso, se tendrá un Consejo de Administración, el cual es integrado por el Ministro de Hacienda, el Director General del ISSS, el Presidente del INPEP y el Presidente del Banco Multisectorial de Inversiones en su calidad de representante del Fiduciario, quien a la hora de la tomar decisiones no puede tener derecho a voto.

Los CIP que el BMI emitirá serán con la tasa variable o igual a LIBOR⁹⁶ que generan en 180 días, más 0.75% amortizables escalonadamente en un plazo

⁹⁶ Tasa de Interés del Mercado Interbancario de Londres (Libor, por sus siglas en inglés).

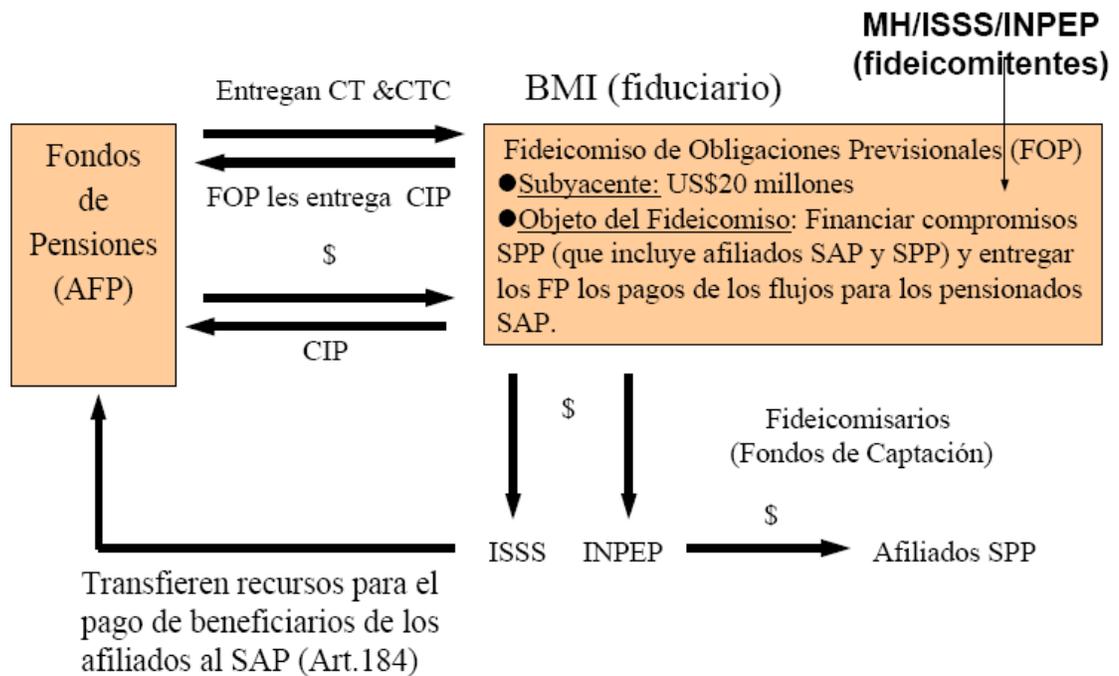
de 25 años y los Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementarios (CTC) que los fideicomisarios habían emitido hasta la fecha de creación del FOP, serán sustituidos por CIP, cuya tasa de intercambio en el primer año sería la vigente a ese año, más 1% en el segundo año y el 2% en el tercer año. Las emisiones de los CIP son aprobadas por el Consejo Administrativo del Fideicomiso y están de acuerdo a los planes anuales que elaboran el Consejo directivo del ISSS y la Junta Directiva del INPEP. Estos planes anuales expresan las necesidades financieras de ambas Instituciones; y para asegurar que los planes contemplen las necesidades de pago exclusivamente de CT, CTC y pensiones, la superintendencia consolida las proyecciones de beneficios realizados por las AFP's, y analiza según esto la razonabilidad de estos fondos; una vez aprobados por la superintendencia y el consejo administrativo del FOP, pasan al BMI para que emita los CIP.

Por otra parte, en el Decreto Legislativo No. 100, artículo 223-A, obliga a las AFP's a comprar los CIP, con los fondos de ahorro para pensiones, hasta por un máximo del 30% de los fondos de pensiones; el efectivo es entregado al FOP y este lo traslada al ISSS y al INPEP. Con respecto a los fondos del FOP, el Estado inicialmente contribuyó con un aporte inicial de US \$20 millones, luego ha destinado recursos para la amortización de la deuda previsional desde el presupuesto General del Estado en cada ejercicio. Hay un retorno a un esquema de reparto solo que de forma espuria.

En el siguiente cuadro se muestra el flujo del fideicomiso, se aprecia cómo de los fondos que administran las AFP's se paga la deuda del INPEP y del ISSS, a través de los CIP, este mecanismo saca de las cuentas nacionales el costo fiscal previsional por lo menos en los primeros años, pero esto no cambia el déficit, sino que lo posterga y obliga a las AFP's a invertir en títulos emitidos por el Estado; esto no permite que las AFP's obtengan más

rentabilidad en el mercado. Por otra parte, se corre el riesgo que el Estado no cuente con la suficiente solvencia para pagar los CIP, lo cual pone en riesgo la liquidez de las AFP's para responder a sus afiliados.

Flujos del FOP



Fuente: "Respondiendo a los desafíos Fiscales en El Salvador", Álvaro Trigueros, FUSADES, 2007

En el siguiente cuadro, se muestran las proyecciones elaboradas por Álvaro Trigueros con datos de la Secretaría Técnica de la Presidencia de 2007; con la creación del FOP, la carga fiscal se distribuye progresivamente liberando los primeros años de una carga muy pesada; en el 2007, con el FOP, la carga es del 0.3% con respecto al PIB, mientras que si no se hubiese creado el FOP hubiera sido del 2.1% (esto es expresado en el Financiamiento de

Amortización y Fideicomiso del sistema de pensiones público); pero esto alivia las cosas en el corto plazo, pues con el FOP, para el 2020, la carga será de 1.9% más pesada de lo que hubiera sido sin éste; también es importante observar que se ha hecho una proyección del PIB, esperando que vaya incrementando a lo largo del tiempo; si esto no ocurre así, el Estado podría entrar en falta de liquidez a la hora de responder a los CIP pagaderos a 25 años.

Impacto de la reforma de financiamiento de pensiones en los egresos del Gobierno de El Salvador. (Expresado en millones de dólares).

Año	Déficit operacional del SPP	Anualidades CT y CTC	Egreso actual = Eurobonos	Egreso con reforma	Emisión con reforma (CIP)	PIB	Egreso actual = Eurobonos	Egreso con reforma
2007	328.4	90.8	419.3	58.5	345.1	19,966.6	2.1	0.3
2008	336.3	116.6	452.8	98.6	371.3	21,164.5	2.1	0.5
2009	342.9	142.2	485.2	141.4	395.7	22,434.4	2.2	0.6
2010	349.5	167.8	517.3	182.4	421.0	23,780.5	2.2	0.8
2011	354.9	192.0	546.9	209.6	442.6	25,207.3	2.2	0.8
2012	359.0	218.2	577.1	354.2	464.5	26,719.8	2.2	1.3
2013	361.9	246.9	608.8	479.1	487.1	28,322.9	2.1	1.7
2014	363.5	279.2	642.7	507.0	511.1	30,022.3	2.1	1.7
2015	364.3	314.2	678.5	540.5	536.4	31,823.7	2.1	1.7
2016	363.8	351.0	714.9	578.0	562.1	33,733.1	2.1	1.7
2017	361.5	393.0	754.4	619.2	589.8	35,757.1	2.1	1.7
2018	357.6	414.3	771.9	721.1	601.4	37,902.5	2.0	1.9
2019	351.9	370.8	722.7	757.5	611.5	40,176.6	1.8	1.9
2020	344.5	329.1	673.6	790.2	621.4	42,587.2	1.6	1.9

Fuente: Respondiendo a los desafíos Fiscales en El Salvador, Álvaro Trigueros, FUSADES, 2007

La creación del fideicomiso ha implicado cambios en las cuentas nacionales; según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI, no existen pasivos vinculados con los sistemas de seguridad social pero si se registra como gasto cuando deben pagarse las prestaciones, por lo que en El Salvador existe una partida informativa y no se coloca el pago de pensiones como un gasto, sino como un financiamiento interno (o “debajo de la línea”).

En el cuadro No. 3 se observa la evolución de la financiación de la deuda previsional; en la partida informativa se encuentra la parte del FOP que en el 2007 fue de 319.4 y en el 2009 de 346 millones de dólares; esto fue financiado por el FOP a través de los CIP; luego tenemos la financiación presupuestaria de la amortización a la deuda previsional; si sumamos ambas cuentas podemos tener la idea de lo que el estado debería estar destinando al pago de la deuda previsional si el FOP no existiera; para el 2009 se observan que es de 445.1 millones de dólares, un 27% más alta que la del 2007.

Financiación de la deuda previsional, 2007-2009 (millones de dólares)

	2007	2008	2009
Fideicomiso de Obligaciones Previsionales	319.4	320.7	346
Financiamiento de Amortización y Fideicomiso del sistema de pensiones público	29.4	82.1	99.1
Total (FOP + Amortización)	348.8	402.8	445.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Revistas Trimestrales del Banco Central de Reserva 2007-2009

El FOP ha cumplido y está cumpliendo su misión; liberar al Estado de la carga fiscal de la deuda previsional y garantizar que el ISSS y el INPEP cumplan sus obligaciones de pago con las AFP; la medida tomada por el Gobierno en el 2006 ha sido interesante pues ha solventado diferentes

problemas en el corto plazo; sin embargo, el déficit está pendiente; Carlos Acevedo plantea que la medida es un maquillaje contable a las cuentas del Estado:

“Es una deuda contingente que ya no aparecerá en los estados financieros del Ministerio de Hacienda” (Diario de Hoy, 30 de agosto de 2006, Rentabilidad aumentará ganancia de pensiones).

Lo importante ahora es definir cómo se va a afrontar una posible crisis fiscal ocasionada por el déficit de pensiones; ésto depende de muchos factores que van desde la implementación de nuevas políticas tributarias y de gastos así como también de reformas al sistema de pensiones actual, como pueden ser nuevos pilares que garanticen una vida y pensión digna en la vejez. Es elemental considerar que los más afectados ante cualquier decisión que el Gobierno tome, son los y las salvadoreñas que necesitarán de su pensión cuando hayan cumplido con su tiempo laboral, pues cuando se creó el SAP, lo que se buscaba era garantizar con cuentas individuales que el dinero estuviera seguro para los cotizantes y en la actualidad no se cuenta con una total seguridad de que esta premisa se cumpla.

4.4. COSTO DE LA TRANSFORMACION

Es un hecho que el costo de la reforma al sistema de pensiones generó déficit en las finanzas públicas, entonces se plantean las interrogantes:

¿Cuánto es el costo de la transformación?, ¿el Estado hará frente plenamente a este costo fiscal?

En particular, el monto total que el Estado deberá desembolsar para financiar los compromisos del antiguo sistema, así como los del traspaso de los

afiliados al nuevo y las prestaciones y los beneficios propios de éste, fue declarado desconocido desde el principio. En razón de ello, se diseñaron y aplicaron metodologías para proyectar el costo de la reforma con base en hipótesis que consideraron más o menos razonables y el análisis de varios supuestos, tomando como referencia una proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

Como se recordará, la reforma implica cubrir un triple déficit previsional estatal: a) el aporte fiscal directo, aportes que con cargo al presupuesto nacional envía el Estado a las instituciones de seguridad social, destinados principalmente a financiar el déficit substancial que ocurrió en el antiguo sistema, al quedarse sin cotizantes⁹⁷; b) el valor del certificado de traspaso, cuando el Estado esté obligado a cancelarlo a los afiliados que decidieron hacer el traspaso al nuevo sistema; y, c) el pago de la pensión mínima.

Este triple costo fiscal no ocurre simultáneamente. El déficit del antiguo sistema sí comienza de inmediato; el bono de reconocimiento o certificado de traspaso no se hace efectivo, sino que se difiere hasta el momento del retiro; el costo de la pensión mínima surge al mismo tiempo que el costo del bono, pero aquél no disminuirá ni desaparecerá por que se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al nuevo sistema.

En la proyección del costo de la reforma previsional, se estima que el período de transición o costo de la reforma abarcará alrededor de cuarenta años.

Hasta aquí se ha hecho referencia a los costos fiscales y a las proyecciones del costo de la transformación del sistema, pero no a los mecanismos para financiar tales costos; en primer lugar, porque en el discurso gubernamental nunca se abordó el tema y, en segundo, porque no existe suficiente

⁹⁷ Los beneficios del antiguo sistema son financiados por los aportes de los trabajadores que optaron por permanecer en él y el Estado asume el financiamiento de los eventuales déficit.

información al respecto; sin embargo, al parecer, se adoptaron cinco métodos simultáneamente: a) emisión de nuevos bonos de Estado; b) impuestos temporales; c) reducción de gasto público; d) privatización de empresas públicas y, e) deuda. Siendo de todas, la mayor fuente de financiamiento, la deuda.

4.5. BALANCE DEL MARCO PROSPECTIVO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

Una vez completo el panorama sobre el papel que asume el Estado en éste, una pregunta importante que surge es determinar si la transformación (reforma) de los sistemas de pensiones, ha implicado la solución de los problemas de orden social y financiero que en su momento esgrimieron. Lo anterior nos lleva a emprender el análisis de cómo han evolucionado o en qué estado se encuentran ciertos aspectos claves del nuevo sistema, cómo ha sido su cumplimiento, de tal forma que permitan identificar si se han superado los problemas del sistema antiguo.

De entrada se hace notar que a pesar de los cerca de 15 años de vigencia del nuevo sistema de pensiones, no es fácil evaluar e interpretar el sistema en el mismo curso de su desarrollo; en primer lugar, porque sus objetivos son varios y en alguna medida contradictorios (proveer recursos para la vejez y aumentar el ahorro) y, además, porque sus fundamentos teórico-ideológicos no han sido validados por los hechos, debido a que se estimó que el nuevo sistema alcanzaría una situación de estabilización en unos 25 años, cuando los ingresos por las cotizaciones y rendimientos de las inversiones igualaran a los egresos. En segundo lugar, algunos autores sostienen que el sistema

presenta posiciones contradictorias e irreconciliables sobre los resultados inmediatos y previsibles del mismo.⁹⁸

Por tanto, será el largo proceso evolutivo, cuyo impacto tendrá que ser evaluado en una continuidad de tiempo, así como los cambios demográficos y otros factores, lo que probará si se cumplieron, entre otros, los fundamentos y objetivos del nuevo sistema. No obstante lo anterior, parece a la vez útil y conveniente hacer desde ahora una revisión.

Con este propósito, en el presente apartado se señalan ciertas tendencias preliminares y se incorporan en la medida de lo posible comentarios sobre tales procesos, a la luz de varios elementos, como: la cobertura, los fundamentos teórico-ideológicos.

4.5.1. Cobertura.

El nuevo sistema de pensiones está dirigido, en la práctica, a los grupos que ya estaban cubiertos por los regímenes originales sin considerar a los grupos tradicionalmente excluidos como el sector informal. Asimismo, el nuevo sistema se ha enfocado a los trabajadores que ya pertenecían al antiguo sistema y deja fuera, al menos temporalmente, a los grupos especiales tales como la Fuerza Armada que mantuvo su régimen especial para pensionarse; es decir, no evoluciona hacia una cobertura universal (que debería ser su fin y el desarrollo de las pensiones), situación que pareciera entendible, pues en una capitalización individual con administración privada selectiva, los fondos de pensiones resultan atractivos, por ser fondos financieros depositados a largo plazo.

⁹⁸ El informe oficial y los promotores del modelo lo presentan en todo momento como exitoso, mientras que por otro lado el informe no oficial cuestiona el modelo y su impacto a largo plazo.

En razón de lo anterior, el nuevo sistema no resuelve la portabilidad de derechos; es decir, no es portable no sólo porque deja intactos otros programas sino porque tampoco prevé el supuesto de cambio de un plan de pensiones a otro sin que el trabajador pierda beneficios. El objetivo de la portabilidad es permitir que la pensión recibida refleje el conjunto de ingresos de la vida laboral del trabajador.

4.6.2. Fundamentos ideológicos.

Como se explicó, los fundamentos teórico-ideológicos del nuevo sistema señalaban que éste impulsaría la participación activa del trabajador, la eficiencia y competitividad de la administración privada, el ahorro nacional, los mercados de capital, los rendimientos reales positivos de la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos, lo cual a su vez garantizaría pensiones adecuadas y equitativas. Estos fundamentos enfrentan las siguientes observaciones:

4.6.3. Fundamento “participación activa del trabajador”.

Desde el punto de vista de los partidarios del modelo, la propiedad de la cuenta individual y la estricta relación entre las contribuciones y las pensiones hacían superior al nuevo sistema respecto del antiguo, por ello se esperaba que tales elementos serían un incentivo para que los trabajadores se afiliaran y cotizaran al sistema. En la vía de los hechos, puede observarse que no garantizan el registro y el pago puntual de las cotizaciones por parte del trabajador, con el fin de aumentar su cuenta individual y alcanzar pensiones más elevadas al retirarse. En efecto, se ha dado una diferencia

significativa entre el número de afiliados al sistema y los cotizantes activos al mismo.

En particular, una de las razones que pueden explicar la dicotomía entre la cobertura basada en la afiliación y la cotización activa es el desempleo, pues un trabajador al encontrarse en este supuesto es lógico que deje de cotizar aunque esté afiliado, las AFP's congelan la cuenta del afiliado para evitar así el cobro de la comisión con cargo a su cuenta individual; sin embargo, existen ocasiones en que el sistema realiza los cobros sobre el saldo de la cuenta inactiva del afiliado.

Tal parece que el nuevo sistema no da respuestas adecuadas a los trabajadores con capacidades y necesidades de protección muy diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, pues existirán personas o grupos con la capacidad contributiva permanente y necesaria para lograr una pensión y, por otro, aquellas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los que tienen bajos salarios o alta rotación.

Asimismo, la propiedad de la cuenta individual no mejora en nada la situación del trabajador porque no puede disponer libremente de sus recursos ni tampoco intervenir en las decisiones de la administradora que haya elegido.

En cuanto a la participación activa del trabajador y su derecho de libertad de elección (en diversos aspectos del sistema), puede señalarse que la selección de la administradora por parte de los afiliados se basa principalmente en la actividad de los vendedores y la publicidad, más que en

el cobro de comisiones bajas y pago de rendimientos de inversión elevados⁹⁹.

4.6.4. Fundamento de “administración competitiva”.

Como se recordará, el nuevo sistema privilegió la empresa privada con una especialización en los beneficios sobre la pública bajo el argumento de que el giro específico y la competencia entre las entidades privadas para captar afiliados producirían consecuencias beneficiosas como aumento en la eficiencia de la administración, reducción de sus costos administrativos y maximización del rendimiento de la inversión.

En particular, es discutible que la empresa privada, por principio, sea exitosa y la pública necesariamente deficitaria, pues hay antecedentes que indican lo contrario¹⁰⁰. En torno a la exclusividad de las administradoras sobre el manejo de los fondos de pensiones, ésta ya no es tal; la tendencia ha sido hacia la ampliación de las actividades que pueden desempeñar aquéllas. Asimismo, por un lado, en la vía de los hechos se observa que la administración privada no asegura una competencia efectiva. En primer

⁹⁹ Según lo demuestran los datos de la encuesta realizada por el grupo a la población el día 6 de Octubre de 2011, en el Municipio de San Salvador, con respecto a la pregunta N° 12, ¿Por qué eligió esa AFP?, un 70% de los sujetos que respondieron, eligieron a la AFP a la cual cotizan por otras razones (Literal C, entendidas estas razones como la: publicidad y el trabajo realizado por los impulsores de la institución), el 20% eligió a la AFP por ser la más conocida (Literal B), y el 10% de los encuestados eligió a la AFP por el servicio que presta (Literal A), no así por el conocimiento pleno de los beneficios de la Administradora.

¹⁰⁰ En algunos sectores es mucho mejor la empresa pública que la privada y buena parte de las empresas públicas no es más que escombros de empresas privadas en crisis. Por tanto, en las empresas privadas también se han producido aberraciones y colapsos, y también fallan los directivos y han resultado determinantes los contextos adversos. Sirve de ejemplo el caso de la empresa Enron, creada en 1985 como conductora de gas natural a través de gasoductos, vendió acciones a sus trabajadores como inversión para sus planes de retiro. La empresa diseñó un plan estratégico que venciera la competencia, produjera altas utilidades y flujos de efectivo. Empero sus acciones llegaron a perder el 99% del valor en unos cuantos días y, en consecuencia, los fondos de sus trabajadores quedaron en ruinas y aquéllos fueron despedidos. Véase “El caso Enron”, Revista de Contaduría y Administración, México, núm. 207, 2002.

lugar, aplicando un sentido lógico, pareciera que a mayor número de afiliados debido a los años de operación del nuevo sistema, mayor debería ser el número de administradoras y viceversa. Sin embargo, si bien en un principio el número de administradoras fue mayor, también es cierto que con el transcurso del tiempo éstas han tendido hacia la disminución, en algunos casos por procesos de fusión.

4.6.5. Fundamento del “ahorro interno”.

El fundamento ideológico de que el nuevo sistema generaría una acumulación del ahorro interno y tendría un impacto positivo en la economía, ha sido fuertemente cuestionado.

En efecto, se considera que para calcular el impacto en el ahorro nacional no se puede tomar en cuenta sólo la acumulación de los fondos en las cuentas individuales, sino también es necesario considerar el costo de la sustitución del antiguo sistema por el de capitalización individual, pues el neto resultante entre estos dos es el que determina propiamente el impacto de dicho ahorro.

La experiencia chilena enseña que la acumulación de fondos bajo el sistema de capitalización individual no genera necesariamente crecimiento económico mediante un incremento significativo de la tasa de ahorro nacional. Por su parte, la OIT y la AISS¹⁰¹ señalan que no hay pruebas de que la capitalización en los países desarrollados haya tenido un impacto positivo sobre el ahorro nacional y, en el caso de los países de América Latina es difícil construir mercados de capitales grandes y eficientes.¹⁰² Si ésta es la evidencia de la reforma con mayor tiempo de operación, mucho peor podría llegar a ser en el caso salvadoreño, o por lo menos, no permite

¹⁰¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social.

¹⁰² Mesa-Lago, “La reforma...”, ob. cit., p. 81

abrigar esperanzas de incrementar el ahorro nacional en un período corto, situación que obstaculiza las metas de la reforma salvadoreña, pues como se recordará, se emprendió dicha reforma bajo el espejismo de que el nuevo sistema aumentaría el ahorro nacional, aun cuando desde ese momento se reconoció la existencia de pocos estudios económicos al respecto y que éstos eran limitados de contenido, pues no permitían cuantificar los beneficios asociados a la eficiencia de los mercados laborales y financieros derivados de la reforma. Si bien es cierto se espera que el nuevo sistema de pensiones contribuya al mercado financiero y al desarrollo económico, también lo es que ésto no debería ser el objetivo de la seguridad social. Las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero.

CAPITULO V

ANALISIS DE LA DETERMINACION DE LOS PORCENTAJES DE PENSIONES Y SU REVALORIZACION EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.

En esta parte del análisis se realiza el estudio de casos hipotéticos de pensionados considerados como “típicos”, en atención a las condiciones establecidas, tales como: salario promedio y modal de la economía (hombre-mujer) y promedio de certificados de traspaso de acuerdo a la institución proveniente.

Con el presente estudio de casos se pretende obtener una aproximación a las condiciones reales que los y las salvadoreñas tendrán al momento de su retiro y si éstas responderán a las necesidades existentes; es decir, si son suficientes para subsistir.

Las condiciones básicas establecidas son tomadas de la EHPM¹⁰³ 2010 y la SSP¹⁰⁴, y estas son:

- Salario modal hombre \$187.00
- Salario modal mujer \$93.00
- Salario promedio hombre \$284.37
- Salario promedio mujer \$240.96

¹⁰³ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010.

¹⁰⁴ Superintendencia del Sistema de Pensiones.

- Certificado de traspaso promedio ISSS \$10,080.00
- Certificado de traspaso promedio INPEP \$24,189.00

Además, se ha considerado la evaluación bajo condiciones de rentabilidad mínima, nominal y real del 4%, ya que esta última es el supuesto considerado para la realización de la reforma. Por otra parte, se realiza un análisis comparativo con diferente número de beneficiarios, con el objeto de determinar la variación que percibe la pensión ante este cambio.

Pero antes es necesario definir el procedimiento del cálculo de pensión, el cual es tomado de la Ley vigente (con sus reformas)¹⁰⁵.

5.1. CÁLCULO INICIAL DE PENSIONES¹⁰⁶.

La AFP deberá realizar el siguiente procedimiento para determinar el monto estimado de la pensión¹⁰⁷:

¹⁰⁵ Los datos de la encuesta realizada por el grupo el día 6 de Octubre de 2011 a la población del Municipio de San Salvador, demuestran que, según la pregunta N° 15, ¿Considera que la Ley del Sistema de Ahorro Para Pensiones contiene las normas jurídicas necesarias para que los afiliados puedan determinar por si mismos las cuotas de pensiones?, un 85% de la población encuestada respondió que la Ley NO contiene las normas jurídicas necesarias, frente a un 15% que considera que la Ley SI contiene las normas jurídicas necesarias.

¹⁰⁶ Este capítulo fue elaborado, usando como fundamento la información recopilada a través de la guía de entrevistas, que será agregada a los anexos, la cual fue dirigida a los agentes previsionales y personal de la Superintendencia de Pensiones de la manera siguiente: el día 25 de octubre sucursal Metrocentro AFP CONFIA, Lic. Carlos Romero agente previsional; el día 31 de octubre AFP CRECER, Lic. Armando Martínez agente previsional; el día 4 de noviembre en la Superintendencia de Pensiones Licda. María Suárez, Departamento de atención al usuario (beneficios del sistema); y el día 7 de noviembre, en la Superintendencia de pensiones con la Licda. Alejandra Castro, departamento legal de asesoría legal.

¹⁰⁷ Los datos de la encuesta realizada por el grupo el día 6 de Octubre de 2011 a la población del Municipio de San Salvador, demuestran que, según la pregunta N° 14, ¿Sabe usted como se calcula el monto de su pensión conforme a la Ley?, un 100% de la población encuestada

- a) Calcular el Capital Técnico Necesario (CTN) del afiliado y sus beneficiarios.
- b) Determinar el monto de la CIAP que se utilizará para el cálculo de la pensión. Dicho monto será el saldo correspondiente al último día del mes anterior en que se cumple con el requisito para pensionarse. No obstante, si el afiliado presentó la solicitud posterior al cumplimiento de los requisitos, el saldo de la CIAP a tomar en cuenta será el del último día del mes anterior en que se presentó dicha solicitud.
- c) Dividir el saldo de la cuenta individual entre el valor de la suma de los ctn del afiliado y sus beneficiarios, multiplicados por 12 mensualidades y media, así:

$$P = \frac{CIAP}{\sum ctn \times 12.5}$$

En donde:

P= Monto de la pensión.

CIAP= saldo de la cuenta individual.

12.5= doce rentas mensuales, más la pensión de navidad.

$\sum ctn$ = Capital técnico necesario por unidad de pensión del afiliado y beneficiarios.

respondió que NO sabe cómo se calcula el monto de su pensión, lo que demuestra la poca información que brindan las Administradoras de Fondo de Pensiones a sus afiliados.

Si se trata de un pensionado por invalidez parcial mediante segundo dictamen que cumple con cualquiera de los requisitos para acceder a la pensión por vejez, la AFP deberá liberar el Fondo Retenido, el cual pasará a formar parte de la CIAP disponible para calcular y otorgar pensiones por vejez.

5.1.1. Capital Técnico Necesario por unidad de pensión (CTN).

Se entenderá por Capital Técnico Necesario por unidad de pensión (ctn), lo establecido en el artículo 119 de la Ley y se determinará según las bases técnicas establecidas en el Instructivo SAP-029/98 de la siguiente manera:

Fórmulas para el cálculo del ctn.

Las fórmulas de ctn se determinarán utilizando la teoría actuarial mediante el desarrollo de funciones actuariales y valores conmutativos, los cuales permiten, a partir de una tabla de mortalidad y una tasa de interés, determinar el valor presente de beneficios futuros de una forma rápida y efectiva.

Las tablas de mortalidad y la tasa de interés serán proporcionadas por la Superintendencia de Pensiones.

El factor ctn toma diversos valores según la característica del causante de la pensión. A continuación se presentan las diferentes fórmulas de cálculo.

1. Causante de pensión por vejez o invalidez definitiva.

$$ctn = \frac{N_x - \frac{11}{24} D_x}{D_x}$$

2. El o la cónyuge, él o la conviviente, cuando no existieren hijos normales con derecho a pensión o hubiere uno o más hijos inválidos, o padre y madre de un pensionado por vejez o por invalidez permanente.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24} D_y}{D_y} - \frac{N_{xy} - \frac{11}{24} D_{xy}}{D_{xy}}$$

3. El o la cónyuge, él o la conviviente, con hijos con derecho a pensión, cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez. Siempre y cuando no existieren hijos inválidos dentro del grupo de beneficiarios.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24} D_y}{D_y} - \frac{N_{xy} - \frac{11}{24} D_{xy}}{D_{xy}} + 0.20 \left[\frac{N_{y+z-hm} - \frac{11}{24} D_{y+z-hm}}{D_y} - \frac{N_{x+z-hm; y+z-hm} - \frac{11}{24} D_{x+z-hm; y+z-hm}}{D_{xy}} \right]$$

4. Hijo normal del causante, con derecho a pensión (sí y sólo sí: $z - h > 0$), cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez.

$$ctm = \left[\frac{(N_h - N_z) - \frac{11}{24}(D_h - D_z)}{D_h} \right] - \left[\frac{(N_{xh} - N_{x+z-h;z}) - \frac{11}{24}(D_{xh} - D_{x+z-h;z})}{D_{xh}} \right]$$

5. Hijo inválido del causante, con derecho a pensión, cuando se trate de pensiones por vejez o invalidez.

$$ctm = \frac{N_{hi} - \frac{11}{24}D_{hi}}{D_{hi}} - \frac{N_{xhi} - \frac{11}{24}D_{xhi}}{D_{xhi}}$$

6. Cónyuge o conviviente de un afiliado fallecido, cuando no se tienen hijos con derecho a pensión, o si él o los hijos son inválidos, o para el padre y madre de un afiliado fallecido.

$$ctm = \frac{N_y - \frac{11}{24}D_y}{D_y}$$

7. Cónyuge o conviviente de un afiliado fallecido, cuando no se tienen hijos inválidos y existen hijos con derecho a pensión.

$$ctn = \frac{N_y - \frac{11}{24}D_y}{D_y} + 0.20 \left[\frac{N_{y+z-hm} - \frac{11}{24}D_{y+z-hm}}{D_y} \right]$$

8. Hijos normales de un afiliado fallecido.

$$ctn = \frac{(N_y - N_z) - \frac{11}{24}(D_h - D_z)}{D_h}$$

9. Hijos inválidos, padre o madre inválidos de un afiliado fallecido.

$$ctn = \frac{N_{hi} - \frac{11}{24}D_{hi}}{D_{hi}}$$

La cantidad de decimales a utilizar para el cálculo de los *ctn* es de ocho

cifras con aproximación normal.

Cada ctn obtenido para los beneficiarios, deberá multiplicarse por el porcentaje de pensión de referencia que le corresponde, según la calidad de beneficiario, de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Cuando se cuente con todos los ctn, deberán sumarse, incluyendo el correspondiente al del afiliado.

5.1.2. Revisión de los cálculos posterior a la emisión del CT.

Al momento de la emisión del CT, la AFP deberá realizar los siguientes pasos:

- a) Verificará que el monto del CT esté acreditado en la CIAP del afiliado, y si procediere, el saldo del FSV, ya que con dichos recursos se financiará la pensión por vejez, además, deberá realizar lo indicado en los siguientes literales;
- b) Calculará el monto de pensión según la modalidad de renta programada, a fin de determinar si el afiliado puede optar por la renta vitalicia.
- c) Si al momento de calcular el monto de la primera pensión se determina que es igual o superior al monto de la pensión mínima vigente, la AFP le informará, que puede optar por contratar una renta vitalicia. En este caso, la AFP deberá preparar la licitación de ofertas de pensión, y proceder según lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley, aunque esta modalidad de pensión todavía no se ha implementado en el país, debido al poco interés que generan en las empresas aseguradoras en financiar las mismas.

- d) Si al momento de calcular el monto de la primera pensión se determina que ésta es menor a la pensión mínima vigente, la AFP informará al afiliado, que obligatoriamente tiene que acogerse a la modalidad de renta programada. En este caso, la AFP deberá proceder a emitir la resolución de pago correspondiente.
- e) Si el monto calculado de la pensión es inferior a la pensión mínima, la AFP ajustará el monto de la pensión al valor de la pensión mínima vigente a la fecha en que inicia el devengue de la pensión, con cargo a la CIAP.

Cuando se agote el saldo de la CIAP, el afiliado que cumpla con garantía estatal de pensión mínima, accederá a ésta. Cuando hubiere incremento el monto de la pensión mínima, la AFP deberá proceder a ajustar la pensión al nuevo monto de pensión mínima, si procediere, sin necesidad de esperar la fecha de recalculation anual. En el caso que el monto obtenido de la pensión sea inferior a la pensión mínima y el afiliado no goce de garantía del Estado, éste podrá optar porque se ajuste el monto de su pensión, al monto de la pensión mínima, hasta que se agote su saldo.

- f) La AFP deberá emitir constancia para que el afiliado tramite en el Régimen de Prestaciones por Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales del ISSS, la tarjeta de pensionado, para hacer uso de las prestaciones por salud que otorga dicho Instituto.

5.1.3. Recalculation anual de las pensiones.

Cada año, en el mes que inició el devengue de las pensiones por vejez, deberán recalcularse las pensiones otorgadas bajo la modalidad de renta

programada, según las características actualizadas del afiliado y su grupo de beneficiarios.

El saldo de la CIAP que se utilizará, será el correspondiente al último día del mes anterior en que inició el devengue de la pensión.

Tanto el recalcu como el ajuste de las pensiones será de conformidad con lo establecido en los artículos 131 y 134 de la Ley SAP.

Lo anterior expuesto se refleja en el estudio de los siguientes casos:

CASO I

A. Condiciones:

- Salario \$ 350 (hombre)
- Certificado de traspaso si cotizó al ISSS \$10,080.00
- Rentabilidad nominal del sistema durante los 12 años de cotización al SAP
- Inscribió como beneficiarios a su esposa (conviviente), dos hijos (con derecho a pensión) y madre.
- Cumple con el periodo de cotización (25 años).

TIPO	EDAD	CALCULO CTN	
AFILIADO	60	AFILIADO	11.91677882
ESPOSA	46	CONVIVIENTE	1.87053623
HIJO	18	HIJO	0.04686794
HIJO	11	HIJO	0.15020025
MADRE	88	MADRE	0.15279573
		CTN	14.13717897

Por lo que la cuantía de la pensión se considera en base al porcentaje que cotizó del salario que recibía, que reportó a la AFP donde está afiliado; además, se le considera el aporte de patrono más la rentabilidad nominal del período en que cotizó, para este caso cumple la cotización de 25 años.

Es así como el cálculo queda de la siguiente manera:

COTIZACION AFP	\$25,950.18
CT	\$10,080.39
COTIZACION FSV	-
VALOR DE PENSION	\$203.89

En este caso la pensión es inferior a la pensión mínima establecida, por lo que tendrá que ser renta programada y se debe de determinar si aplica a garantía estatal de pensión mínima. Para optar a esta pensión es necesario que se cumpla con los siguientes criterios:

1. Tener sesenta años de edad o más, los hombres y cincuenta y cinco o más, las mujeres; y,
2. Haber completado un mínimo de veinticinco años de cotizaciones registrados al momento en que se devenga la pensión, o con posterioridad, si se trata de un afiliado pensionado que continúa cotizando. Para el cálculo del tiempo cotizado, se considerará además lo siguiente:
 - a) Los períodos en los que el trabajador estuvo incapacitado y percibió el respectivo subsidio, éstos se acumularán y computarán hasta por un máximo de tres años;
 - b) Se sumará el tiempo en el cual el afiliado hubiere recibido pensiones de invalidez declarada en primer dictamen, cuando ésta hubiere cesado según el segundo dictamen; y,
 - c) Si se trata de un afiliado pensionado que continúa cotizando, por cada 24 meses cotizados, después de cumplido el requisito de pensión de que se trate, se contabilizará un año para efectos del requisito de tiempo de la pensión mínima.

Para este caso se trabajará con el supuesto de que sí aplica a pensión mínima garantizada por el Estado por contar con la edad y con los 25 años de cotización requeridos. Ante esto se ajusta a una pensión mínima

y cuando se agote el saldo de CIAP se procederá con la aportación del Estado.

Después de haber calculado la cuantía de pensión es necesario calcular el saldo mínimo y excedente de libre disponibilidad.

5.2. SALDO MÍNIMO

El Saldo Mínimo a que se refiere el artículo 133 de la Ley, se expresa así:

$$\text{Saldo M\u00ednimo} = PSM \times ctn \times 12.5$$

En donde:

PSM : Pensión Saldo M\u00ednimo

ctn : Capital t\u00e9cnico necesario calculado de conformidad al Instructivo correspondiente.

12.5 : Doce rentas mensuales m\u00e1s la pensi\u00f3n de Navidad.

La pensi\u00f3n de Saldo M\u00ednimo debe cumplir, a su vez, con las siguientes condiciones:

$$70\% SBR \leq PSM \leq 160\% PM$$

En donde:

SBR : Salario B\u00e1sico Regulador

PSM : Pensión Saldo Mínimo

PM : Pensión mínima de vejez

Forma de cálculo del Saldo Mínimo:

Para establecer el saldo mínimo, es necesario realizar los siguientes pasos:

- a) Determinar el monto del SBR observando el procedimiento establecido en el Art. 122 de la Ley SAP;
- b) Multiplicar el SBR por 70 %;
- c) Verificar el monto de la pensión mínima por vejez;
- d) Multiplicar la pensión mínima por vejez por el 160 %;
- e) Comparar los valores obtenidos en los literales b) y d), y el mayor de los dos será el equivalente a la pensión que servirá para determinar el saldo mínimo.
- f) Sustituir el valor de la pensión obtenida en la fórmula del Saldo Mínimo.

Es así como para este caso tenemos que:

\$ 189.20	\$203.89	\$ 330.72
70% SBR ≥		≤160% PM

5.3. EXCEDENTE DE LIBRE DISPONIBILIDAD.

Se define como excedente de libre disponibilidad, a la diferencia entre el

saldo de la CIAP, menos el saldo mínimo, el cual se expresa así:

$$ELD = SCIAP - Saldo \text{ M}{\acute{a}}ximo$$

En donde:

ELD: Excedente de Libre Disponibilidad.

SCIAP: Saldo de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones.

SM: Saldo M{inimo}.

La AFP, al momento de efectuar el c{alculo} de pensi{on} por vejez, tambi{e}n deber{a} calcular el excedente de libre disponibilidad y de ser {e}ste procedente, se notificar{a} al afiliado antes de emitir la resoluci{on} de pago de pensi{on}, para que decida si lo retira o no.

El afiliado podr{a} retirar total o parcialmente el excedente de libre disponibilidad al momento de pensionarse por vejez, para lo cual deber{a} presentar en la AFP una Solicitud de Retiro del Excedente de Libre Disponibilidad.

La liquidaci{on} parcial o total del excedente de libre disponibilidad deber{a} realizarse dentro del plazo de 5 d{ias} despu{e}s de presentada la referida solicitud y deber{a} efectuarse mediante cheque o abono a cuenta, seg{un} lo solicite el afiliado.

De esta manera el saldo m{inimo} nos da:

EXCEDENTE	SCIAP-S.M(0.70 SBR*12.5*ctn)
NO CUENTA CON EXCEDENTE	\$ - (22,412.52)

Como era de esperarse, al no contar ni siquiera con la pensión mínima, tampoco tiene excedente para su cuenta.

B. Ahora supondremos que el certificado de traspaso corresponde al INPEP con un valor de \$24,189.00.

C. Para este caso el cálculo de pensión se modifica a: (el cálculo de cotización se realiza de la misma manera que el caso 1).

COTIZACION AFP	\$	25,950.18
CT	\$	24,189.31
COTIZACION FSV		-
VALOR DE PENSION	\$	283.73

Para este caso la pensión es mayor a la calculada en el literal A) y es superior a la pensión mínima establecida por el Estado (\$ 206.7), por lo que podemos calcular el saldo mínimo y excedente.

\$189.20	\$283.73	\$330-72
70% SBR ≥		≤160% PM

EXCEDENTE	SCIAP-S.M(0.70 SBR*12.5*ctn)
NO CUENTA CON EXCEDENTE	\$ -8,303.60

Tampoco posee un excedente de libre disponibilidad por no cumplir con el requisito de que la pensión que recibe, sea mayor al 160% de la pensión mínima.

D. Si el afiliado sólo declara como beneficiaria a su esposa y mantiene el CT de \$10,080.39; razón por la cual cambia su CTN a 12.35627667, la pensión varía de la siguiente manera: (el cálculo de cotización se realiza de la misma manera que el caso 1).

COTIZACION AFP	\$	25,950.18
CT	\$	10,080.39
COTIZACION FSV	\$	-
VALOR DE PENSION	\$	233.28

El resultado demuestra que la pensión aumenta en \$ 29.39, lo cual es poco significativo y mantiene el hecho de no gozar de saldo de libre disponibilidad.

E. Si cambiamos el CT por \$24.189.31, la pensión varía de la siguiente manera: (el cálculo de cotización se realiza de la misma manera que el caso 1).

COTIZACION AFP	\$	25,950.18
CT	\$	24,189.31
COTIZACION FSV	\$	-
VALOR DE PENSION	\$	324.62

La pensión varía en \$40.89 respecto de la calculada en el literal C. del caso número I, lo cual es un aumento significativo, aunque sigue sin obtener excedente de libre disponibilidad.

CASO II

A. Condiciones:

- Salario modal \$93.00 (Mujer)
- Cumple con el período de cotización de 25 años

Bajo esta condición no es sujeto para cotizar en el sistema ya que debe de tener un salario igual o mayor al mínimo, por lo que las trabajadoras que están en este promedio de ingresos no tienen una cobertura en el sistema previsional, limitándolos a una vejez con pobreza.

Como medida para solventar las condiciones al momento de retirarse de su vida laboral, la trabajadora pudo haber tomado la decisión de ahorrar una parte de su salario pensando en su futuro; sin embargo, esta opción es poco probable dado que el nivel de salario no alcanza ni para cubrir las necesidades básicas de hoy y mucho menos deja espacio para el ahorro del futuro.

Esta situación es preocupante considerando que el sexo femenino es el más afectado y sobre todo si éstas son madres solteras. Así se evidencia la desprotección que presenta el sistema actual, ayudando a incrementar las líneas de pobreza.

CASO III

A. Condiciones:

- Salario promedio \$284.37 (hombre)
- Certificado de traspaso si cotizó al ISSS \$10,080.00
- Rentabilidad nominal del sistema durante los 12 años de cotización al SAP
- Inscribió como beneficiarios a su esposa (conviviente), dos hijos (con derecho a pensión) y madre.
- Cumple con el período de cotización de 25 años.

El cálculo de pensión es el siguiente:

BENEFICIARIO	EDAD	CALCULO CTN	
AFILIADO	61	AFILIADO	12.70070402
ESPOSA	58	CONVIVIENTE	1.08347839
HIJO	11	HIJO	0.00068829
HIJA	20	HIJO	0.01136655
MADRE	77	MADRE	0.10919588
		CTN	13.90543313

COTIZACION AFP	\$	4,493.32
CT	\$	10,080.39
COTIZACION FSV		-
PENSION	\$	83.84

Para este caso la cuantía de pensión es inferior a la pensión mínima, por lo cual tiene que aplicar a la pensión mínima que garantiza el Estado. En este caso el procedimiento a seguir será una renta programada ajustando su pensión a la pensión mínima hasta que se agote el saldo disponible en su cuenta individual.

Ante esta situación el afiliado tiene desventaja por no contar con excedente de libre disponibilidad. Si consideramos que el SCIAP es de \$14,573.72, ésto solo cubre 6 años de pensión y para entonces el afiliado tendrá

sesenta y seis años de edad. Pero aún peor y si su esperanza de vida es de 68.4 años es este caso el resto de su vida no tendrá un ingreso para subsistir y sus capacidades para trabajar y obtener una ganancia estarán más limitadas, inclusive en el sector informal.

B. Si el afiliado reporta sólo a un beneficiario, que en este caso sería su cónyuge, y el CTN suma 12.70435671, la pensión cambia así:

COTIZACION AFP	\$	4,493.32
CT	\$	10,080.39
COTIZACION FSV		-
PENSION	\$	91.77

Se puede observar que el cambio no es para nada significativo, y que aún no alcanza una pensión mínima.

C. Si el CT es de \$24,189.31, la situación cambia en la forma siguiente:

COTIZACION AFP	\$	4,493.32
CT	\$	24,189.31
COTIZACION FSV		-
PENSION	\$	165.02

Como se puede apreciar, existe un aumento en la pensión, pero no es suficiente para que sea igual a la pensión mínima, por lo que la AFP debe ajustar, el monto de la pensión a la mínima garantía otorgada por el Estado \$206.70 con cargo a la cuenta CIAP.

CASO IV

A. Condiciones:

- Salario promedio \$240.96 (mujer)
- Certificado de traspaso si cotizó al ISSS \$10,080.00
- Rentabilidad nominal del sistema durante los 12 años de cotización al SAP
- Inscribió como beneficiarios a su esposo (conviviente), un hijo (con derecho a pensión) y madre.
- Cumple con el período de cotización de 25 años.

Por lo que el cálculo de pensión queda de la siguiente manera

TIPO	EDAD	CALCULO CTN	
AFILIADA	55	AFILIADO	13.90411653
ESPOSO	58	CONVIVIENTE	0.61310895
HIJO	12	HIJO	0.045010404
		CTN	14.56223589

COTIZACION AFP	\$	3,801.47
CT	\$	10,080.39
COTIZACION FSV	-	
PENSION	\$	76.26

Bajo estas condiciones, a igual que en el caso anterior, no alcanza a una pensión mínima, por lo que tendría que ser una renta programada ajustando la pensión mínima hasta que exista saldo disponible.

Con esta opción sólo alcanza pensión para 5 años y medio lo cual no es suficiente considerando su esperanza de vida que es de 74.5 años.

B. Si el CT pasa a \$24,189.31, las condiciones cambian a:

COTIZACION AFP	\$	3,801.47
CT	\$	24,189.31
COTIZACION FSV	-	
PENSION	\$	153.77

Estas condiciones cambian el resultado duplicando la pensión anterior; sin embargo, no alcanza la pensión mínima.

De este análisis podemos concluir:

- Es evidente la necesidad de tener una mayor cobertura, mejores niveles de pensión y programas asistenciales para quienes no apliquen a una pensión; sin embargo, estas condiciones no son fáciles de resolver ya que dependen de las condiciones que el mercado laboral ofrece y de las políticas del Gobierno.
- Las personas que no tienen acceso a una pensión, porque no aplican, debido a sus niveles de ingreso (caso IIA), son completamente vulnerables y tienen la mayor probabilidad de que en su vejez se agudicen las condiciones de pobreza.
- De los casos estudiados, con niveles de salario promedio y modal, es notorio que el nivel de pensiones no es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y menos las básicas. Si se supone que la pensión sustituye al salario y no se puede acceso a otro tipo de ingresos,

las condiciones se complican, siendo imposible alcanzar los parámetros de una vida digna.

- Los cálculos del ctn son determinados por condiciones actuariales y tasa de interés considerada desde el inicio de la reforma, en ella se establecía que estos cambiarían de acuerdo a las condiciones actuales pero ésto no ha ocurrido y se sigue manteniendo, al igual que la tabla de mortalidad.

Por tanto, es importante que las autoridades tomen en serio el estudio de una solución alternativa para aumentar la cobertura y los niveles de pensión, con el objeto de mejorar las condiciones que les esperan a los que se retiran por su jubilación.

5.4. REVALORIZACION DE LAS PENSIONES.

En cuanto la determinación de los porcentajes para la revalorización de las pensiones, el ámbito de actuación estatal se aparta de los términos establecidos en la Ley del SAP, ya que su Art. 210 regula que el Estado a través del Ministerio de Hacienda, debe realizar un ajuste a las pensiones cada año, tomando en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante del Sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central. Esto dista mucho de la realidad en lo que lleva en funcionamiento el nuevo sistema de pensiones, que dentro de algunos años alcanzará un grado de estabilidad económica, mientras tanto se tienen pocos registros de revalorizaciones en las pensiones.

El discurso estatal respecto a los pocos reajustes a las pensiones fluye de la falta de un financiamiento; y, al no contar con éste, no puede cumplir con el mandato legal.

En el año 2011, sin embargo, se ha producido un cambio significativo en esta materia, aprobándose un decreto que establece una revalorización de las pensiones mínimas para este ejercicio fiscal, que sea igual al salario mínimo vigente (\$ 224.21). Con ello se rompe de manera clara la tendencia que venían experimentando las cuantías de estas prestaciones.

Por otra parte, parece ser que el establecimiento de una nueva cuantía en las pensiones, producto de la revalorización de las mismas, obedece a las presiones sociales que ejercen ciertas organizaciones a las que pertenecen los jubilados del sector público.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

En base al estudio realizado y al análisis de los datos recopilados a través de los instrumentos y técnicas utilizadas en nuestra investigación, en consenso grupal concluimos lo siguiente:

- 1- Que en el país, las políticas de previsión social así como sus ordenamientos e instituciones concomitantes surgieron, por un lado, estrechamente asociados a políticas públicas que buscaban controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista; y, por otro, como instrumentos de legitimación del Estado mismo, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión. En este sentido, la expansión de la seguridad social fue impulsada por un amplio consenso político y en una etapa de crecimiento económico.

Empero, cuando el ritmo del crecimiento de la economía decayó, los críticos de la seguridad social alzaron la voz y pusieron en tela de juicio a los antiguos sistemas de pensiones. La argumentación crítica económica utilizó fuera de su contexto general los problemas internos de los antiguos sistemas (envejecimiento, madurez, desequilibrios financieros por el uso indiscriminado de los recursos que llevó a los Gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y que no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales) como un prerrequisito

para la reforma y, por ende, para el desarrollo económico y la solución de buena parte de los problemas económicos.

- 2- Que este nuevo estilo argumentativo de crítica abierta a los antiguos sistemas en cuanto a su funcionamiento, desempeño y resultados estuvo en concordancia con la política económica seguida en el país, razón por la cual, el establecimiento del nuevo sistema tuvo distintas intencionalidades, tanto declaradas como ocultas: al propósito declarado de mejorar las pensiones de los trabajadores habría que añadir la problemática económica y los compromisos internacionales en la materia.

Resultaba de particular interés analizar y constatar los fundamentos ideológicos del nuevo sistema (participación activa del trabajador, administración competitiva, utilización transparente de los recursos, ahorro interno y equidad). Este análisis puso al descubierto, en primer lugar, una filosofía, una concepción y política diferentes en materia de pensiones y, en segundo lugar, las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico. En efecto, bajo una filosofía individualista, la capacidad del trabajador para enfrentar sus riesgos sociodemográficos depende, principalmente, de la generación de sus propios ingresos y del espíritu de ahorro y previsión para hacer frente al devenir, es decir, el principio rector del sistema es la "igualdad individual". Rige un criterio economicista del papel de los sistemas de pensiones que poco tiene que ver con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social, pues se trata de un régimen de ahorro y no de un seguro de vejez.

Se aplica una política económico-financiera en donde el mercado es la fuente del sistema que fija las orientaciones y límites, tiende a resolver la crisis en la tasa de ganancia y a otorgar un nuevo dinamismo al capital en lugar de

atender los ideales o aspiraciones sociales, que son propios de una la política social.

- 3- Que en cuanto a las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico (estrategia formal), pudo observarse que las aludidas libertades del trabajador en el ámbito jurídico tienen un margen restringido (sirve de ejemplo la divergencia entre el principio de propiedad privada en que se sustenta el fondo de pensiones y la incapacidad del trabajador para disponer de éste en los términos que quiera en su provecho directo), y las pregonadas bondades del sistema, presentan una tendencia hacia el perfeccionamiento constante en el marco normativo; no obstante, deja un margen de actuación amplio a las AFP's , y permite mucha discrecionalidad al momento de otorgar o calcular una pensión. Esto debido a la falta de regulación en ese aspecto, lo cual genera al afiliado inseguridad jurídica, ello indica que hay vacíos legales en aspectos como el cálculo de la pensión, aspectos que comprueban nuestra hipótesis general que la falta de disposiciones genera inseguridad jurídica.
- 4- Que el nuevo sistema de pensiones minimiza el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos, transfiriéndoles a éstos la responsabilidad de protegerse por cuenta propia, ante los diferentes riesgos de la vida. Situación por la cual se genera ineficacia en la actuación de la Superintendencia de Pensiones, al no garantizar el respeto de los derechos de los afiliados, que se traduce en la no generación de beneficios a los mismos. Sólo permite que el Estado, en un carácter subsidiario, concorra para asegurar el funcionamiento de los sistemas, sea en el caso de incapacidad de ingresos por parte de las personas para alcanzar las prestaciones mínimas, o para

responder ante situaciones deficitarias críticas derivadas de una mala administración operacional de las unidades de los mismos. No obstante que se creó a la Superintendencia del Sistema de Pensiones, existe ineficacia en sus políticas de supervisión y vigilancia de las AFP's, debido al escaso margen de actuación que la Ley SAP le permite en cuanto a la determinación del monto de la pensión.

Adicionalmente, está el hecho de que el nuevo sistema implica un alejamiento de las normas y los principios que formaron la seguridad social.

En efecto, rompió con el concepto tradicional de la seguridad social colectiva, no obstante que todo seguro público o privado sigue el principio de solidaridad, entendido como la participación de los cotizantes mediante sus aportaciones para la integración de un fondo común, destinado a atender a los sujetos que sufran alguna contingencia.

Lo anterior conduce a destacar que antes de haber aterrizado en la "capitalización individual", se debieron buscar soluciones intermedias en lugar del viraje que se dio, pues la lógica de hacer al sistema de pensiones más justo y superior no se identifica porque está diseñado para trabajadores con determinadas características: salarios considerables, nivel de cumplimiento en el pago de aportaciones y empleo estable, condiciones que una gran cantidad de los actuales afiliados no reúnen. En relación a lo anteriormente dicho, el Estado debió buscar otras fuentes de financiamiento para las pensiones como por ejemplo incorporar al IVA un 1% que fuese destinado al rubro de pensiones; no incrementando ese porcentaje a productos de primera necesidad, o incluso gravar productos como el tabaco y el alcohol con un impuesto directo destinado a incrementar las cuentas individuales de los afiliados. Aunque en los últimos años se hayan establecido ciertas revalorizaciones en las pensiones, éstas se financian con

deuda, lo cual conlleva a determinar que existe incapacidad del Estado para generar opciones de financiamiento, con ello comprobamos la hipótesis que establece la relación a mayores fuentes de financiamiento de las pensiones, será en la misma proporción los reajustes que se hagan a las mismas.

5- Que el Estado Salvadoreño ha asumido una posición pasiva e indiferente ante la seguridad social de sus ciudadanos, pues no aporta económicamente para el ahorro previsional de los afiliados al SAP. Delegando responsabilidad constitucional a la empresa privada y reduciendo su rol a ser vigilante de las actividades que las AFP's realizan con las cuentas individuales de los afiliados a las mismas.

6- Que a partir de la implementación del nuevo sistema, no se cumplió con el mandato legal de la revalorización anual de las pensiones, situación por la cual podemos afirmar, de acuerdo a nuestra hipótesis, que no se han generado los beneficios, que el nuevo sistema ha pregonado.

7- Que se deben tomar en cuenta las instituciones jurídicas, que en países precursores del nuevo sistema como el chileno, producen beneficios a los afiliados de las AFP's, para mejorar las condiciones de los afiliados al sistema previsional salvadoreño.

6.2. RECOMENDACIONES.

1- Al Estado Salvadoreño, para que haga prevalecer su mandato constitucional de resguardar la seguridad social de los ciudadanos salvadoreños, tomando un rol más participativo en el nuevo sistema previsional, con el mejoramiento y perfeccionamiento de las leyes previsionales, evitando así lagunas jurídicas que dejen amplio margen de actuación a las AFP's. Además, que realice un estudio de la factibilidad de la implementación de un modelo mixto de pensiones.

2- Al Estado Salvadoreño, para que establezca alternativas de financiamiento para las pensiones, creando un aporte estatal en las cuentas individuales de los afiliados, como lo hacen otras legislaciones en América Latina.

3- A la Superintendencia de Pensiones, para que realice una fiscalización y vigilancia de las AFP's de forma efectiva, que garantice la seguridad jurídica de los afiliados a éstas, proponiendo a la Asamblea Legislativa la creación de una ley para establecer el cálculo de los porcentajes de las pensiones, para que estos cálculos no se hagan por medio de un instructivo, que además es difícil de comprender.

4- A la Superintendencia de Pensiones y las AFP's, para que promuevan e impulsen campañas informativas que permitan a los afiliados conocer perfectamente los beneficios del sistema, en cuanto a sus derechos, deberes y mecanismos a seguir al momento de optar por un beneficio.

5- A la Superintendencia de Pensiones, que haga una propuesta de ley a la Asamblea Legislativa, para que apruebe un decreto de ley que incremente en un 1% el impuesto al IVA, que se destine a al incremento de las pensiones de ambos sistemas. También que grave productos que no son de

primera necesidad como el alcohol o el tabaco, con la misma finalidad de incrementar las fuentes de financiamiento de las pensiones.

6- A las Administradoras de Fondo de Pensiones AFP CRECER y AFP CONFIA, para que brinden información de forma más detallada, para que el salvadoreño promedio pueda entender la forma en que se calcula el monto de su pensión, tratando de establecer mecanismos que ayuden a comprender las fórmulas complejas que utilizan las Administradoras para el cálculo de las pensiones.

7- A la población en general, que denuncie las vulneraciones a su derechos, las irregularidades y los abusos a los que son sometidos por parte de las AFP's, ante la Superintendencia de Pensiones; por otra parte, que demande de las AFP's transparencia y una mayor credibilidad en la determinación de los porcentajes de pensiones.

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS:

BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO, “Características, Tendencias y Expectativas de las Nuevas Fórmulas de Financiamiento”, Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997.

BRAUN BRUNET, JUAN ENRIQUE, “Implementación de los Esquemas de Salud y de AFORES en Sudamérica”, Reforma Estructural de la Seguridad Social, Themis /COPARMEX, México, 1999.

CASTRO GUTIÉRREZ, ÁLVARO, “Tendencias y Perspectivas en América Latina”, Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones”, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994.

DAYKIN, CHRISTOPHER D., “Reforma de las Pensiones y Opciones de Financiamiento “, Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina, Serie Estudios de la Seguridad Social, No. 88, Buenos Aires, 2001.

RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P, “Las Reformas a la Seguridad Social: Contexto, Características y Tendencias”, Momento Económico 85, mayo-junio 1996.

RUEZGA BARBA, ANTONIO, “La Seguridad Social Latinoamericana ante el Nuevo Milenio”, Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997.

TESIS:

Aguilar Duarte, Claudia Jeannette y Calderón Méndez, María José. “Evaluación de opciones de retiro en las administradoras de fondos de pensiones en El Salvador, propuesta de mejora”. Trabajo de Graduación. UCA. Enero 2003.

Martínez Vásquez; Guadalupe y otros “Los derechos humanos de las personas de la tercera edad y la desprotección por el Sistema Nacional de Seguridad Social”. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales; Universidad de El Salvador, Noviembre de 1995.

Pérez Martínez; Nora Lisette y otros. “El Derecho Humano a la Seguridad Social en el nuevo sistema Privado de Pensiones por Invalidez, Vejez y Muerte a implementarse en El Salvador, a partir de 1997”. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador,

Rodríguez Gonzales; Mirna Elizabeth y otros. “Garantías del Derecho a la Seguridad Social en el caso de las resoluciones por invalidez”. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Octubre 2007.

Rosales Clímaco; Ana Mercedes y otros. “El Estado Salvadoreño como garante de la Seguridad Social de los cotizantes en el nuevo sistema de ahorro para pensiones”, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Febrero 1999.

REVISTAS:

ANDRADE, FERNANDO. AISS, "Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina", Buenos Aires, 1997.

ALVARADO LARA, Gerardo A., "Algunas bases erróneas de la legislación del Seguro Social", Revista Laboral, México, núm. 47, 1996.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Manual sobre reformas a la Nueva Ley del Seguro Social, México, Sicco, 2002.

"Reformas a las Afores. Ley del SAR", Revista Laboral, México, núm. 117, 2002.

"Disposiciones generales y seguro de retiro, cesantía y vejez", Revista Laboral, México, núm. 39, 1996.

APARICIO VALDEZ, Luis. "Perú: informe sobre el sistema privado de pensiones", Revista Análisis Laboral, Perú, enero de 1994.

ARANA SALTO, José Ángel, "Proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social", Nuevo Consultorio Fiscal, México, núm. 294, noviembre de 2001.

BARRIERE CARPIO, GREGORIO, AIOS, "Reformas a los sistemas de pensiones" Chile, 1996.

BOR CHERS, Vivian, "Evolución del sistema: aspectos legales", AFP: las tres letras que revolucionaron América, Santiago, CIEDESS, 1997.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, "Las nuevas leyes del Seguro Social", Revista Laboral, México, núm. 51, 1997.

CASTRO GRANADOS, FELIPE, “Los problemas actuales de las pensiones en América Latina”, Buenos Aires, 1987.

CONTE-GRAND, Alfredo H., “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”, Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma, 3a. ed., Lima, OIT, 2001.

GUANDIQUE, ALEXANDER, “Boletín Estadístico”, núm. 8, diciembre de 2002.

SORTO RIVAS, Francisco; Institucionalidad previsional en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 95, El Salvador Agosto/Septiembre 2005.

SORTO RIVAS, Francisco; Institucionalidad previsional y ciudadanía en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 99, El Salvador Junio/Agosto 2006.

SUAREZ LOPEZ, AMINTA, “Revista Internacional de Fondos de Pensiones”, núm 2, noviembre de 2002.

PAGINAS WEB:

Autor: Jaime Godínez, Asociación Internacional de la Seguridad Social, [<http://www.is sa.int>], Fecha de Consulta: 1 junio 2011, Hora: 8:50 Pm

Autor: Bernardo Artiaga, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones Comisión de Estadísticas, [<http://www.aiosfp.org>]. Fecha de Consulta: 5 de Mayo de 2011, Hora: 8.35 Am

Autor: Gerardo Alvez, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [<http://www.bcn.cl>]. Fecha de Consulta: 18 de Mayo de 2011, Hora: 2:00 Pm

Autor: Wayne Beirus, Cato Institute [<http://www.elcato.org/>]. Fecha de Consulta: 14 de Abril de 2011, Hora: 7:35 Pm

Autor: Ángel España, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social: [ciess@servidor.unam.mx]. Fecha de Consulta: 26 de Mayo de 2011, Hora: 9:50 Pm

Autor: Godofredo Fernández, Conferencia Interamericana de Seguridad Social [<http://www.ciss.org.mx>]. Fecha de Consulta: 4 de Junio de 2011, Hora: 3:00 Pm

Autor: Antonio Meléndez, Corporación de investigación y Desarrollo de la Seguridad Social, [<http://www.ciedess.cl>]. Fecha de Consulta: 2 de Junio de 2011, Hora: 5:27 Pm

Autor: José Piñera [<http://www.josepiñera.com>]. Fecha de Consulta: 16 de Mayo de 2011, Hora: 7:00 Pm

Autor: Ernesto Cortez, Organización Internacional del Trabajo [<http://www.ilo.org>]. Fecha de Consulta: 28 de Mayo de 2011, Hora: 3:45 Pm

Autor: Superintendencia de Administradoras de Fondos de pensiones [[http: www. safp.](http://www.safp.)] Fecha de Consulta: 21 de Mayo de 2011, Hora: 8:55 Pm

LEYES:

Ley de Incorporación al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, de las Jubilaciones y Pensiones Civiles a Cargo del Estado.

Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema de Pensiones.

Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.

Ley Especial de Beneficios para los Jubilados y Pensionados Bajo el Régimen de la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles.

Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.

Reglamento de Aplicación de los Beneficios por Vejez, Invalidez y Muerte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Reglamentos del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

Reglamento de Beneficios y Otras Prestaciones del Sistema de Pensiones Público.

ANEXOS

ANEXO 1.

Tasas de cotización año 2011 para las AFP e Institutos.
Si desea consultar las tasas de cotización de años anteriores
SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES (EN LAS AFP)

TIPO DE EMPLEADO	AÑO	COTIZACIONES EN PORCENTAJES AL SAP (AFP)			
		Empleado	Empleador		Total
			Cot. Cta.	Comisión máxima	
Empleado Público Administrativo y Empleado Empresa Privada	2011	6.25	4.05	2.70	13.00
Empleado Público Docente	2011	6.25	4.05	2.70	13.00

SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICO (EN EL INPEP Y EN EL ISSS)

TIPO DE EMPLEADO	AÑO	COTIZACIONES EN PORCENTAJES AL SPP (ISSS E INPEP)		
		Empleador	Empleado	Total
Empleado Público Administrativo (cotiza al INPEP)	2011	7.00	7.00	14.00
Empleado Público Docente (cotiza al INPEP)	2011	7.00	7.00	14.00
Empleado Empresa Privada (cotiza al ISSS)	2011	7.00	7.00	14.00

ANEXO 2.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

GUIA DE ENTREVISTA SOBRE EL TEMA “La Previsión Social en El Salvador y su Regulación para establecer las cuotas de pensiones por parte de las administradoras de fondo de pensiones”

Nombre:

Institución a la que pertenece:

Cargo:

Como usted conoce, este tema es tratado de forma muy confidencial por las instituciones que por ley están obligadas a desarrollarlo; por lo tanto, su colaboración es de vital importancia, y será invaluable su aportación a nuestra investigación. De antemano Gracias.

1- ¿Cómo considera usted nuestro Sistema de Pensiones?

2- ¿Cree usted que el cambio a un Sistema Privado de Pensiones originó beneficios para los pensionados?

3- Si hubo beneficios, ¿Cuáles son?

- 4- ¿Considera que la Ley del Sistema de Ahorro Para Pensiones contiene las normas jurídicas necesarias para que los afiliados puedan determinar por si mismos las cuotas de pensiones?

- 5- ¿En cuánto a la determinación de la cuota de pensión, son suficientes las normas jurídicas existentes, para comprender la forma como se determina?

- 6- ¿Sabe hacer el cálculo de la cuota de pensión conforme a la ley?

- 7- ¿Para una persona que laboró y cotizó durante 25 años, que se jubila a sus 63 años de edad, con un salario de 1000 dólares durante los últimos diez años, cuál sería el monto de su pensión?

- 8- ¿Cuáles son las modalidades de pensión entre las cuales puede elegir el afiliado que se tenga que pensionar?

- 9- ¿Sabe usted porque no se ha implementado las otras modalidades de pensiones en el país?

10-¿Cree que son suficientes las políticas del Estado en materia de Previsión Social, para que genere beneficios a los afiliados de las AFP's?

11-En cuanto al tema de la revalorización ¿Considera que el Estado ha otorgado porcentajes que beneficien a los jubilados?

12-¿Cómo Institución controladora de las AFP's qué medidas y mecanismos de protección ha propuesto la Superintendencia de Pensiones?

13-¿Considera que esas medidas y mecanismos son eficaces?

14-¿Considera usted que sería factible un modelo donde las pensiones tuvieran otras fuentes de financiamiento que no solo sean la cotización y aportación?

15-¿Tiene propuestas la Superintendencia de Pensiones para obtener opciones distintas para el financiamiento de las pensiones?

16-Los modelos de pensiones privados en Latinoamérica están fracasando ¿cree usted que sucederá lo mismo el país?

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

GUIA DE ENCUESTA SOBRE EL TEMA “La Previsión Social en El Salvador
y su Regulación para establecer las cuotas de pensiones por parte de las
administradoras de fondo de pensiones”

INDICACIONES: marque su respuesta con una X de acuerdo a las preguntas que se formulan a continuación.

1- ¿Cuál es su nombre?

2- ¿Cuál es su edad?

a) Entre 18-30 años
años

b) Entre 31-50 años

c) Entre 51-65

3- ¿En qué sector trabaja?

a) Público

b) Privado

4- ¿Cuántos años tiene de laborar?

a) 1 a 10 años

b) 11 a 20 años

c) 21 a 30 años

d) Mas de 30

años

5- ¿Existe contrato escrito que ampare el desempeño de su relación
laboral?

SI

NO

6- ¿Cuántas Administradora de Fondos de Pensiones conoce?

- a) 1 b) 2 c) 3 d) 4

7- ¿Cuáles son las que usted conoce?

8- ¿Conoce usted las funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's)?

- SI NO

9- ¿Conoce usted cuáles son las ventajas de cada una de ellas?

- SI NO

10- ¿Cotiza usted a alguna AFP?

- SI NO

11- Si su respuesta es Sí, ¿En cuál AFP cotiza?

12- ¿Por qué eligió esa AFP?

- a) Por los servicios que presta b) Por ser la más conocida c) Otras razones

13- ¿Conoce usted la Ley que regula el funcionamiento de las AFP's?

SI NO

14- ¿Sabe usted como se calcula el Monto de su Pensión conforme a la Ley?

SI NO

15- ¿Considera que la Ley del Sistema de Ahorro Para Pensiones contiene las normas jurídicas necesarias para que los afiliados puedan determinar por sí mismos las cuotas de pensiones?

SI NO

16- ¿Conoce usted las Instituciones encargadas de controlar el funcionamiento de las AFP's?

SI NO

17- ¿Tiene usted conocimiento de las reformas que ha tenido la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones?

SI NO

