

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”



**“LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR: RELACIÓN
CON EL MERCADO LABORAL Y PROPUESTAS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN”**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ISAAC ALEJANDRO AGUILLÓN PALACIOS

LESLIE MARIANA FERNÁNDEZ PERDOMO

MARLON AMÍLCAR RÍOS MARROQUÍN

DIEGO ARMANDO SEGOVIA GUATEMALA

ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE 2015

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

“JOSÉ SIMEÓN CAÑAS”

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

DIRECTOR DEL TRABAJO

FRANCISCO BOLAÑOS CÁMBARA

LECTORA

MARÍA ELENA RIVERA

AGRADECIMIENTOS

Le agradecemos a Dios todo poderoso, por la vida que nos ha regalado, por la fortaleza que nos ha permitido seguir paso a paso la realización de este trabajo y no darnos jamás por vencidos, y por la sabiduría para poder tomar las mejores decisiones en los momentos más difíciles.

A nuestras familias y amigos, que de una u otra forma nos han apoyado a cada uno en lo que ha estado en su alcance, desde la parte económica hasta la parte anímica que resultó ser lo más importante.

A Francisco Bolaños, nuestro director del trabajo que si bien no conocía a todo el grupo tomó como un reto poder llevarnos a la realización de un excelente trabajado, guiándonos con los conocimientos y experiencia que posee sobre el tema y motivándonos en todo momento a seguir luchando por nuestros objetivos. También a nuestra lectora María Elena Rivera, que se tomó el tiempo y dedicación para poder darle un mejor rumbo a la investigación.

Esperamos que esté sea el comienzo de una larga carrera personal, que nos permita a cada uno desarrollarnos en la vida de la mejor manera, procurando siempre el bienestar de los más necesitados.

Leslie, Alejandro, Diego y Marlon, septiembre de 2015.

Índice de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	4
1.1 Origen de la Seguridad Social	4
1.1.1 Primeras formas de la Seguridad Social	4
1.1.2 Seguro Social Alemán	7
1.1.3 La Seguridad Social durante la primera mitad del siglo XX.	10
1.1.4 La Seguridad Social durante la segunda mitad del siglo XX.	14
1.1.5 La seguridad social en el siglo XXI	19
1.2 Historia del Sistema de Pensiones en El Salvador	27
1.2.1 Período previo a la reforma estructural de 1998	27
1.2.1.1 Principales características de los sistemas de pensiones vigentes antes de la reforma estructural ISSS, INPEP e IPSFA	27
1.2.1.2 Principales desafíos del sistema de pensiones salvadoreño antes de la reforma estructural	35
1.2.1.3 Propuestas de reforma existentes antes de la reforma estructural	39
1.2.2 Después de la reforma estructural de 1996	45
1.2.2.1 Argumentos utilizados para justificar la reforma estructural del sistema de pensiones en El Salvador	45
1.2.2.2 La reforma implementada: Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones	47
1.2.2.3 Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones	54
1.2.2.4 Los esquemas de pensiones vigentes en El Salvador	60
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	64
2.1 Definiciones de la Seguridad Social	64
2.2 Principios que rigen la Seguridad Social	68
2.2.1 Definición de los principios de la Seguridad Social	68
2.2.2 Derecho a la Seguridad Social	72
2.3 Objetivos de los Sistemas de Pensiones	73
2.4 Principales elementos para el análisis de un sistema de pensiones: Cobertura, Beneficios, Financiamiento y Administración	77

2.4.1 Cobertura	77
2.4.2 Beneficios	79
2.4.3 Financiamiento	81
A 1) Sistema de Reparto Puro	82
A 2) Sistema de Capitalización Parcial Colectiva	84
B) Sistema de Capitalización Individual	86
C) Sistema de Cuentas Nocionales	87
2.4.4 Administración	88
2.5 Vínculo entre el mercado laboral, sistema de pensiones y otros elementos	90
2.5.1 Relación del mercado laboral con la cobertura de un sistema de pensiones	90
2.5.2 Otros elementos que se relacionan a la cobertura de un sistema de pensiones	93
CAPITULO 3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO	97
3.1 Importancia del cambio demográfico en la cobertura de un sistema previsional	97
3.1.1 Tasa de dependencia demográfica en El Salvador	97
3.1.2 Distribución Poblacional de El Salvador	101
3.2 Principales características de los elementos del SAP; administración, financiamiento, beneficios y cobertura	106
3.2.1 Administración	107
3.2.2 Financiamiento	121
3.2.2.1 Financiamiento del SAP, SPP y esquemas no contributivos	122
3.2.2.2 Creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)	122
3.2.2.3 Fondo Acumulado de Pensiones, diversificación de la cartera de inversiones y rentabilidad	125
3.2.2.4 Costo de Oportunidad	132
3.2.3 Beneficios	132
3.2.4 Cobertura	139
3.2.4.1 Cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes al SAP y SPP	140
3.2.4.2 Distribución de cotizantes al SAP según rangos de IBC y sexo	153
3.2.4.3 Cobertura de la PEA en pensiones	155
3.2.4.4 Cobertura de la PEA en salud	156
3.2.4.5 Cobertura de la Población Adulta Mayor (PAM)	159
3.3 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral	164
3.3.1 Tasa de participación económica, global y por sexo (1998-2013)	164

3.3.2 Tasa de desempleo, global y por sexo (1998-2013)	166
3.3.3 Tasa de subempleo urbana y por sexo (1998-2013)	168
3.3.4 Tasa de informalidad, urbana y por sexo (1998-2013)	170
3.3.5 IBC promedio nominal de los cotizantes con relación a los salarios de los trabajadores	172
3.4 Relación entre el mercado laboral, características de los trabajadores y la cobertura sobre seguridad social	174
3.4.1 Cobertura por sexo	175
3.4.2 Cobertura por área geográfica	177
3.4.3 Cobertura por nivel educativo	178
3.4.4 Cobertura por rangos de edad	179
3.4.5 Cobertura por situación contractual	180
3.4.6 Cobertura por tamaño de la empresa	181
3.4.7 Cobertura por tipo de empleador público-privado	183
3.4.8 Cobertura por sector de la economía	184
3.4.9 Cobertura por categoría ocupacional	185
3.4.10 Cobertura por rama de actividad económica	186
3.4.11 Cobertura por quintil de ingreso	188
3.5 Modelo logístico entre cobertura de seguridad social y características de los trabajadores salvadoreños	189
CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA REFORMA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR	202
4.1 Propuesta de reforma al Sistema de Pensiones salvadoreño	203
4.1.1 Administración	203
4.1.2 Financiamiento	205
4.1.3 Beneficios	206
4.1.4 Cobertura	208
a) Sector Agrícola	209
b) Sector de servicios domésticos	212
c) Sector de profesionales independientes	214
d) Sector Informal	215
e) Otras categorías	216
CONCLUSIONES	221

BIBLIOGRAFÍA	226
---------------------	------------

ANEXOS	237
---------------	------------

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1. Estructura Propuestas: Sistema de Pensiones Salvadoreño	43
Cuadro N° 2. Estimado de Asegurados que podrían haberse pasado al SAP y cuantos se quedaron en el SPP (1995-1997)	109
Cuadro N° 3. Número de AFPs y concentración de afiliados en las dos mayores (1998-2014)	113
Cuadro N° 4. Monto del fondo de pensiones (1998 - Junio 2015)	125
Cuadro N° 5. Composición de la cartera de inversión (Junio 2015)	127
Cuadro N° 6. Composición de la cartera de inversión según tipo de institución emisora (Junio 2015)	129
Cuadro N° 7. Rentabilidad real (1998-Junio 2015)	130
Cuadro N° 8. Suficiencia de las Pensiones: Relación Monto de pensión/CBA Ampliada (2004-2015)	136
Cuadro N° 9. Cobertura de la PEA y ocupados por sexo. 2013	177
Cuadro N° 10. Cobertura de la PEA y ocupados por área geográfica. 2013	178
Cuadro N° 11. Cobertura de la PEA y Ocupados por nivel educativo. 2013	179
Cuadro N° 12. Cobertura de la PEA y Ocupados por rangos de edad. 2013	180
Cuadro N° 13. Cobertura de la PEA y Ocupados por situación contractual. 2013	181
Cuadro N° 14. Cobertura de la PEA y Ocupados por tamaño de la empresa. 2013	182
Cuadro N° 15. Cobertura de la PEA y Ocupados por tipo de empleador. 2013	183
Cuadro N° 16. Cobertura de la PEA y Ocupados urbano por sector de la economía. 2013	185
Cuadro N° 17. Cobertura de la PEA y Ocupados por categoría ocupacional. 2013	186
Cuadro N° 18. Cobertura de la PEA y Ocupados por rama de actividad económica (Agrupados). 2013	187
Cuadro N° 19. Cobertura de la PEA y Ocupados por quintil de ingreso. 2013	188
Cuadro N° 20. Descripción de las variables dependientes e independientes del Modelo LOGIT	190
Cuadro N° 21. Modelo LOGIT 1	192
Cuadro N° 22. Modelo LOGIT 2	197

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. Tasa de Dependencia Demográfica: Estimaciones 1950-2010, El Salvador	98
Gráfico N° 2. Tasa de Dependencia Demográfica: Estimaciones 2011-2100, El Salvador	99
Gráfico N° 3. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo,	101
Gráfico N° 4. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo,	102
Gráfico N° 5. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo,	103
Gráfico N° 6. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo,	104
Gráfico N° 7. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 2100	105
Gráfico N° 8. Traspasos acumulados al final de cada año en el SAP (1999-Junio 2015)	115
Gráfico N° 9. Costo administrativo del SAP como porcentaje de los descuentos a los contribuyentes (1999-2014)	119
Gráfico N° 10. Tasa LIBOR a 180 días (2006-2015)	124
Gráfico N° 11. Fondo de Pensiones en millones de US\$ y % del PIB (1998-2015)	126
Gráfico N° 12. Composición de la cartera de inversión del fondo de pensiones (Junio 2015)	127
Gráfico N° 13. Composición de la cartera de inversión según tipo de institución emisora (Junio 2015)	128
Gráfico N° 14. Rentabilidad real histórica del SAP (1999 - Junio 2015)	131
Gráfico N° 15. Suficiencia de las pensiones: Relación monto de la pensión del SAP/CBA urbana ampliada (2004-2015)	137
Gráfico N° 16. Afiliados activos y pasivos del SPP global y por género, acumulados a diciembre (2000-2015)	141
Gráfico N° 17. Cotizantes efectivos del SPP global y por género, acumulados a diciembre (2009-2015)	143
Gráfico N° 18. Afiliados que efectivamente cotizan al SPP global y por género (1998 - Marzo 2015)	144
Gráfico N° 19. Afiliados del SAP, global y por género, acumulados a diciembre (1998-2015)	146
Gráfico N° 20. Cotizantes efectivos del SAP global y por género, acumulados a diciembre (2001-2015)	147
Gráfico N° 21. Afiliados que efectivamente cotizan al SAP, global y por género, acumulados a diciembre (1998-2015)	149

Gráfico N° 22. Cobertura de la PEA basada en afiliados (SAP mas SPP) global y por género (2000-2014)	150
Gráfico N° 23. Cobertura de la PEA basada en cotizantes efectivos (SAP mas SPP) global y por género (2000-2014)	152
Gráfico N° 24. Distribución de cotizantes del SAP, según rangos de IBC y por sexo, acumulados a Marzo 2015	154
Gráfico N° 25. Cobertura de la PEA en pensiones, global y por sexo (2001-2014)	155
Gráfico N° 26. Cobertura de la PEA en salud, global y por sexo (2001-2014)	156
Gráfico N° 27. Cobertura de la PEA en cotizantes a salud, pensiones y brechas de cotizantes (2001-2014)	157
Gráfico N° 28. Cobertura de la PEA en cotizantes a Salud, pensiones y brechas de cotizantes, por sexo (2001-2014)	159
Gráfico N° 29. Cobertura de la PAM en pensiones, global y por género (2010-2014)	160
Gráfico N° 30. Distribución de pensionados de la PAM, por instituto previsional (2010-2014)	161
Gráfico N° 31. Distribución de pensionados de la PAM, hombres, por instituto previsional (2010-2014)	162
Gráfico N° 32. Distribución de pensionados de la PAM, mujeres, por instituto previsional (2010-2014)	163
Gráfico N° 33. Tasa de participación económica global (1998-2013)	165
Gráfico N° 34. Tasa de participación económica por sexo (1998-2013)	166
Gráfico N° 35. Tasa de desempleo global y por sexo (1998-2013)	167
Gráfico N° 36. Tasa de subempleo urbana (1998-2013)	168
Gráfico N° 37. Tasa de subempleo urbana por sexo (1998-2013)	169
Gráfico N° 38. Tasa de informalidad urbana (1998-2013)	170
Gráfico N° 39. Tasa de informalidad urbana por sexo (1998-2013)	171
Gráfico N° 40. IBC promedio de los cotizantes al SAP a Diciembre (2006-2013)	172
Gráfico N° 41. Comparación del IBC de los cotizantes al SAP, salario nominal y su brecha (2006-2013)	173
Gráfico N° 42. Comparación índice de salario nominal, índice de salario real e IPC: Base 100 = 2013 (2003 – 2013)	174

Índice de Figuras

Figura N° 1. Sistema de Reparto _____	83
Figura N° 2. Sistema de Capitalización Parcial Colectiva_____	85
Figura N° 3. Sistema de Capitalización Individual _____	87
Figura N° 4. Sistema de Cuentas Nacionales_____	88
Figura N° 5. Estimación de la capacidad predictiva del modelo LOGIT 1_____	194
Figura N° 6. Estimación de la capacidad predictiva del modelo LOGIT 2_____	198

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS:	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ANDA:	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANTEL:	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ASAFONDOS:	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BANDESAL:	Banco de Desarrollo de El Salvador
BBVV:	Banco Bilbao Vizcaya
BCR:	Banco Central de Reserva
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BMI:	Banco Multisectorial de Inversiones
CASALCO:	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CBA:	Canasta Básica Alimentaria
CDN:	Sistema de Cuentas Nacionales
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEMUNI:	Certificados de Reestructuración de Deudas Municipales
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAP:	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP:	Certificados de Inversión Previsional
CPI:	Capitalización Plena Individual
CISS:	Conferencia Interamericana de Seguridad Social

CSJ:	Corte Suprema de Justicia
CT:	Certificados de Traspasos
CTC:	Certificados de Traspasos Complementario
DIGESTYC:	Dirección General de Estadísticas y Censos
DGT:	Dirección General de Presupuesto
EHPM:	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FAES:	Fuerza Armada de El Salvador
FIAP:	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones
FISDL:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDAUNGO:	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FONAVIPO:	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOP:	Fideicomisos de Obligaciones Previsionales
FOPROLYD:	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FSV:	Fondo Social para la Vivienda
IBC:	Ingreso Base de Cotización
INPEP:	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
INDES:	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
IPSFA:	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IRA:	Instituto Regulador de Abastecimiento
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
IVM:	Invalidez, Vejez y Muerte

LIBOR:	London InterBank Offered Rate
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA:	Organización de Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PAM:	Población Adulta Mayor
PBU:	Pensión Básica Universal
PEA:	Población Económicamente Activa
PIB:	Producto Interno Bruto
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAP:	Sistema de Ahorro para Pensiones
SPSU:	Sistema de Protección Social Universal
SSF:	Superintendencia del Sistema Financiero
TIBP:	Tasa de Interés Básica Pasiva
UB:	Universalismo Básico
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIH:	Virus de Inmunodeficiencia Humana

INTRODUCCIÓN

El funcionamiento del Sistema de Pensiones de El Salvador es un tema de interés nacional, que debe ser estudiado y discutido por todos los grupos poblacionales de la sociedad, debido a que la función principal de este sistema es el proteger a los trabajadores y sus familias ante los riesgos de vejez, discapacidad y fallecimiento.

Es la importancia que tiene este sistema de pensiones junto a las limitantes del mismo, lo que ha motivado a que se lleven a cabo ciertas modificaciones, que van desde aspectos paramétricos hasta estructurales. También han influido en estas modificaciones los cambios que ha sufrido el país en diversidad de aspectos, principalmente las transformaciones demográficas que han provocado reducciones en las tasas de fecundidad, el aumento en la esperanza de vida, la disminución de las tasas de mortalidad, y las migraciones que se han incrementado año con año tanto de manera interna como internacionales. Por otra parte están los cambios en el mercado laboral, en las condiciones que se ofrecen a los trabajadores ante los riesgos que estos puedan enfrentar tanto dentro de su ambiente laboral como en el familiar.

El funcionamiento de los sistemas de pensiones en El Salvador ha sufrido graves problemas en su funcionamiento, tanto cuando era de administración pública como ahora que es privada. Se ha cuestionado si en verdad el diseño de los sistemas de pensiones han sido acordes a la realidad del mercado laboral que ha presentado el país, debido a que estos sistemas son enfocados en mayor magnitud a las personas trabajadoras comúnmente con una situación contractual, que por lo tanto tienen más posibilidades de realizar contribuciones que les permitan adquirir el derecho de pensión, sin embargo, también hay beneficios entregados a ciertos grupos poblacionales considerados vulnerables, a los cuales se les denomina como no contributivos.

Con la implementación del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) privado se pretendía poder superar las deficiencias que venía mostrando el sistema público antiguo, sin embargo, las evidencias han demostrado que las mejoras han sido mínimas y no enfocadas precisamente en los elementos más importantes que conforman un sistema de pensiones. Los niveles de cobertura poblacional se siguen manteniendo dentro de los más bajos de la región Latinoamericana, los costos administrativos siguen siendo de los más altos en la región, los grupos de trabajadores más vulnerables se siguen manteniendo excluidos de cobertura, la rentabilidades que ofrecen las administradoras de los fondos de pensiones no son un

estimulante para los futuros afiliados cotizantes activos, las inversiones de los fondos de inversiones por parte de las administradoras se siguen manteniendo en buen porcentaje en títulos de deuda pública, entre otros problemas que con el pasar del tiempo se han ido agravando.

Con el objetivo de contribuir a tener una mejor perspectiva de la realidad que presenta el Sistema de Ahorro para Pensiones salvadoreño se presenta esta investigación, abordando diferentes aspectos que ayuden a comprender las falencias que ya se mencionaron, para posteriormente por medio de una fundamentación estadística poder determinar la implicación de diferentes elementos demográficos, económicos y del mercado laboral sobre la cobertura del sistema. Para lograr lo propuesto se realizan cuatro capítulos.

En un primer capítulo se presenta el contexto histórico que ha enmarcado el desarrollo de la seguridad social, los orígenes de la misma y posteriormente se hace una breve mención de la caracterización del sistema de pensiones en El Salvador antes de la reforma estructural de 1998 y posterior a esta.

En el segundo capítulo se explica un marco teórico con conceptualizaciones que se han presentado a lo largo de la historia de la seguridad social y la que se tomará como base en este documento, lo mismo sucede con los principios y con los objetivos de los sistemas de pensiones que algunos autores e instituciones mantienen, se realiza una caracterización de los principios y del objetivo que se tomarán como base para la investigación. Finalmente se considerarán los cuatro elementos considerados claves para el funcionamiento de un sistema de pensiones de forma general, la cobertura, administración, financiamiento y los beneficios.

Por otra parte, en el tercer capítulo se hará un análisis más profundo del Sistema de Ahorro para Pensiones salvadoreño (SAP), teniendo en cuenta el comportamiento de este en sus cuatro elementos principales, administración, financiamiento, beneficios y cobertura. También se analizará el mercado laboral y ciertos indicadores considerados como importantes en cuanto a su influencia en la determinación de la cobertura en seguridad social que pueda llegar a tener un trabajador, finalizando con una inferencia estadística que permita revalidar la influencia de las diferentes variables estudiadas en la cobertura de seguridad social.

En el cuarto y último capítulo se presentan una serie de propuestas encaminadas al logro del mejoramiento de los cuatro elementos de un sistema de pensiones, principalmente la ampliación de la cobertura para los grupos más desprotegidos de trabajadores.

El documento cierra con una serie de conclusiones donde se recapitulan los aspectos más importantes determinados en la investigación, enfatizando en la necesidad de hacer modificaciones al sistema de pensiones vigente ante sus diferentes problemáticas.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el presente capítulo se aborda de manera breve la historia que ha enmarcado el desarrollo de la seguridad social tanto en el ámbito general, como específicamente en el caso de El Salvador, para lograr tal cometido se desarrollan dos apartados. En el primero se encuentra el origen de la seguridad social, en el cual se abordan los principales aspectos ocurridos a lo largo del tiempo en el contexto internacional de la seguridad social. En la segunda parte se aborda la historia del sistema de pensiones en El Salvador, su desarrollo enmarcado en dos etapas, antes de la implementación de la reforma estructural sustitutiva de 1998 y lo acontecido posterior a esta.

1.1 Origen de la Seguridad Social

A continuación se aborda el origen y desarrollo de la seguridad social desde una perspectiva internacional. Para esto, el apartado se divide en cinco secciones que representan las que se consideran como principales etapas que se fueron gestando a lo largo de la historia. En la primera sección se exponen algunas de las formas iniciales de seguridad social que existieron antes de que el término seguridad social se desarrollara como se conoce en la actualidad. En la segunda sección se aborda el seguro social alemán impulsado por el canciller Otto von Bismarck en Alemania a finales del siglo XIX, el cual es una de las formas más representativas de la seguridad social como la conocemos actualmente.

En la tercera sección se explica el desarrollo de la seguridad social en el contexto de los marcos normativos internacionales durante la primera mitad del siglo XX. En la cuarta sección se aborda la evolución de la seguridad social durante la segunda mitad del siglo XX hasta los inicios del siglo XXI. Por último, en la quinta sección se desarrollan algunas de las concepciones más recientes de la seguridad social, en particular desde la segunda década del siglo XXI.

1.1.1 Primeras formas de la Seguridad Social

Antes de que el término seguridad social se acuñara como se conoce en la actualidad, se presentaron diversidad de formas primitivas de seguridad social alrededor del mundo debido a que a lo largo de la historia, la humanidad se ha enfrentado a una serie de riesgos, dentro de los cuales se encuentran hambrunas, vejez, invalidez, desastres naturales, muerte, entre

otros, por lo que ha sido necesaria la intervención de entidades, o ya sea de las mismas personas para poder aminorar su impacto o impedirlo.

En un primer momento se pensaba a la seguridad social como una forma de asistencia o de beneficencia, en el sentido de lograr resolver los riesgos que podrían sufrir las personas, sobre todo las más desprotegidas en las sociedades.

En ese sentido es necesario tener una definición sencilla sobre el término asistencia social, según la Organización Internacional del Trabajo (1992, p. 5) es “una forma liberalizada de la legislación de beneficencia, con prestaciones sufragadas y administradas por el gobierno nacional”. Sus inicios están enmarcados en el siglo XIV. Por otra parte las prestaciones que se podría llegar a recibir estaban ajustadas en base a los recursos con que contaban las personas beneficiadas, dentro de este grupo se encuentran los ancianos, enfermos, inválidos, sobrevivientes a la muerte del jefe del hogar y los desempleados.

Dentro del contexto de esta asistencia social, es necesario tener en cuenta dos aspectos importantes como lo son las formas de financiación de los organismos encargados de brindar las prestaciones y la identificación de las personas que serían los beneficiarios.

Respecto al financiamiento como menciona Giraldo (2007), fue la iglesia uno de los principales partícipes en cuanto a la creación de las instituciones (como orfanatos, hospicios o conventos) que acogían a ciertas personas que necesitaran de un refugio, otros partícipes fueron las organizaciones laicas y las autoridades municipales. Estos tomaban sus recursos, en el caso de la iglesia de las limosnas recibidas y las otras instituciones de donaciones. Por el lado de la identificación de los futuros beneficiarios de la asistencia, se tenían dos criterios, el primero hacía referencia a la pertenencia de este a la comunidad y el segundo tenía que ver con la incapacidad para trabajar.

Relacionado con la pertenencia o residencia en determinado lugar se crearon las denominadas Leyes de Pobres en Inglaterra de comienzos del siglo XVII, con estas se buscaba involucrar a la parroquia como una comunidad para las personas que se encontraban en indigencia. Sin embargo, al darse un incremento en la mendicidad se decidió encerrar a estas personas en los denominados *workhouses* en Inglaterra o en el *Hospital General* en Francia, donde se les obligaba a realizar trabajo forzado (Giraldo, 2007).

Hernández (2008) describe a la famosa Ley de Pobres en Inglaterra como el medio que buscaba disminuir la indigencia, pero que se destacó más por la penalización de todo aquel

considerado menesteroso, pues corría el riesgo de ser internado en una casa de corrección si se negase a trabajar.

Es de reconocer que el Estado va sustituyendo gradualmente a la iglesia como el promotor de asistencia social para los más necesitado.

También es de considerar que en la historia se han presentado dos tipos de asistencia según Hernández (2008), por un lado la pública y por el otro la privada. La asistencia pública es referida a las medidas proporcionadas por los Estados para apoyar a las personas necesitadas, dentro de sus acciones se encontraban la creación de asilos para inválidos, clínicas para atender enfermos, etc. La asistencia privada por su parte hace referencia a la organización de particulares, con el fin de contrarrestar las necesidades sociales, proporcionando pequeñas subvenciones.

Teniendo presente las ideas de los partícipes en la prestación de asistencia social, es necesario tener en cuenta también las características de la asistencia social que menciona la Organización Internacional del Trabajo (1992), con lo cual se puede tener una mejor perspectiva de lo que engloba este concepto, tales características son:

- El Gobierno nacional o local, que administra el régimen sufraga la totalidad de su costo.
- Las prestaciones son reconocidas por la ley, en el caso se den las necesidades prescritas.
- Al momento de evaluar las necesidades se tienen en cuenta los otros ingresos que perciben los beneficiarios.
- Con las prestaciones se pretende incrementar el ingreso de los beneficiarios hasta un mínimo establecido.
- Las prestaciones no guardan relación con las ganancias anteriores de los beneficiarios ni con sus niveles normales de vida.

De manera similar a la asistencia social empezaba a darse la instauración de un nuevo modo de producción denominado “Capitalismo”, fortalecido y fundamentado con dos sucesos históricos, como lo son la Revolución Industrial y la Revolución Burguesa, los cuales permitieron el fortalecimiento de los gremios de trabajadores, quienes pedían más autonomía para así poder discutir de mejor manera sus intereses. En el transcurso del siglo XIX lograron que se les reconociera como cuerpos políticos y por lo tanto pudieran tener influencia de poder con la alta burguesía (Pirenne, 1986).

Para este periodo se estaba viviendo un incremento en la pobreza de los trabajadores asalariados, los cuales eran relegados a la escala inferior de la jerarquía social, esto era evidenciado en la disfunción existente entre el funcionamiento de los gremios (que cada vez se iban fortaleciendo en la sociedad, logrando mejorar las condiciones de vida de sus miembros) y el de los asalariados (más desprotegidos y explotados en las sociedades) (Giraldo, 2007). Estos gremios trataban de brindar seguridad social a sus miembros principalmente, sin embargo, para lograr ser beneficiario debían hacer contribuciones periódicas de dinero o en especie a los administradores de los gremios, estos se encargaban cuando fuera necesario, de brindarles una indemnización por robos sufridos en sus negocios, daños causados por incendios, inundaciones o cualquier otro tipo de acción que perjudicara sus niveles de producción y vida (Aguilera, et al., 1998).

Al ver la sociedad la magnitud de las diferencias existentes entre los grupos sociales, se empezaron a gestar a principios del siglo XIX en Europa Occidental diferentes cambios como el fortalecimiento del proletariado (término referido a los grupos de trabajadores pobres dependientes del capitalismo o asalariados), la industrialización, etc. Por lo que se empezaron a poner en práctica métodos para proteger a la clase trabajadora contra los riesgos del momento, estos métodos se presentan así según Aguilera, et al. (1998, p. 1):

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

Finalmente es de reconocer que aunque en el mundo son muchos los países que han adoptado los seguros sociales, todavía existe algún tipo de asistencia social o beneficencia que sirve para las personas que de una manera u otra quedan excluidas de la aplicación del seguro social, o que reciben de éste prestaciones que no son suficientes para cubrir sus necesidades.

1.1.2 Seguro Social Alemán

A mediados del siglo XIX se desarrolló en Europa Occidental un marco de crecimiento económico que respaldaba la idea de fortalecer la seguridad social hacia los trabajadores, debido a que estos eran el motor de ese crecimiento.

Si bien el término de la seguridad social tuvo su consagración hasta finales del siglo XIX, es importante resaltar que existieron formas de ayuda a las personas antes de este periodo que posibilitaron el surgimiento de tal concepto. Dentro de esos antecedentes el más directo a la seguridad social fueron los primeros seguros sociales surgidos en Alemania. Como se mantenía desde el asistencialismo, los trabajadores empleados no eran considerados dentro de las ayudas que se brindaban, porque al ser asalariados se suponía sus necesidades no eran tan representativas. Así para paliar esas necesidades y riesgos que enfrentaban los trabajadores de la época se desarrolla la necesidad del aseguramiento de los trabajadores (Giraldo, 2007).

Dentro de los mecanismos de aseguramiento iniciales se tuvo a las cajas de socorros de las corporaciones (gremios, confraternidades, etc.), los cuales en base a las contribuciones de sus afiliados cubrían gastos hospitalarios, curaciones y vivienda en caso de vejez o invalidez. Sin embargo, al ser suprimidas estas por medio del código de comercio de 1845 en Alemania, se desarrollaron organizaciones por parte de los mismos campesinos, creando las cajas de socorros mutuales, también se crearon las cajas locales de profesionales que a diferencia de las de corporaciones eran controladas por las autoridades comunales y las cajas de socorros mutuales de los trabajadores, posteriormente la legislación Alemana permitió la creación de asociaciones, creándose así partidos de carácter comunista y permitiendo el surgimiento de un sistema de aseguramiento social, conocido comúnmente como el sistema Bismarckiano (Giraldo, 2007).

El canciller Otto Von Bismarck realiza una propuesta de programa de reformas sociales, expresado en el mensaje imperial al parlamento un 17 de noviembre de 1881, sin embargo, es hasta un 17 de julio de 1883 que tal propuesta tiene su consagración legislativa. Con la aprobación de esta se dio la creación del Seguro Social, el cual pretendía cubrir a la población trabajadora ante ciertos riesgos, creándose así leyes en diferentes años que se iban incorporando al programa, en 1883 se encuentra la de enfermedades, en 1884 la de accidentes de trabajo, en 1889 la de invalidez y vejez y en 1911 la de supervivencia (Giraldo, 2007).

Es precisamente la Política Social propuesta por el canciller alemán Otto Von Bismarck en los años 1883-1889 la que revalida el concepto de seguridad social. La finalidad de la política social según palabras de Bismarck era “corregir los males del régimen económico y social del capitalismo, logrando el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores y apaleando los riesgos a los cuales se enfrentan”. No obstante es necesario tener en cuenta que la política

del canciller Bismarck buscaba la promoción de la unidad nacional y estímulo al desarrollo capitalista bajo la primicia de un Estado fuerte que tratara de controlar a la clase trabajadora y de promover la paz social mediante políticas sociales (Hernández, 2008).

Prácticamente lo que se buscó con la política del canciller Bismarck era contrarrestar las ideas socialistas que se encontraban en aumento en toda Europa, esto por medio del ofrecimiento de mejores garantías sociales y en el trabajo a los obreros.

Según Giraldo (2007) el modelo Bismarckiano poseía ciertas características que enmarcan su desarrollo, estas son:

- a) Los beneficiarios son las personas que poseen una relación asalariada con un empleador, es decir los trabajadores formales.
- b) Generalmente el aseguramiento es público y obligatorio, basado en contribuciones tripartitas; Estado, patrono y trabajador.
- c) El desarrollo del mismo se da en un contexto de economía fuertemente industrializada, donde era necesaria la existencia de un buen número de trabajadores de baja calificación técnica y barata.

Estas nuevas formas de concepción de la seguridad social fortalecían el surgimiento de la seguridad social en la mayoría de países del mundo. La seguridad social surge como una necesidad histórica, lo cual nos lleva a la evolución de los seguros sociales para la satisfacción de los riesgos sociales mediante un “Sistema Institucional”¹, a partir de este momento deja de verse la seguridad social como un concepto que debe ser abordado por simple beneficencia y pasa a ser respaldado por reglamentaciones jurídicas que deben respetar y hacer valer los Estados (Ponce, et al., 1998). Los trabajadores a nivel mundial empezaron a notar mejores garantías en cuanto a la jornada laboral, cobertura de accidentes y enfermedades, posteriormente con ideas de otros autores e instituciones que se abordarán más adelante se fueron instaurando nuevos mecanismos de seguridad social, como las pensiones.

Finalmente, se debe reconocer que estos seguros sociales de Alemania fueron muy importantes a nivel mundial porque permitieron su adopción en otros continentes con la intención de mejorar las condiciones de sus trabajadores. De esta forma, con el pasar de los años se fueron fortaleciendo los contenidos de las medidas de seguridad social en los

¹ Por sistema institucional se entenderán los conjuntos de mecanismos de orden social y cooperación que procuran normalizar el comportamiento de un grupo de individuos, su funcionamiento varía ampliamente en cada caso, aunque se destaca la elaboración de numerosas reglas o normas que deben cumplirse por obligatoriedad.

diferentes países, viéndose respaldados por instituciones internacionales y creándose reglas y normativas jurídicas con el objetivo de abordar cada vez más a un conjunto mayor de la población.

1.1.3 La Seguridad Social durante la primera mitad del siglo XX.

Al final de la primera Guerra Mundial, luego de los estragos ocasionados por esta, las naciones que estuvieron involucradas se vieron en la necesidad de formar nuevamente economías que trataran de resolver sus problemas sociales. Había que resarcir los daños ocasionados a las víctimas, se necesitaba también proteger a las viudas y a los huérfanos, etc.; además era necesario instrumentar políticas de empleo también. Fue por ello que el Presidente Roosevelt en Estados Unidos, instrumentó el llamado “New Deal” en el año 1914, fue acá en donde la seguridad social jugó un papel muy importante debido a su importancia a la hora de luchar contra los efectos de la Gran Depresión luego de la Guerra (Cervantes, 2008).

Luego de la conclusión de la Primera Guerra Mundial, en 1919 se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta se originó como parte del Tratado de Versalles². La fuerza que impulsó la creación de la OIT fue provocada por consideraciones sobre seguridad, humanitarias, políticas y económicas.

La OIT estableció el seguro social como un instrumento fundamental de la protección social de los trabajadores y de sus familias contra riesgos sociales. Con la creación de la OIT se adoptaron 6 convenios internacionales del trabajo, las cuales se referían a las horas de trabajo en la industria, la protección de la maternidad, desempleo, trabajo nocturno de las mujeres y de los menores de la industria y edad mínima. La primera generación de estos acuerdos se basaba en el concepto de la seguridad social y se aplicaba a ciertas categorías de trabajadores (OIT, 1944).

El primer documento que acuñó el término de seguridad social, fue durante el periodo de la “Social Security Act” promulgada en 1935 por el mismo Roosevelt, en esta se instituyen los seguros contra el paro y la vejez, de ayuda a la infancia y de protección a las madres y a los ciegos, etc. Acá no se incluyeron aún la jubilación por invalidez, tampoco las pensiones en beneficio de familiares sobrevivientes, lo cual no ocurre hasta el año 1939 y 1956 (Cervantes, 2008).

² Tratado de Paz firmado al final de la Primera Guerra Mundial que puso fin al estado de guerra entre Alemania y los países aliados.

El 14 de Septiembre de 1938 en Nueva Zelanda, se promulgó la ley de seguridad social, la cual tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre esta. La ley combina la introducción de un sistema de salud gratuito con una completa gama de prestaciones sociales. La ley establecía unas condiciones en cuanto a la calificación de los beneficiarios menos restrictiva para las pensiones y a la vez creó una nueva clase de beneficios (New Zealand Ministry of Culture and Heritage, 2015).

Existen tres declaraciones internacionales muy importantes, en las que se otorga a la seguridad social un rango universal:

La primera es la *Carta del Atlántico*. Las Naciones Unidas extendieron ésta un 14 de agosto de 1941, el Presidente Roosevelt en representación de Estados Unidos y el primer Ministro Churchill en representación de Gran Bretaña, expidieron la declaración. Este es un documento en el cual se presentaba una afirmación de ciertos principios comunes en la política nacional de los países respectivos, con la finalidad de un mejor porvenir para la humanidad (Naciones Unidas, 1941). La OIT cuando estaba a punto de concluir la Segunda Guerra Mundial comunicó la segunda declaración, y es la *Declaración de Filadelfia* en el año 1944 en la que se definen nuevamente los fines y objetivos de la Organización, dicha declaración comprende los principios siguientes según la OIT (1944):

- *“El trabajo no es una mercancía*
- *La Libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante*
- *La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos*
- *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 dignidad y de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”*

En este caso se reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar entre todas las naciones del mundo, respecto a la seguridad social, programas que permitan según la OIT (1944):

- a) Extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.
- b) Proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones.
- c) Proteger en las etapas de la infancia y la maternidad.
- d) Suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados.

La tercera declaración se refiere a la *Convención sobre la Seguridad Social Mínima*, llamado Convenio 102.

Según Cervantes (2008) en su libro *La Seguridad Social en Crisis*, este convenio fue aprobado por la OIT en el año 1952 en donde aborda la prestación de servicios médicos, indemnizaciones en el caso de enfermedades, invalidez, vejez, desempleo, enfermedades profesionales, subsidios familiares, prestaciones de maternidad, a favor de las viudas y de los huérfanos. Esta reunión comienza a dar indicios que se quiere ampliar la cobertura de las personas mediante la protección de los que no trabajan, esto es considerado como la primer aproximación de trascender la previsión social con más equidad y arribar plenamente a una seguridad social más inclusiva para todos, es por ello que esta convención es considerada muy importante, además, admite nuevas técnicas, sistemas y métodos, en especial los financiados por impuestos y la asistencia social.

No se puede discutir la importancia de todos los tratados internacionales con respecto a la seguridad social debido al extensivo trabajo que esto implicaría para la presente investigación, además de estar fuera del objetivo que se busca, pero según Cervantes (2008) no se debe olvidar que las buenas intenciones de los tratados, convenios y reuniones simplemente han quedado en genuinas aspiraciones sociales, pero aunque haya ausencia de su total efectividad, se debe reconocer el esfuerzo de muchos países que si tomaron en serio dichas aspiraciones, un ejemplo de esto es Inglaterra con el Plan de Acción de Beveridge. Dicho Plan de Acción Social que fue propuesto por el director de la escuela de Economía de Londres William Beveridge, constituye uno de los planteamientos más importantes de la seguridad social en el mundo debido a su profundidad e integralidad, ya que este abarcó aspiraciones sociales, derechos de la población a una vida digna, programas económicos y sociales elaborados ya sea por el Estado o por colaboración de particulares, entre otros. Este informe se proponía la necesidad de insertar seguros sociales dentro de esquemas de seguridad que ya estaban establecidos pero no contaban con buena organización ni integralidad entre ellos.

El Plan de Acción de Beveridge en Inglaterra conocido también como la materialización de la seguridad social, ha sido considerado como uno de los documentos más puntuales con respecto a la seguridad social. En 1941, en pleno conflicto bélico, el ministro inglés Arthur Greenwood dio a conocer ante la Cámara de los Comunes, el encargo que se le hizo a William Beveridge acerca de redactar un informe en el cual se abordara el tema de los sistemas de seguro social y servicios similares existentes en Inglaterra, sobre los cuales se le había pedido realizar una propuesta. El documento se dio a conocer en el año 1942, el plan en sí buscaba

abolir la necesidad de dependencia de las personas después de la guerra y para esto era preciso ampliar el sistema existente de seguros sociales en tres direcciones: Extender su radio de acción para abarcar a más personas que son excluidas de sus beneficios, extender sus efectos para cubrir riesgos que también son excluidos y elevar la tarifa de subsidios.

Antes de que Beveridge realizara la propuesta en concreto, se encargó de revisar los servicios de seguros que se ofrecían en Inglaterra, en la que se encontró una grave desarticulación entre ellos y por lo tanto, esto hacía que fueran menos efectivos. Beveridge logró detectar que el problema fundamental de los sistemas de seguros era la descoordinación entre los mismos, a la fecha existía solo asistencia pública, ahorro individual y colectivo, seguros sociales y médicos, entre otros. El plan vino a darle una articulación a los beneficios ya existentes, pero con esta articulación se superan las expectativas y se mejoran en general, ya que se hizo de estos beneficios un complejo articulado, contando ya con finalidades específicas cuya dirección se llevaba en común y con un claro camino. Precisamente esto es lo que da méritos al plan por su visión integradora de las distintas formas de protección social.

En dicho plan, no se trataba de que simplemente el Estado diera todo a las personas sin restricciones, sino que se pretendía que el Estado organizara la seguridad social, que la articulara dándole sentido y dirección. El Plan superó al seguro social tradicional al hacerlo obligatorio y tripartito, es decir, que en este nuevo caso van a contribuir con sus aportaciones el trabajador, el patrón y el Estado.

Según Cervantes (2008) para Mario de la Cueva (1990) la seguridad social en el pensamiento de Beveridge deja de ser una cuestión interna para convertirse en un problema internacional. Otra de las características principales de este plan fue el papel primordial que se le asignaba al presupuesto, porque este para Beveridge debía ser un instrumento al servicio de la política económica.

Un acontecimiento importante dentro de la historia de la seguridad social, se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la que se establece según Naciones Unidas (1941) que:

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

Finalmente, es de resaltar el hecho que organismos internacionales empezaron a preocuparse por la necesidad de brindar a la población de los países más necesitados la seguridad social, con el fin de reducir las privaciones económicas y sociales a las que debe enfrentarse la población en su vida cotidiana

1.1.4 La Seguridad Social durante la segunda mitad del siglo XX.

En la segunda mitad del siglo XX diferentes convenios como recomendaciones de la OIT han dado los elementos fundamentales para gestar las bases sobre la seguridad social actual. Posterior a los convenios de la norma mínima de 1952 (102); sobre la igualdad de trato, 1962 (118); prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (121), se dan una serie de nuevos convenios y recomendaciones, de los cuales se realizara un recuento cronológico y sus principales características:

Convenio 128 (1967), sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

En lo que respecta a las prestaciones por invalidez, esta podrá hacerse efectiva en los casos que pueda comprobarse una incapacidad total para desarrollar una actividad económica y que esta situación sea permanente, se debe incluir esta prestación a todos los asalariados incluyendo aprendices. En caso de requerir esta prestación, se recibirá un pago periódico calculado con un margen del 50%, esta prestación puede estar en función de la cantidad de tiempo de cotización que se tenga, se debe asegurar este pago mientras dure la invalidez, o que sea sustituida por la pensión por vejez.

La prestación por vejez estará dada por una edad establecida, esta no deberá exceder los sesenta y cinco años, a menos que se compruebe en base a datos estadísticos que es necesario su aumento, dadas las condiciones demográficas propias. Para esto se debe incluir a todos los asalariados y aprendices, sería mediante un pago periódico calculado con un margen del 45%, esta puede estar sujetas a reglas de una cantidad de años mínima de cotización (30 años de cotización, o veinte de residencia). Por su parte, las prestaciones de sobrevivientes deberán comprender una cobertura por pérdida de medios de subsistencia como en los casos de viudez, hijos que sufren la muerte de sus padres o cuando muere el sostén de la familia, en el caso de viudez no deberá tener una edad superior a la necesaria para una prestación por vejez, se deberá cubrir al cónyuge e hijos del asalariado o aprendiz, esto mediante un pago periódico calculado con un margen del 45%.

El otorgamiento de esta prestación puede estar sujeto a la cantidad de tiempo cotizado (quince años de cotización o diez de residencia). Los pagos de estas prestaciones por invalidez, vejez, o sobrevivencia pueden verse anulados o disminuidos de acuerdo a si el beneficiario desarrolla otro tipo de actividad lucrativa (OIT, 1967).

Convenio 130 (1969), sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.

Respecto a la cantidad de personas protegidas, el Estado debe elegir un método que incluya los siguientes aspectos: se debe cubrir a la totalidad de asalariados, incluyendo aprendices, cónyuges e hijos, a categorías prescritas de la PEA que representen el 75%, cónyuges e hijos, y que sean al menos el 50% de los residentes. Además, incluye que en caso de enfermedad se debe otorgar asistencia médica dada por generalistas, especialistas, otorgamiento de productos farmacéuticos, hospitalización de ser necesaria, asistencia odontológica, readaptación médica incluyendo aparatos de prótesis y ortopedia. Estas prestaciones pueden estar sujetas a un periodo de calificación, en caso del fallecimiento del beneficiario se debería dar una prestación monetaria de enfermedades (Humblet & Silva, 2002).

La recomendación 134 (1969) respectiva a este convenio, se refiere al Art 8. del convenio 130, donde se menciona que se deben garantizar los suministros para asistencia médica de las enfermedades que se padezcan o para la prevención de otras a todas las personas protegidas. Para esto se hacen las siguientes recomendaciones: incluir anteojos, los servicios necesarios para la recuperación no debe estar sujeta a ningún tipo de tiempo de calificación, brindarle a la persona protegida el tiempo necesario que necesite para la asistencia médica (este tiempo deberá facilitarse en los horarios de trabajo), en caso de incapacidad debe reconocerse una prestación monetaria durante el periodo que esta dure (OIT, 1969).

Convenio 157 (1982), sobre conservación de los derechos en materia de seguridad social.

Este se aplicará a ramas de seguridad social como la asistencia médica, prestación económica por enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, desempleo y prestaciones familiares, detalladas en anteriores convenios y recomendaciones. Estos deben darse en su totalidad durante los periodos del empleo, actividades profesionales o residencia, y podrá aplicarse a regímenes contributivos o no contributivos. Principalmente en este convenio se marcan las pautas a seguir por parte de las personas asalariadas en un territorio de un miembro de la OIT, y es que estas estarán sujetas por la legislación vigente en la zona de

donde efectúe sus labores, independientemente de la residencia del empleado, o cede de la empresa empleadora, de igual forma sucede con trabajadores independientes que funjan de manera temporal (OIT, 1982).

Convenio 168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

Este convenio señala que se deben generar medidas de protección contra el desempleo y otras encaminadas al pleno empleo, estas deben estar en congruencia con los tipos de trabajos que se desempeñen, coordinando los mecanismos de protección contra desempleos. Además, señala que se debe tener un sistema de protección que incluya las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyendo al fomento del pleno empleo, productivo y con libertades de elección, de forma que no se vean desestimulados los empleadores de ofrecer empleos productivos, ni a los trabajadores de tomarlos. Establece que se debe abarcar por lo menos un 85% de los asalariados, incluidos funcionarios públicos y aprendices, así como los métodos de protección pueden ser determinados por el país miembro, independientemente estos se encuentren bajo un esquema contributivo o no contributivo (OIT, 1988).

La recomendación 176 (1988) sigue en la misma línea del convenio 168, y este tiene como principales aportaciones que los países miembros deberían garantizar servicios como el de orientación vocacional y de formación, ayuda para la movilidad profesional geográfica, buscando la mejor manera de eliminar los obstáculos a la movilidad profesional, así como también ayudas a personas desempleadas que deseen iniciar proyectos propios de microempresas (OIT, 1988).

Convenio 183 (2000), sobre la protección de la maternidad.

Este incluye a todas las mujeres que desempeñan un trabajo dependiente, se debe garantizar que mujeres embarazadas o lactantes no desempeñen actividades que puedan perjudicar o pongan en peligro de cierta forma la salud de ella o su hijo, además de ello, al presentar algo que certifique la fecha de nacimiento de su hijo o la fecha proyectada, deberá otorgársele como mínimo 14 semanas en concepto de licencia por maternidad, posterior al parto es obligatorio el otorgamiento de un mínimo de 6 semanas, en caso de tener embarazo riesgoso debe darse una licencia preparto y posparto.

Definida por las leyes nacionales se deberá asegurar una prestación monetaria pecuniaria, de acuerdo a las leyes del país donde se resida, en caso que el país decida que esta prestación estará en base al salario, esta deberá ser como mínimo de dos tercios de su salario para que de esta forma se garanticen las condiciones necesarias de salud y de nivel de vida durante el

tiempo que dure la licencia por maternidad, se prohíbe el despido durante embarazo, en periodo de licencia o al regresar a su trabajo, siempre y cuando no sea un motivo diferente a los relacionados por el embarazo, además de ello debe regresar a su puesto o uno equivalente obteniendo el mismo salario que antes de su licencia (OIT, 2000).

Recomendación 191 (2000) respecto al convenio visto anteriormente, nos menciona que se recomienda aumentar el periodo de licencia por maternidad hasta 18 semanas, previendo un aumento a esta licencia en caso de dos o más hijos en el parto, la mujer debe de poder elegir cuando tomar la parte no obligatoria de la licencia, si preparto o posparto. La prestación pecuniaria debería ser igual al salario recibido por la mujer antes de licencia, y se deben garantizar prestaciones médicas como el acceso a especialistas en maternidad y productos o servicios farmacéuticos o médicos que se requieran durante este periodo (OIT, 2000).

Recomendación 202 (2012), sobre los pisos de protección social.

Busca establecer los pisos de protección social como elementos fundamentales en los sistemas de seguridad social de cada país, con su puesta en práctica se pretende el logro de aumentos progresivos en el número de personas a las que se beneficie con seguridad social.

El Estado es el responsable de la puesta en práctica de esta recomendación, para la cual los miembros deben asegurar lo siguiente: universalidad de la protección, derecho a las prestaciones, adecuación de las prestaciones, no discriminación e igualdad de género, inclusión social principalmente a las personas en situación de empleo informal, respeto a los derechos, sostenibilidad financiera y fiscal, coherencia en políticas sociales y económicas, coherencia de las instituciones encargadas de la seguridad social, entre otros. Para lograr extender la seguridad social, es necesario entablar consultas nacionales mediante el diálogo social, en los países con niveles básicos de protección social se les recomienda dar prioridad a la puesta en práctica de los pisos de protección social y que este pueda llegar al mayor número posible de personas con un crecimiento continuo (OIT, 2012).

Por otra parte, comenzando la década de 1980 en América Latina, a partir de los programas económicos de ajuste estructural que dieron inicio a un modelo de libre mercado, retirando al Estado de los procesos productivos y fortaleciendo la mercantilización de las instituciones se producen importantes reformas en los esquemas de seguridad social de los países latinoamericanos, como lo fue la aparición de las administradoras de fondos de pensiones en Chile en el año de 1980, dando paso a las reformas de sistemas de capitalización individual (CEPAL, 2014).

Posteriormente, para el año de 1994 el Banco Mundial presenta su informe “Envejecimiento sin crisis”, abarcando el modelo de “multipilarismo”, el cual marca ciertas pautas a tomar en cuenta durante estos procesos de reformas estructurales. Con este modelo se busca lograr medidas suficientes para contrarrestar el riesgo al que pueden verse sometidos tanto individuos como la sociedad en general, al enfrentarse a los cambios económicos según cada país, influenciando así las condiciones de las prestaciones que se darán a los cotizantes o afiliados a los sistemas previsionales (Banco Mundial, 1994).

Este modelo está basado en tres pilares fundamentales como expresa el Banco Mundial (1994):

Pilar Solidario: Busca principalmente impactar en indicadores de pobreza y redistribución de ingresos, específicamente evitar la pobreza en adultos mayores, que al no haber cotizado en algún sistema previsional durante su etapa laboral o haberlo hecho una cantidad de tiempo insuficiente para recibir la pensión, no tienen la oportunidad de una pensión de vejez completa, por lo que se busca con este pilar asegurar una pensión básica por vejez, invalidez, o el complemento a una de estas. Este pilar se da a partir de programas de beneficios no contributivos, que respondan a la edad y necesidades de los sectores más pobres. La forma de financiamiento en la que se basa este pilar es a través de impuestos recaudados y aportaciones estatales.

Pilar Contributivo: Se basa sobre el esquema de capitalización individual, donde el ahorro previsional individual de los cotizantes serán aportes obligatorios, siendo administradoras privadas las encargadas del manejo de estos fondos e invirtiéndolos en mercados financieros que a la larga ayudarían al crecimiento del fondo de ahorro para pensiones, consecuentemente se mejoraría el financiamiento del pilar solidario. Este pilar puede darse en las siguientes modalidades: Planes de ahorro personal con afiliación voluntaria donde el patrono no interviene, pero puede hacer contribuciones a este. Planes ocupacionales bajo una relación laboral entre afiliado y empleador o grupos de empleadores, siendo el afiliado y su empleador quienes aportan.

Pilar Voluntario: Busca aumentar los fondos del pilar contributivo con el objetivo de obtener mejores prestaciones sociales, por lo que puede darse por capitalización individual o colectiva.

1.1.5 La seguridad social en el siglo XXI

A inicios del siglo XXI, en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001), la OIT reafirmó el compromiso de la extensión de la cobertura de la seguridad social, brindando herramientas para mejorar las acciones de los Gobiernos en materia de seguridad social y mejorar la gestión financiera de la misma. Para el año 2003, la OIT en la 91ª reunión de la Conferencia lanza la campaña mundial sobre la seguridad social y cobertura para todos. Las acciones tomadas desde su lanzamiento fueron evaluadas en el 2008 por la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) y se concluyó que era necesario seguir efectuando consultas tripartitas (gobiernos, empleados y trabajadores) con el fin de diseñar instrumentos para lograr la ampliación de la cobertura de la seguridad social en los Estados miembros. En respuesta a esta sugerencia, se realizó en septiembre de 2009 una reunión tripartita sobre las medias para avanzar en la extensión de la cobertura de la seguridad social, de esta reunión se obtuvieron importantes consensos en cuanto a:

“la importancia de la seguridad social y de la función que ésta desempeñaba no sólo para el bienestar de los individuos, sino también para un elevado nivel de desarrollo y crecimiento económico. También reinó un consenso en cuanto al derecho universal a la seguridad social y la necesidad de la misma, y todas las partes recordaron la importancia que tenía el diálogo social” (OIT, 2011, p. 2).

La conclusión fue que la seguridad social era una herramienta importante no solo para el bienestar social de las personas, sino que también para el crecimiento y desarrollo económico de los países.

En la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011), el tema central en la segunda discusión fue la seguridad social como objetivo estratégico de la protección social. De esta conferencia se elaboró el informe titulado “Seguridad Social para la Justicia Social y una Globalización Equitativa” el cual coloca a la seguridad social como mecanismo de respuestas a las crisis económicas y financieras en el siglo XXI. Este informe es importante considerarlo, porque expone algunos aspectos cruciales para el buen desarrollo de las políticas de la seguridad social y parte de la idea que la seguridad social se convierte en un derecho y necesidad en un mundo globalizado, además, expone la situación mundial en la que se encuentra la seguridad social y los desafíos que esta debe superar, a través de la generación de políticas congruentes con las demandas urgentes en un mundo globalizado.

A modo de contextualizar la seguridad social en el siglo XXI, de acuerdo al Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15 de la OIT, sostiene que más del 70 por ciento de la población mundial carece de una protección social adecuada. Al año 2015 aún se siguen registrando bajas tasas de cobertura de la seguridad social, los grupos más vulnerables son aquellos que no forman parte de la fuerza de trabajo, son personas con discapacidad y personas de edad avanzada que no pueden contar con el apoyo de sus familiares.

La falta de cobertura de la seguridad social se concentra en gran medida en las economías informales, este sector informal constituye por lo general la fuente de empleo más importante para las mujeres. Por otro lado, la pandemia VIH/SIDA amenaza la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en muchos países en desarrollo (OIT, 2015).

Además de los problemas anteriormente señalados, se suma el problema del rápido envejecimiento poblacional y la Organización de las Naciones Unidas (2012) señala la transición demográfica como uno de los desafíos que la seguridad social debe resolver. Según la ONU (2012) en los próximos 50 años se va casi a cuadruplicar el número de personas de avanzada edad, pasando de unos 600 millones a casi 2.000 millones. Hoy en día una de cada 10 personas tiene 60 años o más, para el 2050 una de cada cinco personas se encontrará en los rangos de edad avanzada.

Por otro lado, la crisis financiera y económica demostró el papel importante que juegan los regímenes de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos, en efecto aquellos países que previamente a la crisis tenían establecido un eficaz sistema de seguridad social estuvieron en mejores condiciones para reaccionar y soportar los efectos de la crisis (OIT, 2011).

Teniendo en cuenta estas realidades, la OIT (2011) sostiene que la seguridad social es una necesidad universal, la cual está basada en un enfoque de derecho y reconocida en dos instrumentos fundamentales de derechos humanos: En la Declaración de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Es decir, la OIT desde comienzos del nuevo siglo reiteró en la Conferencia Internacional del Trabajo en el año 2001, que la seguridad social era un derecho fundamental y que los Estados miembros estaban comprometidos a tratar a la seguridad social con seriedad (OIT, 2015).

La OIT (2011) define a la seguridad social, y sostiene que dicho concepto está cambiando constantemente y adaptándose a las necesidades que van surgiendo en el tiempo. Se define la seguridad social como:

“aquellas medidas relacionadas con las prestaciones ya sea en efectivo o en especie, con el propósito de garantizar una protección en momentos de falta de ingresos laborales, a causa de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez, falta de acceso a los servicios de salud y apoyo en momentos de pobreza generalizada y exclusión social” (OIT, 2011, p. 14).

Como se indicó al principio, el compromiso de la OIT es convertir a la seguridad social en una herramienta para los gobiernos, el cual les permita la gestión de políticas que ayuden a las personas a elevar sus niveles y condiciones de vida, a través de los diferentes mecanismos de prestaciones en efectivo o especie. En ese sentido se plantean los objetivos de la seguridad social, los cuales buscan reducir la inseguridad de los ingresos, mejorar el acceso a los servicios de salud, reducir la pobreza, las desigualdades y la injusticia.

Sin embargo, la OIT (2011) sostiene que la seguridad social presenta ciertos desafíos en cuanto a: ampliar la cobertura; brindar prestaciones adecuadas en términos económicos y sociales; lograr una financiación sostenible. Ante estos y otros desafíos la estrategia que persigue la OIT en el nuevo siglo es lograr la universalidad de la seguridad social en sus Estados miembros. Para tal objetivo propone dos dimensiones, una horizontal y otra vertical. La horizontal está basada en extender a todos como un primer paso un nivel modesto de seguridad de los ingresos y acceso a los cuidados de salud. La dimensión vertical está orientada a dar una mayor seguridad de los ingresos y la protección de la salud, en momentos de desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, la pérdida del sostén de la familia y la vejez (OIT, 2011).

Con respecto a la primera dimensión (horizontal), toma la forma de las transferencias sociales incluidas en un Piso de Protección Social, iniciativa expresada en la recomendación 202 de la OIT. El Piso de Protección Social se dio en un contexto de crisis económica y sirvió para responder a ella, este consiste en:

“la rápida implementación de pisos nacionales de protección social, es decir, en un paquete mínimo de transferencias, derechos y privilegios, a fin de proporcionar acceso a la atención esencial de salud y proporcionar ingresos suficientes para todos aquellos que necesiten dicha protección” (OIT, 2011, p. 144).

Los Pisos de Protección Social se convierten en la principal iniciativa para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica que se generó en el 2008, además de servir de punto de partida en aquellos países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social (ONU, 2012).

El concepto de Piso de Protección Social ha sido ampliamente apoyado y aceptado a tal grado que en el 2009 fue incorporado en el Pacto Mundial para el Empleo que se celebró en la Conferencia Internacional del Trabajo de ese mismo año y en el 2010 en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio). De acuerdo con la OIT (2011) una de las conclusiones obtenidas en el Pacto, fue instar a los países a desarrollar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social conocido como piso social. También se destacó la importancia que tiene la colaboración de la comunidad internacional en la asistencia para el desarrollo, con apoyo presupuestario, con el fin de construir un régimen básico de protección social en cada país. En cuanto a la Cumbre del Milenio, se destacó que era esencial contar con sistemas de protección social que permitieran reducir la desigualdad y la exclusión social.

Filgueira (2014), sostiene que la estrategia de los Pisos de Protección Social encajada en la dimensión horizontal, sigue estando relacionada a un sistema contributivo, debido al vínculo que este sistema posee con el mercado de trabajo formal que además asume pleno empleo, esto dificulta la dimensión horizontal de alcanzar a todos con la cobertura. Además, sostiene que la propuesta de la OIT es fuertemente normativa y no indica cual sería el diseño concreto que esta modalidad tendría. Otra observación es que la OIT no indica las fuentes de financiamiento de la ampliación universal de la cobertura, sin embargo, se supone que están basadas en las rentas generales, en consecuencia la cobertura va a depender de la capacidad fiscal que cada país tenga.

Por otra parte, en el 2008 se propone un modelo alternativo nombrado como: “Universalismo eficiente, aseguramiento universal de trabajadores”. Filgueira (2014) muestra algunas de las

ideas principales de Santiago Levy, propulsor del modelo en México en el año 2008, básicamente es un modelo universal para los trabajadores financiado por impuestos al consumo. El sistema mixto y los actuales diseños de la seguridad social presentan el problema de cubrir solamente a los trabajadores asalariados o formales y excluye a los trabajadores no asalariados e informales. Las contribuciones que los trabajadores asalariados hacen al sistema de seguridad social es percibida por ellos como un impuesto, ya que estos deben pagar para acceder a los servicios básicos, mientras que los trabajadores informales acceden a ellos de forma gratuita, en consecuencia la informalidad se vuelve atractiva (Leal, 2013).

En ese sentido, se plantea que se debe rediseñar la seguridad social como un derecho a todos los trabajadores. La propuesta es proveer a todos los trabajadores los mismos derechos sociales financiados por impuestos de la misma fuente, no se puede estar cobrando solo a los asalariados el derecho a los beneficios de la seguridad social, los recursos necesarios para el financiamiento de este sistema universal deben provenir de todos, tanto de asalariados como no asalariados. En este sentido la propuesta de seguridad social universal debe ser pagada con impuestos al consumo (IVA) y debe eliminarse el esquema de contribuciones con base en el salario (Foust, 2010). Levy considera las repercusiones políticas, para contrarrestar la oposición política y ciudadana sostiene que el impuesto debe reconocerse como un *"impuesto para derechos sociales universales"*.

Los beneficios que obtendrán los trabajadores con este sistema universal son una pensión de retiro, un seguro de salud, un seguro de vida y un seguro de invalidez. Los trabajadores asalariados además, recibirán un seguro de riesgos de trabajo y podrán remplazar las indemnizaciones por despido por un seguro de desempleo. Para los trabajadores que han pasado muchos años en el sector informal, es necesario un programa transitorio de apoyo de adultos mayores (Leal, 2013). En síntesis, estos modelos suprimen la distinción entre asalariado, no asalariado y entre formal e informal, debido a que las pensiones y seguros de salud son universales para todos los trabajadores (Filgueira, 2014).

Un tercer modelo posible de universalización es el denominado: *"El universalismo básico, ciudadanía e inversión social"*. La propuesta nace a partir del trabajo de un conjunto de técnicos independientes vinculados con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Filgueira, 2014). Parten de una posición crítica tanto de los clásicos modelos contributivos, como de los nuevos

modelos focalizados y obligatorios de mercado, la propuesta es “un modelo de vocación universal básica, de garantías fundamentales de aseguramientos y servicios” (Filgueira, 2014, p. 45).

Los precursores de este modelo argumentan que debe limitarse el gasto en opciones contributivas clásicas y regularse las apuestas a las modalidades de aseguramiento individual obligatorio con administración privada, porque ello implica que el Estado renuncie a corregir la miopía de los sectores de ingresos altos y medios para con los sectores de bajos ingresos. En el modelo Universalismo Básico (UB), el Estado toma un papel renovado y estratégico, es el actor clave que da garantía de las prestaciones esenciales, es el que brinda el financiamiento y a la vez juega el papel regulador de múltiples modalidades de oferta de las prestaciones sociales (Filgueira, et al., 2005).

Este nuevo modelo busca una formalización realista, que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina, para ello será importante la equidad como condición necesaria para el desarrollo. También el modelo promueve la creación de una cultura que valore la inclusión, esto se debe a que el modelo insiste en la responsabilidad que tiene la ciudadanía de asegurar las prestaciones esenciales, a través de sus aportes financieros y como anteriormente se mencionó la responsabilidad del Estado.

El Universalismo Básico (UB) se detiene en cinco sistemas claves de prestaciones y transferencias que según Filgueira (2014, p. 45) son:

“i) Garantía de ingresos básicos a las familias con hijos; ii) Garantía de ingresos básicos para la tercera edad; iii) Ingresos básicos ante situaciones de desempleo; iv) Cobertura universal educativa de ciclo obligatoria; v) Aseguramiento en paquete de salud básico universal; vi) Servicios de cuidados y políticas familiares de tiempo universales”.

Es importante notar que el UB se desvincula de la noción de modelos de seguridad social relacionadas al empleo formal, así como de los riesgos del trabajador, a excepción del aseguramiento básico en circunstancias de desempleo. El UB comparte la noción de piso básico universal de la OIT, de igual manera considera los problemas que ocasionan los sistemas contributivos y no contributivos. Sin embargo, el UB va más allá, debido a que separa la garantía de bienestar básico tanto como sea posible de la inserción laboral y de la capacidad

de compra de las personas y las familias (Filgueira 2014, citando a Huber y Stephens 2012). En este sentido, la cobertura pretende ser total, de manera que “todos los niños, madres de familia, personas adultas mayores, enfermos, todos los desempleados, deberán estar cubiertos por uno o varios de los diferentes dispositivos de un régimen de UB” (Filgueira, 2014, p. 45). Es decir, esta propuesta se desvincula que los beneficios dependan del comportamiento del mercado laboral formal.

El UB también pretende cambiar el rumbo de las políticas sociales y el principal argumento a favor es “que la vía de la universalidad es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía” (Filgueira, et al., 2005, p. 15).

El Universalismo Básico contempla un conjunto de características, según Filgueira, et al., (2005) son: a) su cobertura pretende ser total para las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas poseen en algún momento de sus vidas, esto implica que todos los niños y adultos mayores de 65 años y más, así como los desempleados, entre otros grupos, deben estar cubiertos por uno o varios de los diferentes mecanismos de un régimen de universalismo básico, b) el UB garantizará el acceso y disfrute de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea. En este sentido, el UB no debe brindar bienes y servicios diferentes y de baja calidad, que en ocasiones desafortunadamente terminan beneficiando a quienes tienen mejores condiciones para acceder a estos servicios, ejemplo de ello es la educación, si bien se garantiza el acceso a ella, pero no se garantiza la calidad de la misma, c) el UB ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones en materia de servicios y productos así como en los montos de renta.

Es importante recalcar que el Universalismo Básico pretende dar una adecuada y homogénea calidad de las prestaciones esenciales, además, no pretende incluir nuevas prestaciones sino más bien asegurar las prestaciones básicas que se tuvieron que haber proporcionado desde hace mucho tiempo y que se han asumido como derechos sociales para todas las personas, por citar algunos ejemplos, que todos tengan una jubilación a partir de determinada edad, acceso a la educación y salud de calidad. Cuando se garantizan estas prestaciones y beneficios se van generando en el mediano y largo plazo aumentos en el nivel de vida de las personas, en tanto que la extensión de la cobertura de las prestaciones y de los beneficios se va dando gradualmente en el tiempo, las cuales se adecuan a la capacidad fiscal de cada país.

Además, se sostiene que la provisión colectiva de estos derechos resulta más eficiente que la individual.

Entre los criterios para la selección de las prestaciones universalizables según Filgueira, et al., (2005, p. 17) se encuentran:

“que en cierta medida estén contempladas las que son de carácter de derechos universales, que las respalden acuerdos sociales, que sean viables económica e institucionalmente, que ellas permitan crecer y fortalecer las sociedades bajo el principio de mayores y mejores activos y oportunidades para todos, y que, así mismo, las prestaciones seleccionadas tengan impacto sinérgico sobre los otros sectores” .

Esto en primer lugar implica un enfoque de derechos sociales universales, que sean respaldados en las constituciones de cada país, y en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos. Por otro lado, estas prestaciones son el resultado de una democratización abierta al diálogo entre todos los sectores de la sociedad, además, estos conjuntos de prestaciones deben cumplir con el criterio de factibilidad y que no sean únicamente utópicos.

Filgueira, et al., (2005) sostiene que el modelo de universalismo básico persigue tres objetivos complementarios: el primer objetivo es que promueva la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal, para evitar que las personas caigan en pobreza. El segundo objetivo es que se evite la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Y el tercer objetivo, es que busca igualar oportunidades a lo largo del ciclo de vida, es decir, promueve la equidad como principio fundamental que regirá este modelo.

Si logran cumplirse estos objetivos, el universalismo básico se convierte en una propuesta generadora de oportunidades que se vincula con la visión dinámica de desarrollo. “Dada su arquitectura distributiva, el universalismo básico contribuye a reducir los abrumadores niveles de desigualdad de la región” (Filgueira, et al., 2005, p. 17).

Finalmente, se observa que la estrategia de la OIT sobre los pisos básicos de protección social sigue estando vinculada a los diseños de los sistemas de contribución clásicos, es decir, a que las prestaciones o beneficios dependen en gran medida de los vínculos que el individuo tenga con el mercado laboral formal. Sin embargo, tanto los modelos de “Universalismo eficiente, aseguramiento universal de trabajadores” y “Universalismo Básico” se alejan de la visión de

los sistemas clásicos de protección social, y construyen nuevos mecanismos de protección social basados en sistemas no contributivos. Un importante avance que han tendido los últimos años los diseños de protección social es que se cimientan sobre la base de enfoque de derechos universales de la seguridad social.

1.2 Historia del Sistema de Pensiones en El Salvador

La historia del sistema de pensiones en El Salvador está enmarcado en dos hechos relevantes en el tiempo, por lo que en este apartado se abordarán por medio de dos secciones, en la primera sección se mostrará el desarrollo de la seguridad social y los primeros sistemas de pensiones que se han desarrollado en El Salvador hasta la reforma estructural de 1998. En la segunda sección se presenta el desarrollo de la reforma estructural del sistema de pensiones.

1.2.1 Período previo a la reforma estructural de 1998

Esta primera sección aborda los primeros pasos en materia de seguridad social que se dieron en El Salvador, siendo los sistemas de pensiones uno de sus elementos. Para tener una mejor comprensión de estos se desarrollan tres subsecciones; en la primera se plantean las principales características y descripciones de los principales sistemas de pensiones previo a la reforma estructural de 1998, en la segunda subsección se abordan los principales desafíos de tales sistemas y en la tercera subsección se plantean las propuestas de reforma que habían sido planteadas por distintos actores.

1.2.1.1 Principales características de los sistemas de pensiones vigentes antes de la reforma estructural ISSS, INPEP e IPSFA

Como se ha planteado anteriormente, la seguridad social más formalizada con los seguros sociales empezó en la Europa Occidental, específicamente en Alemania a finales del siglo XIX, poco a poco fueron teniendo influencia esas ideas en América Latina, precisamente en El Salvador a inicios del siglo XX se empezaron a crear leyes para proteger sectores o grupos determinados de la población y posteriormente se fueron adoptando seguros sociales que no se alejaron mucho de esa tendencia selectiva.

Dentro de las legislaciones que se fueron creando a lo largo de la primera mitad del siglo XX se presentaron (Mesa Lago, et al., 1994):

- Ley sobre Accidentes de Trabajo en 1911, sustituida en 1956 por la Ley de Riesgos Profesionales.
- Ley de Regulación del Traspaso de Pensiones en 1913.
- Ley de Protección de empleados del Comercio en 1927, extendiéndose en 1942 su cobertura a los trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas.
- Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles y Ley de Pensiones y Jubilaciones de 1930.
- Ley de Pensiones y Montepíos Militares en 1931.
- Ley del Seguro Social de 1949.
- Ley de Botiquines en 1950.
- Ley de Contratación Individual del Trabajo de 1953.

En un primer momento la Constitución de la República de El Salvador de 1886 no tenía en consideración el concepto de seguridad social como una forma de proteger a la población contra ciertos riesgos de la vida, posteriormente con las reformas de 1945 y la creación de la nueva Constitución de la República en 1950, se da un respaldo legal a la seguridad social y se establece el seguro social como obligatorio, siendo partícipes los trabajadores, los patronos y el Estado. Aunque es de aclarar que en 1949 se crea el Instituto Salvadoreño del Seguro Social como la primera institución que promovería la Seguridad Social a la población (López & Sol, 2007).

La Constitución de la República de El Salvador de 1950 en el régimen de derechos sociales, capítulo II, "Trabajo y Seguridad Social", artículo 187; menciona que "la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio, donde la ley regulará sus alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor". Además se entiende que el prestatario de dichos servicios será una o varias instituciones, las cuales velarán la adecuada coordinación de la protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos (Constitución de la República 1950). En cierta forma el respaldo que esta establece a partir de su creación es hacia las instituciones dotadoras de seguridad social que se fueron creando a lo largo del tiempo en El Salvador, estas se presentan en el siguiente orden cronológico:

a) Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)

Con la creación de la Ley del Seguro Social en 1949 se da partida a la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, cuya entrada en funciones de dio entre los años 1954-55 con el programa de salud para algunos grupos de trabajadores y en 1969 comienza a funcionar su programa de pensiones. De acuerdo a la Ley del Seguro Social, su objetivo es cubrir de forma

gradual contra los riesgos a los cuales están expuestos los trabajadores a causa de: enfermedades, accidentes comunes, de trabajo, enfermedad profesional, maternidad, invalidez, vejez, muerte y despido involuntario (Ley ISSS, 1953).

Sin embargo es necesario aclarar que estas prestaciones no abarcan a todos los grupos de trabajadores, ya que por ejemplo, excluye a los agricultores.

Además es importante resaltar que el ISSS administra dos programas fundamentales, el de salud y el de pensiones. Por una parte el de salud se divide en dos regímenes, general y especial; el primero cubre enfermedades comunes, maternidad y riesgos profesionales, brindando servicios médicos u hospitalarios a los trabajadores públicos y privados dependientes. El régimen especial se encarga de los asegurados en la rama administrativa del INPEP y sus dependientes, y solo ofrece prestaciones de atención médico hospitalaria y en especie, con la implementación del SAP se dio la eliminación de este régimen. El programa de pensiones o IVM, otorga pensiones a la invalidez, vejez y muerte a diferentes grupos que se fueron incorporando en distintos años (empleados públicos, trabajadores privados dependientes, docentes del INPEP, independientes del ISSS como patronos, profesionales) (Mesa Lago, et al., 1994).

Entre 1980 y 1994 se fueron incorporando al programa de salud del ISSS los dependientes del asegurado como esposos(as), compañeros(as), hijos(as) hasta los 3 años, además también los trabajadores independientes, sin embargo, para estos el entrar se consideraba voluntario, ya sea en cuanto a pensiones o al programa de salud (Mesa Lago, et al., 1994). Posteriormente se amplían ciertos requisitos, los hijos pueden ser cubiertos hasta los doce años y los trabajadores independientes siguen manteniendo la opción de optar voluntariamente a los programas del ISSS (Ley ISSS, 1953).

Con el pasar de los años se fueron incorporando más grupos poblacionales tanto al programa de salud como al de pensiones para que fueran cubiertos por este régimen, entre estos los trabajadores privados dependientes en 1969 (excluyendo agricultura), trabajadores privados de escasos recursos en 1973, los dependientes del asegurado como esposa o compañera en 1980, trabajadores independientes como patronos, profesionales entre 1985-88 y los hijos del asegurado en 1989 (Mesa Lago, et al., 1994).

El otro programa que representa el ISSS es el régimen de pensiones, que como se menciona al inicio de la sección, comienza su aplicación en 1969. El régimen de pensiones del ISSS se desarrolla como un sistema tradicional de reparto (los trabajadores activos con sus aportes

financian a los trabajadores retirados o sus beneficiarios), con una acumulación de reservas, el cual contaba con una cotización tripartita, es decir, asegurado, patrono y Estado (Mesa Lago, et al., 1994). Los porcentajes hasta 1994 eran para la cobertura del IVM (pensiones) tres punto cincuenta por ciento (3.50%) sobre el salario del asegurado, desglosados así: el empleador aportaba el 2%, los trabajadores 1% y el Estado tenía una participación del 0.5%. Posterior a la reforma de 1998 los porcentajes de cotización con el régimen transitorio paso a ser del 14% para afiliados al ISSS, 7% corresponde al Empleador y 7% al empleado.

Por su parte el régimen general de salud recibe un aporte total de 10.5% sobre el salario del asegurado, desglosados así: el empleador aportaba 7.50% y el trabajador 3%, por su parte el Estado debía aportar una cuota fija anual no menor a cinco millones de colones, ajustándose la cantidad cada cinco años. Posterior a la reforma se han seguido manteniendo los mismos porcentajes de cotización, además el salario máximo sobre el cual se cotiza a partir de agosto de 2015 es de USD\$ 1 000.00.

En cuanto al régimen especial de salud, este recibía un aporte del empleador por 6.68% y uno del trabajador por 2.67% (Mesa Lago, et al., 1994). En la actualidad se presentan unas tasas de cotización de 7.80% por parte del empleador y 2.23% por parte del empleado público, como un porcentaje de su salario, en base al régimen transitorio que se establece luego de la creación del nuevo sistema previsional

El régimen de pensiones del ISSS fue cerrado en 1998 con la reforma estructural del sistema previsional salvadoreño que sustituyó este régimen por un sistema privado de pensiones. Es decir, no acepta nuevos cotizantes pero sigue a cargo del pago de las pensiones de las personas que permanecieron en el régimen de pensiones del ISSS.

Respecto a las personas que debieron cambiarse obligatoriamente al sistema privado (SAP), al entrar en funciones este o que tuvieron la opción de mantenerse en el público (SPP), en este caso en el ISSS, es de mencionar (Superintendencia del Sistema Financiero, 1998):

- Que los hombres afiliados al ISSS que tuvieran cumplidos cincuenta y cinco años o más, y cincuenta años cumplidos o más las mujeres, estaban obligados a permanecer en el programa IVM del ISSS.
- Que los hombres afiliados al ISSS mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta y cinco, y las mujeres mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta, tenían la opción de permanecer en el programa IVM del ISSS o cambiarse previo aviso al SAP.

- Que las personas afiliadas (hombres y mujeres) que sean declarados con invalidez permanente o total por riesgos comunes deberán permanecer obligatoriamente en el programa de IVM del ISSS.

b) Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)

El 16 de octubre de 1975 es creado el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, cuyo objetivo es el manejar e invertir los recursos económicos aportados por los contribuyentes, los cuales debe destinar al pago de prestaciones como las pensiones y lograr así la cobertura de diferentes riesgos que se enfrentan los empleados públicos, como la invalidez, vejez y muerte (Ley INPEP, 1975).

Para lograr el objetivo del INPEP se da la creación del programa de pensiones del INPEP, el cual comprende a todos los empleados civiles del sector público, otro hecho relevante radica en la incorporación del personal administrativo del INPEP entre los años 1978-89 al régimen especial de salud administrado por el ISSS, dotándoles atención médica (Mesa Lago, et al., 1994).

El sistema de pensiones estaba orientado a brindar pensiones de invalidez, vejez y muerte, y para esto administra dos programas, uno administrativo y otro de docentes, ambos basados en un sistema de reparto, acumulando reservas. El régimen administrativo cubría de forma obligada a todos los empleados civiles del sector público, del gobierno central, instituciones semi-autónomas (que no están cubiertas en el ISSS) y autónomas. Por su parte el régimen docente se enfocaba en cubrir a todos los docentes del magisterio público excluyendo a los de nivel universitario. Sin embargo, es de recalcar que el régimen docente posee una pensión por antigüedad del cotizante (Mesa Lago, et al., 1994).

Las cotizaciones del INPEP las constituyen aportes de los asegurados y del patrono, que en este caso es el Estado, además se basa en el método de financiamiento de primas escalonadas, con este método se establece una prima que estará operando por un período determinado, posteriormente se determina otra prima (normalmente mayor) por otro período. Puede llegar un momento en que se establezca una prima máxima, la cual se debe mantener hasta que se presenten nuevas modificaciones en las leyes de las instituciones que las establecen.

El art. 26 de la Ley INPEP (1975) establece que el sistema financiero de primas escalonadas se encontraba estructurado en base a escalones de cinco años cada uno, incrementando en 0.5% cada cinco años los porcentajes de cotización del empleador y del empleado. Esto se hizo efectivo para los primeros tres escalones:

Para el régimen administrativo:

Períodos	Asegurado	Estado (patrón)	Total	Escalón
1976-80	2.5	2.5	5.0	Primero
1981-85	3.5	3.5	7.0	Segundo
1986-90	4.5	4.5	9.0	Tercero

Fuente: elaboración propia en base a Ley SAP.

Sin embargo, al llegar al tercer escalón se mantuvo ese porcentaje de cotización hasta 1998, cuando se implementó el nuevo sistema (SAP), a partir de 1999 se inicia nuevamente un incremento porcentual, pero en ese momento se hizo del 1% por año hasta llegar a 14% (7% aportado por el trabajador y 7% por el Estado) en 2003, manteniéndose en la actualidad (Superintendencia del Sistema Financiero, 1998).

Para el régimen docente:

Períodos	Asegurado	Estado (patrón)	Total	Escalón
1978-82	4.0	4.0	8.0	Primero
1983-87	5.0	5.0	10.0	Segundo
1988-92	6.0	6.0	12.0	Tercero

Fuente: elaboración propia en base a Ley SAP.

En el régimen docente al llegar al tercer escalón se mantuvo ese porcentaje de cotización de 12% hasta 1998, cuando se implementó el nuevo sistema (SAP), a partir de 1999 se inicia nuevamente con el incremento porcentual del 1% por año hasta llegar al máximo de 14% (7% aportado por el trabajador y 7% por el Estado) en el año 2000, manteniéndose en la actualidad (Superintendencia del Sistema Financiero, 1998).

Al igual que el ISSS, el INPEP se cerró a nuevos cotizantes con la reforma sustitutiva de 1998, y sigue funcionando para atender las obligaciones de pago de pensiones de los asegurados que se mantuvieron en este instituto.

Respecto a las personas que debieron cambiarse obligatoriamente al sistema privado (SAP), al entrar en funciones este o que tuvieron la opción de mantenerse en el público (SPP), en este caso en el INPEP, es de mencionar (Superintendencia del Sistema Financiero, 1998):

- Que los hombres afiliados al INPEP que tuvieran cumplidos cincuenta y cinco años o más, y cincuenta años cumplidos o más las mujeres, estaban obligados a permanecer en el programa IVM del INPEP.
- Que los hombres afiliados al INPEP mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta y cinco, y las mujeres mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta, tenían la opción de permanecer en el programa IVM del INPEP o cambiarse previo aviso al SAP.
- Que las personas afiliadas (hombres y mujeres) que sean declarados con invalidez permanente o total por riesgos comunes deberán permanecer obligatoriamente en el programa de IVM del INPEP.

c) Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)

La Fuerza Armada de El Salvador en un principio contaba con una Caja de Ahorro Mutual para su protección social, establecida luego de creada en 1974 la Ley de Retiro, Pensiones y Montepíos de la Fuerza Armada. Fue en ese momento cuando se establecieron las bases para la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), cuyo establecimiento se dio entre 1980-81 (Mesa Lago, et al., 1994).

El objetivo de creación de este instituto según explica la Ley IPSFA es cubrir contra riesgos a los elementos de la Fuerza Armada por medio de la previsión y la seguridad social. El campo de aplicación del IPSFA se enmarca en cuatro regímenes, uno general que es aplicado a todo militar, funcionario o empleado de la Fuerza Armada sin importar su nombramiento y salarios. Por otra parte son tres los regímenes especiales que abordan cada uno a categorías considerados como beneficiarios, el primero aborda a los que gocen de una pensión militar y a sus beneficiarios, el segundo a las tropas en servicios militares obligatorios, y el tercero a ex cotizantes incorporados a esta institución a mandato del Ministerio de la Defensa Nacional.

El IPSFA en los dos regímenes que administra otorga las mismas prestaciones, siendo parte de estas brindar pensiones ya sea por retiro (debido a la antigüedad), invalidez y sobrevivientes, así como indemnizaciones por invalidez, auxilio por sepelio y otros servicios. Sin embargo es de destacar que para la atención en el ámbito de la salud de los asegurados

y sus dependientes, esta se realiza en una institución con instalaciones propias de la Fuerza Armada (Mesa Lago, et al., 1994).

El financiamiento del sistema de pensiones del IPSFA se da por cotizaciones de los asegurados con 4% y un aporte del patrono (Estado) con 4% (Ley IPSFA, 1980). Por otra parte de acuerdo a la información consultada en el sitio web del IPSFA el aporte a partir del 2013 sería de 6% por parte del empleador y 6% lo aportaría el patrono, esta información también es respaldada en el acta número quince del 23 de julio de 2013 del Concejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador, donde se establece dentro de las políticas de recursos humanos que el pago o aporte del empleador al IPSFA debe ser del 6%. Sin embargo, en el 2014 se realizó un anteproyecto de reforma del IPSFA aún por aprobar, donde se establece que los montos de cotización serían modificados a 14% del salario, aportando el patrono 7% y el asegurado 7%. El modelo de financiamiento siempre se sigue manteniendo como uno de primas escalonadas con acumulación de reservas.

Tanto el ISSS, INPEP e IPSFA conformaban antes de la reforma de 1998 los principales esquemas de previsión de la sociedad salvadoreña, funcionando cada una de forma autónoma con una legislatura propia, siendo supervisadas para esos años por la Corte de Cuentas y por la Superintendencia del Sistema Financiero. Sin embargo, hay que tener en cuenta como se mencionó, que tanto el ISSS y el INPEP dejaron de permitir cotizantes como parte del cambio hacia la administración privada del sistema de pensiones salvadoreño. En tanto el IPSFA permanece hasta la fecha con la administración y su forma de funcionamiento, este no fue parte de la reestructuración del sistema previsional salvadoreño.

Finalmente, hay que tener presente los hechos ocurridos y presentados recientemente en algunos medios de comunicación, donde se ha expresado por parte de ciertos profesionales la necesidad de reformar el IPSFA ante una crisis de sostenibilidad financiera inminente en los próximos años.

Para el 2014 los ingresos totales del IPSFA fueron de \$37.8 millones, los gastos correspondieron a \$58.4 millones, quedando un déficit inminente de \$20 millones. De ahí que el gerente general del IPSFA, el general René Díaz afirme que los \$64 millones de reservas de la institución no sean suficientes para cubrir más allá del año 2016. Atribuye como una de las causas del desbalance al limitado número de militares cotizantes respecto al incremento paulatino de los beneficiarios, para que la institución pueda lograr una sostenibilidad debería contar con unos 110 mil cotizantes, y en la actualidad solo cuenta con 40,125 (Molina, 2015).

Las soluciones que se le están buscando a la problemática de sostenibilidad del IPSFA se engloban en reformar el sistema vigente, ya en el Gobierno de Mauricio Funes se planteaba la idea de reformar el esquema de reparto actual por uno de capitalización individual, muy parecido al SAP, solo que en este caso quedarían vigentes ambos, tanto el de reparto como el de capitalización individual debido a que la administración quedaría a cargo del IPSFA. Con esta propuesta se buscaría reducir los beneficios de los cotizantes y aumentar los requisitos para poderse jubilar, algunos profesionales no ven con buenas perspectivas estos cambios debido a que no arreglaría el problema de la deuda de pensiones y afectaría a los cotizantes de la Fuerza Armada como a las finanzas públicas (Lemus, 2015).

1.2.1.2 Principales desafíos del sistema de pensiones salvadoreño antes de la reforma estructural

Como todo programa implementado para solventar algunas necesidades de la sociedad, el sistema de pensiones público conformado por el ISSS, INPEP e IPSFA tuvo sus limitantes y desafíos según se puede corroborar en las observaciones que hacían ciertas instituciones y analistas del país y del extranjero. Dentro de los diferentes puntos de vista se tienen los siguientes:

Mesa-Lago et al. (1994) consideraban que un desafío para un mejor funcionamiento del sistema previsional salvadoreño era que los tres organismos principales, ISSS, INPEP e IPSFA y sus programas de salud y pensiones, funcionaban de manera independiente y la coordinación entre ambos era poca o nada. Algunas de las discrepancias según Mesa-Lago y Durán (1998) eran las siguientes:

- a. Tanto la rama administrativa del INPEP como del ISSS tenían establecido una edad de retiro de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, sin embargo, en la rama de docencia del INPEP el hombre tenía la opción de retirarse a los 35 años de servicio y por lo tanto de haber estado afiliado y cotizando.
- b. Para poder retirarse con una pensión en el ISSS debía cumplirse un mínimo de 35 años de servicios, además de contar con la edad antes estipulada, sin embargo, el INPEP docente por el contrario exigía 30 años de servicio y no importaba la edad con la que se retirara el asegurado.

- c. El salario base para calcular la pensión del cotizante para el ISSS era el promedio de los 3 o 5 últimos años, por su parte el INPEP consideraba los 3 últimos o los mejores 5.
- d. En el INPEP el préstamo para los programas de vivienda eran facilitados sin necesidad de una cotización adicional, por el contrario en el ISSS, tanto los asegurados como empleadores debían cotizar un monto para obtener esa prestación.
- e. De los tres sistemas de pensiones el IPSFA era el que mayores privilegios y prestaciones brindaba a sus pensionados, sin embargo el IPSFA ha sido considerado siempre como la entidad que posee menor información a disposición del público.

Estas discrepancias implicaban una problemática porque la igualdad de requisitos para optar a una pensión en sistemas similares no era evidente, derivando en una desigualdad de beneficios entre los pensionados que no permitía garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema y tampoco lograr una plena cobertura, estos últimos elementos fueron abordados por un conjunto de instituciones e investigadores, demostrando con estadísticas estas discrepancias del sistema previsional.

Antes de la reforma estructural de 1998 la cobertura de la población económicamente activa (PEA) salvadoreña presentaba porcentajes bajos, como mencionan Mesa-Lago et al. (1994) se desagregaba para 1991 en tres tipos; 14.2% de la población total se encontraba cubierta en salud, 22.2% de la PEA cubierta en salud y 22.6% de la PEA cubierta en pensiones. Estos datos no eran nada alentadores si se tomaban en cuenta los objetivos de los sistemas públicos de pensiones expuestos, que es proveer de beneficios a las personas para enfrentar los riesgos y necesidades que se presentan en la vida.

Así es como empieza a tomarse como reto mejorar los niveles de cobertura que presentaban esos sistemas, según Mesa-Lago et al. (1994) la baja cobertura poblacional por parte de los sistemas de pensiones radicaba en la composición de la fuerza laboral Salvadoreña, demostrando que para 1991 el 41% de la población económicamente activa estaba ocupada en el sector informal de la economía, este porcentaje aumentaba en gran magnitud al 96% en los trabajadores por cuenta propia. Casi la mitad de la PEA estaba conformada por trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, asalariados temporales y patronos, los cuales o están excluidos de alguna protección o tienen una cobertura muy baja. En la actualidad los porcentajes de cobertura siguen bajos al igual que el mercado laboral se sigue

caracterizando como informal, la evidencia quedará reflejada en el estudio del capítulo tres de la presente investigación.

Tanto el sistema de pensiones administrado por el INPEP y el ISSS operaban bajo el sistema de reparto, en el cual se daba una acumulación de reservas las cuales debían ser invertidas para generar así un excedente. Las instituciones mencionadas debían brindar una información detallada de la forma en que invertían sus reservas, porque de lo contrario se estaría violando la ley de cada sistema previsional. En un sistema de esta naturaleza es importante realizar una inversión adecuada de las reservas, con su crecimiento se puede llegar a garantizar la sostenibilidad financiera del mismo.

Por lo tanto Mesa Lago et al. (1994) veían como un desafío lograr una alta rentabilidad de la inversión de las reservas del fondo de pensiones del ISSS como del INPEP. Consideraban que las reservas deben ser invertidas teniendo en cuenta el riesgo, la liquidez y el rendimiento de los instrumentos financieros disponibles. Para 1993 las dos reservas que mantenía el ISSS sumaban ¢859 millones, donde la de IVM representaba 87.5% del total y la de riesgos profesionales en el régimen de salud 12.5%, de igual forma para 1992 el INPEP contaba con dos tipos de reservas de pensiones, ambas sumaban ¢1,324 millones representando 82.4% del total la del régimen administrativo y 17.6% la del régimen docente.

La evidencia demuestra que las reservas del ISSS y del INPEP en conjunto representaban una proporción cuantiosa, para 1992 equivalían al 4% del PIB y representaban 40% del gasto corriente del gobierno, sin embargo se vieron influenciadas por ciertos factores como la alta inflación, poca flexibilidad legal para las inversiones, concentración en instrumentos de baja rentabilidad y poca diversificación de cartera, los cuales provocaron una disminución significativa de los rendimientos reales de la inversión entre los años 1979-93, en -4.3% para el ISSS y en -6.8% para el INPEP (Mesa Lago, et al., 1994).

De igual importancia a los anteriores problemas se encuentra también el alto costo administrativo que caracterizaba a los sistemas, en una comparación internacional hecha en 1989 el gasto administrativo del ISSS como porcentaje del gasto total del país se ubicaba en América Latina como el más alto, para el período de 1993-95 se ubicaba en el segundo lugar, en cambio el costo administrativo del INPEP era relativamente menor al del ISSS puesto que no contaba con la administración de un programa de salud, aunque su costo fuera cerca de la mitad del ISSS (8.1% en 1996) se consideraba elevado ya que su administración solo se enfocaba en pensiones y préstamos (Mesa Lago & Durán, 1998).

Por otra parte había opiniones como las de Liévano y Escalante (2001) en una nota de El Diario de Hoy sobre un informe para el mismo de la consultora Synthesis Consultores Internacionales, señalaban que el problema del sistema de pensiones salvadoreño radicaba esencialmente en el diseño del mismo, como antes se menciona de reparto, de primas escalonadas. El principal problema que señalaban era que el sistema de reparto no relacionaba los aportes de los cotizantes con los beneficios que se recibían por invalidez, vejez y muerte.

El planteamiento anterior sobre los sistemas de reparto sigue siendo sostenido actualmente por algunas instituciones, por ejemplo en un diagnóstico del sistema de pensiones publicado por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS) se manifiesta que a medida transcurre el tiempo de operación de estos sistemas, un número mayor de personas van cumpliendo los requisitos respectivos para jubilarse, por lo que empieza a crecer el número de pensionados en mayor proporción a los afiliados activos. Además, consideran importante mencionar que por cada afiliado que cotizaba en el instituto con este sistema, ya sea el ISSS o INPEP se endeudaba, esto debido a que los beneficios a entregar en el futuro a los trabajadores superarían las contribuciones totales realizadas en el periodo cotizado. En relación con estas cotizaciones, por ejemplo como menciona Novellino (2013), esto era equivalente a que el instituto previsional recibía en concepto de cotizaciones un total de 6.1 salarios de ese trabajador, a cambio de estas contribuciones, el ISSS se comprometía a pagarles una pensión mensual equivalente en un año a 6.6 salarios, excediendo en un periodo muy corto lo que realmente cotizaba durante un período el beneficiario.

Novellino (2013, p. 8) destaca la idea que “la sostenibilidad financiera de un sistema de reparto está relacionada directamente en que siempre debe existir un número suficiente de afiliados activos que aporten cotizaciones, que permitan cubrir las pensiones de los afiliados pasivos, los gastos administrativos y generar reservas...”. Previo a la reforma como ya se ha visto, la tasa de cotización del ISSS era de 3.5%, con lo que se lograría cubrir una pensión equivalente al 55% del salario promedio de un cotizante activo, solo si el ISSS lograba cotizaciones de un total de 18 afiliados activos por pensionado con un salario promedio, algo que ponía en evidencia los problemas que se avecinarían en el futuro si se seguía con el mismo sistema, de ahí surge la necesidad indispensable de impulsar una propuesta de reforma profunda al sistema de pensiones.

Por otra parte Liévano y Escalante (2001) resaltaban un aspecto que consideraban no podía dejarse de lado, y es el problema de la transición demográfica que estaba viviendo la sociedad salvadoreña, donde gracias a muchos factores, la edad o esperanza de vida de las personas iba incrementando poco a poco, lo que necesitaba que el diseño del sistema de pensiones se fuera regulando a partir de esos futuros cambios, lo cual no sucedió, los costos de jubilación se fueron incrementando y el ingreso de nuevos afiliados se redujo. Para estos profesionales debido a todas las debilidades que presentaban los sistemas de reparto, la reforma al sistema previsional se convertía en una necesidad que tarde o temprano se iba a presentar.

Al surgir una gran cantidad de problemas en el sistema de pensiones de reparto salvadoreño, como los cambios demográficos, la estructura del mercado laboral, el alto costo administrativo, la insostenibilidad financiera, baja rentabilidad de la inversión, poca diversificación de la cartera y sobre todo el diseño que no se acoplaba a este conjunto de elementos, surge la necesidad de llevar a cabo una reforma del sistema de pensiones, lo cual lo hiciera financieramente sostenible. Se presentaron diversas opciones planteadas por profesionales e instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema, sin embargo, como se verá posteriormente la decisión tomada no era la respaldada por la mayoría de los profesionales.

1.2.1.3 Propuestas de reforma existentes antes de la reforma estructural

Ante los problemas que suscitaba el sistema de pensiones salvadoreño, distintos actores elaboraron propuestas y recomendaciones para superar tales desafíos. Esas propuestas buscaban mejorar diferentes factores del funcionamiento del sistema de pensiones que antes ya se mencionaron.³

Dentro de las propuestas se pueden mencionar algunas con mayor representatividad, estas son:

- a. La propuesta de Robert Julius Myers, actuario estadounidense, en julio de 1992 publica un documento denominado “Actuarial Report Social Security Programs in El Salvador”, en el cual establece que tanto el ISSS como el INPEP deben pasar por una reestructuración parcial, no completa, por medio de aumentos en las edades de retiro de forma gradual hasta los 65 años para ambos sexos, calcular el salario base del asegurado en base a todos los ingresos a lo largo de su vida ajustados con un índice salarial y no solo los últimos

³ Para corroborar la cantidad de solicitudes de reformas formales que se estaban realizando a la Superintendencia del Sistema Financiero revisar nota de Cabrera (1997) en La Prensa Gráfica.

3 o 5 años, reducir el tope de 90% sobre el salario base a 65%, incrementar las cotizaciones en 0.75% cuando los gastos superen a los ingresos, eliminar la contribución del Estado del 0.5% porque no está bien focalizado y continuar con el esquema de prima media escalonada. Además propone un programa complementario de pensiones de carácter obligatorio, que no especifica pero cita a México como un ejemplo. Esta propuesta está basada en reformas paramétricas (no aborda aspectos estructurales) se le reconoce la caracterización de programa público reformado (Mesa Lago, et al., 1994).

- b. Por otra parte, el Sindicato de Trabajadores del ISSS en 1993 elabora una propuesta de reforma enfocada en aspectos paramétricos como la ampliación de la cobertura a aquellos trabajadores que tradicionalmente han sido excluidos en el sistema de pensiones salvadoreño (agropecuarios, servicio doméstico, estacionales, independientes, cooperativas, etc.), también la reducción en 5 años de la cotización para acceder a pensiones de vejez y dejar los años de retiro en 30 independientemente de la edad del cotizante como se manejaba en el régimen docente del INPEP, incrementar el porcentaje mínimo aplicado al salario base para calcular la pensión de 40% a 60%, eliminar el requisito de cotización previa para poder acceder a una pensión de invalidez y dotar de un aguinaldo o pensión anual a los pensionados, hacer el uso de las reservas técnicas en actividades que generen más beneficios que pérdidas como la otorgación de préstamos personales e hipotecarios. Evidentemente se pretendía lograr prestaciones más generosas a los beneficiarios con esta propuesta, como una similitud a lo que estaba aconteciendo en el INPEP y que le habían generado problemas (Mesa Lago, et al., 1994).
- c. La propuesta del economista Mauricio Chavarría sobre el INPEP específicamente, planteaba como necesario el unificar los dos regímenes que administraba este (administrativo y docente), racionalizar el personal y reducir los órganos de dirección, modernizar la forma de operación por medio de la computación para lograr un mejor control y procedimiento de las acciones del instituto, reformar la ley que permita la flexibilización de la inversión de las reservas, lograr una igualación por medio de la ley en las aportaciones del Estado y los asegurados, realizar estudios actuariales periódicos y mantener el método de prima clásica escalonada (Mesa Lago, et al., 1994).
- d. La propuesta de la Dirección General del ISSS en 1989-90 es la creación de un plan quinquenal para el periodo 1990-94, donde se expresaba la necesidad de extender la

cobertura a grupos desprotegidos de la población ya mencionados, separar los programas de pensiones y salud que administra el ISSS , recuperar la mora privada y estatal (no especifica cómo), reducir costos y mejorar los procesos administrativos logrando eficiencia, suavizar el desequilibrio por medio de la empresa privada a través de regímenes complementarios con los asegurados de nivel alto económicamente. Sin embargo, esta propuesta no fue respaldada por ciertas evaluaciones (Mesa Lago, et al., 1994).

- e. Ricardo Córdova Macías, director de FUNDAUNGO, realizó una propuesta personal delineando un modelo mixto de pensiones como reforma, buscaba un programa público reformado obligatorio para los asegurados sin excepciones, logrando unificar los programas existentes del momento (de ISSS e INPEP), utilizando el actual sistema de reparto con el ofrecimiento de una pensión básica uniforme, por otra parte también planteaba un programa privado de capitalización plena de carácter voluntario, con el cual se pretendía otorgar pensiones complementarias. Otros dos autores como Gustavo Crespín (subgerente del INPEP) y Víctor Ramírez (GAES), plantearon una postura similar a la de Ricardo Córdova, con la excepción que para estos dos el carácter del programa privado complementario debía ser obligatorio (Mesa Lago, et al., 1994).
- f. La propuesta de FUNDAUNGO en 1994 consideraba que lo más adecuado para El Salvador sería un programa mixto en pensiones y un programa privado complementario en salud, buscando la separación total entre los programas de pensiones y salud existentes. Respecto a las pensiones proponían como se menciona un programa mixto compuesto de dos pilares; un programa público unificado y reformado, basado en primas escalonadas pagando una pensión básica y un programa complementario de pensiones de capitalización plena e individual, obligatorio con administración privada (Mesa Lago, et al., 1994).

Respecto al programa público reformado además de la homogenización y unificación que se mencionaba, también buscaba ampliar gradualmente la cobertura incorporando a los más desprotegidos y excluidos que ya se han mencionado, su cobertura se lograría por medio de subsidios provenientes de la solidaridad o aportaciones Estatales bien establecidos, respecto a las pensiones de vejez se pretendía lograr la unificación de la edad de retiro en 63 años tanto para ISSS como para INPEP en sus dos regímenes sin distinción de sexo, además de aumentar los años de cotización de 15 a 20 años, por otro

lado el método de financiamiento se mantenía en el de prima media escalonada con ajustes periódicos basados en estudios actuariales cada dos años, ante los desequilibrios inevitables de los programas de pensiones, se prevé un incremento en los porcentajes de cotizaciones totales (empleador, empleado, Estado); el ISSS-IVM en 1996 o 2000 pasaría de 3.5% a 5%, el INPEP administrativo en 1996 o 1998 de 9% a 12% y el INPEP docente en 1993 de 12% a 20% (Mesa Lago, et al., 1994).

Respecto al programa complementario en pensiones se planteaba como obligatorio para las personas que estuvieran aseguradas en el programa público de pensiones, por lo tanto el asegurado estaría cubierto con una pensión de vejez otorgada por el programa público y una pensión complementaria por el programa complementario, las pensiones por invalidez y muerte estarían a cargo del programa público. Para poder adquirir una pensión a vejez se necesitaría cumplir con 63 años independientemente del sexo, la forma para recibir esta pensión puede ser por medio de una renta vitalicia pagada por una compañía de seguros, un retiro programado o una combinación, para la capitalización se contemplaba una plena individual, sin embargo los cotizantes podrán hacer una cotización adicional voluntaria, de tal forma, la administración del programa público estará a cargo de instituciones privadas que deberán competir entre sí para atraer a los asegurados que además pagarán comisiones a estas, considerándosele como un porcentaje extra a la cotización, estas instituciones deberán ser reguladas por el Estado por medio de una Superintendencia (Mesa Lago, et al., 1994).

- g. Una de las propuestas más exhaustivas fue la hecha por Carmelo Mesa Lago y Fabio Durán publicada en 1998, meses después de que las autoridades salvadoreñas aprobaron la reforma privatizadora, es decir, no fue analizada como una alternativa a la reforma que ya se venía planteando realizar. Sin embargo, la propuesta de estos autores profundizó mucho en los problemas del sistema público de pensiones y se fundamentó en estudios actuariales que determinaban los costos de implantar su propuesta y lo que significaba implantar un sistema privatizado.

Esta propuesta del sistema de pensiones salvadoreño estaba basada en un diseño mixto, es decir, existía un componente público de protección y un componente de capitalización individual, sin embargo, ambos componentes estarían integrados. El componente público estaría integrado por los programas de pensiones administrados por el ISSS e INPEP, por

su parte el componente privado se regiría por las condiciones previstas en la Ley SAP (LSAP), la cual para el tiempo en que se realizaba esta propuesta ya había sido redactada. Sin embargo, habían ciertas diferencias respecto al componente privado de la LSAP, uno es respecto a los porcentajes de cotización que en la propuesta serían inferiores y las prestaciones de invalidez y muerte serían cubiertas por el componente público, dejando en evidencia que el componente privado de esta propuesta solo cubriría beneficios por vejez o jubilación (Mesa Lago & Durán, 1998).

Según Mesa-Lago y Durán (1998) los rasgos estructurales del nuevo sistema de pensiones salvadoreño quedarían enmarcados en tres componentes, presentados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1. Estructura Propuestas: Sistema de Pensiones Salvadoreño

COMPONENTE	PROGRAMAS	FUNCIÓN	GESTIÓN
1- PÚBLICO	IVM, ISSS, INPEP (unificado)	Protección básica	A cargo del ISSS e INPEP
2-PRIVADO OBLIGATORIO	Programa de Ahorro para Pensiones	Protección personal individual	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)
3- PRIVADO VOLUNTARIO	Planes Privados de Ahorro Individual Voluntarios	Previsión personal individual	Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)

Fuente: Tomado de Mesa-Lago & Durán (1998).

Como se observa son tres los componentes del nuevo sistema expresados en el cuadro, uno de carácter público que es el básico, es decir, incluía los programas tradicionales de pensiones otorgados por el ISSS e INPEP quienes seguirían siendo los administradores, hay dos componentes de carácter privado, el obligatorio hace referencia a la capitalización individual donde los ahorros de los cotizantes son individualizados para obtenerlos posteriormente por medio de una pensión, la protección se concibe como individual con una administración privada de los fondos por medio de una institución privada, el otro componente privado es el voluntario que funcionarían de igual manera al anterior en cuanto a su administración y supervisión, sin embargo como bien lo dice su nombre es decisión del cotizante acreditarse a un plan privado de ahorros voluntario.

Respecto a las fuentes de financiamiento del nuevo sistema se necesitaría obligatoriamente ante la insuficiencia del sistema antiguo, una modificación al alza de las cotizaciones, donde esos porcentajes debían ser uniformes tanto para los programas públicos (ISSS e INPEP) como los privados. La tasa global de aportación quedaría fijada en 12%, donde el Patrono aportaría 7% y el trabajador el 5%, la distribución de esos porcentajes quedaría en 7% para los programas públicos y 5% para los privados de ahorro (Mesa Lago & Durán, 1998).

Por otra parte para lograr aminorar los costos de operación del nuevo sistema, se necesitaba una racionalización entre los programas públicos del ISSS e INPEP, tanto en las edades de retiro como en las tasas de beneficios o reemplazo. Respecto a las edades de retiro concuerdan con lo establecido en la LSAP, es decir, para las mujeres será de 55 años y para los hombres 60 años, con un mínimo de 25 años de cotizaciones, sin embargo, se pretende eliminar la jubilación luego de 30 años de cotizaciones independientes debido a que a los trabajadores públicos se les hace demasiado fácil acumular los 30 años cotizados, por lo que podrían surgir jubilaciones demasiado tempranas. Por el lado de las tasas de reemplazo había que tener en cuenta las edades con las que los cotizantes ingresaban al nuevo programa, para resolver esta situación a las mujeres entre los 35 y 49 años y a los hombres entre los 35 y 54 años se les consideraba dentro de un esquema gradual de ajuste a las tasas de reemplazo de los programas público (ISSS e INPEP) (Mesa Lago & Durán, 1998).

Respecto a la evaluación actuarial y las proyecciones para los programas públicos reformados, los autores llegan a determinar que el sistema mixto propuesto no solo elimina el déficit fiscal, sino que lo transforma en un superávit con una acumulación de reservas considerable, conclúan que el cambio del sistema sustitutivo al mixto beneficiaría de gran manera a El Salvador, ya que combina lo bueno de un sistema público reformado y un sistema de capitalización individual, hay integralidad entre ahorro y solidaridad (Mesa Lago & Durán, 1998).

Finalmente hay que destacar que las propuestas que surgieron a lo largo del funcionamiento del sistema público de pensiones salvadoreño fueron un buen número, las de reformar los sistemas públicos, creación de sistemas mixtos y las privatizaciones. Sin embargo, las autoridades encargadas de aprobar la nueva reforma que surgiría no tomaron en consideración las buenas ideas de los aportes de estas investigaciones, de lo contrario se enfocaron desde un inicio en que lo más conveniente era seguir la línea neoliberal

privatizadora que se estaba desarrollando en el país y sin muchas explicaciones a la población, se decidió por privatizar las pensiones por medio de una reforma estructural que entra en funciones en 1998.⁴

1.2.2 Después de la reforma estructural de 1996

Con la llegada de Alfredo Cristiani a la presidencia de El Salvador en 1989, se comienzan a gestar las condiciones de un nuevo camino, el cual apuntaba como solución dentro de un contexto de guerra, y un pueblo cansado de las desigualdades sociales e injusticias que lo habían llevado a su propio enfrentamiento. Es aquí donde se comienzan a impulsar una serie de medidas que permitieran a los inminentes cambios sociales y económicos, acoplarse al marco regulatorio nacional, desde este contexto, es donde se parte el camino hacia un nuevo modelo económico, siendo este el neoliberalismo, teniendo como base medidas que buscaban dar un mayor auge al mercado por sobre el Estado. Se pueden ver presentes en el plan de desarrollo económico del Gobierno de El Salvador (1993), que uno de los puntos era la reforma al sistema de previsión social, basándose en argumentos de insostenibilidad e ineficiencia que los sistemas de la época presentaban.

Es por ello que se hace necesaria una revisión histórica que ayude a ver las alternativas presentadas a estas reformas, posteriormente con la decisión tomada analizar la ley original y con sus objetivos, verificar el estado actual de estos objetivos y sus modificaciones con el transcurso de los años, terminando dichos apartados estudiando los diferentes esquemas de pensiones que coexisten con el privado.

1.2.2.1 Argumentos utilizados para justificar la reforma estructural del sistema de pensiones en El Salvador

En primeras instancias se comienza a analizar esta reforma estructural al sistema previsional, donde los sindicatos y los partidos de izquierda apoyan una reforma no estructural, para estos momentos se dan una serie de seminarios informativos sobre reformas a los sistemas de seguridad social, y diferentes estudios sobre los cuales destaca uno de FUNDAUNGO, siendo el primero en elaborar propuestas concretas, donde se recomienda un modelo mixto el cual está basado en un diagnóstico que se elaboró tomando en cuenta las condiciones de los indicadores económicos y sociales de esa época. Por su parte el gobierno apoyándose del

⁴ Antes de entrar en funciones la nueva reforma y de ciertas propuestas realizadas por profesionales, se había creado la Ley de Ahorro para Pensiones (SAP), la cual generó muchos debates entre profesionales y entidades de partidos políticos, para tener una mejor idea revisar Cabrera (1997) en una nota de La Prensa Gráfica.

Banco Mundial, prepara una propuesta basada en las características del modelo sustitutivo chileno que sería administrado por sociedades anónimas privadas, dando inicio a una serie de debates entre estas dos partes (Mesa Lago, 1999)

Al final las propuestas de las demás instituciones no lograron un mayor apoyo, por lo que se toma como decisión el implementar una reforma estructural al sistema de pensiones, pasando a un esquema de capitalización individual, siendo un sistema privado, con las AFPs como encargadas del manejo de los fondos. En cuanto al sistema de pensiones (SAP), se tenían una serie de supuestos los cuales vale la pena retomar y contrastar con sus contraargumentos.

Se contrató una consultora chilena que analizara los costos fiscales a los que se sometería el Estado con el cambio al SAP, sobre el cual se dijo que serían inferiores respecto al sistema mixto que se había propuesto como otra de las alternativas, dando un ahorro nacional superior, quedando el Estado como garante económico de los riesgos por vejez, invalidez y muerte. Sobre este estudio se tuvo muy poca información que respaldara el cálculo proyectado final, además de ello un estudio actuarial que patrocinó la Friedrich Ebert Stiftung, prueba que el sistema mixto tendría costos fiscales inferiores, además de ello la experiencia de los primeros 16 años de la reforma en Chile demostraba que existían resultados negativos en el ahorro nacional (Mesa Lago, 2003).

En lo que cobertura respecta, se mencionaba que esta incorporaría trabajadores y trabajadoras agrícolas y de servicios domésticos, y que dada su naturaleza de cuenta individual las personas se verían incentivadas a cotizar y por medio de sus mecanismos se vería reducida la evasión. En cuanto a este supuesto, los trabajadores independientes no tienen incentivos a cotizar de forma voluntaria, y las condiciones que se impondrían no estarían acorde a las de este tipo de trabajadores por sus bajos salarios, además de ello las personas del sector agrícola se les dificulta su incorporación sin un plan diseñado a sus capacidades que incluya subsidios estatales dado que no poseen patronos y por ende no cuentan con cotización patronal, perjudicando sus futuras pensiones. En cuanto a la evasión es una problemática a la cual no se le ve una solución lo bastante clara con esta reforma y más bien se encuentran condiciones como las bajas multas y poco seguimiento a los que practican estas evasiones, por lo que se agrava esta condición, además de ello se observa en la experiencia, que Chile no mejora respecto a estas afirmaciones anteriores del sistema privado (Mesa Lago, 2003).

Junto al incremento en la cobertura, vendría acompañado un ingreso de múltiples AFPs que fomentarían la competencia, lo cual sumado a la libertad de elección al momento de afiliación, empujaría a otorgar mejores beneficios y menores costos en este mercado para aumentar su atractivo. Pero dada la estructura local, y el bajo número de afiliados se termina estableciendo un duopolio donde las condiciones de una u otra AFP son irrelevantes a la mayoría de la población, a lo cual se suman condiciones de baja escolaridad y poco asesoramiento, que los afiliados tienen sobre estas instituciones, estropeando la posibilidad de reducción de costos como respuesta de competencia al no ser requeridas como estas medidas como instrumento de captación de un mayor número de afiliados, asemejándose al caso de Bolivia (Mesa Lago, 2003).

Asimismo se argumentaba que mediante el SAP se estimulan los mercados financieros y sus mecanismos de inversión, asegurando altas tasas de rendimiento por las cotizaciones de sus afiliados. Además históricamente El Salvador no ha poseído un desarrollo en cuanto a sus instrumentos financieros, por lo que no se tendría mayor destino que invertirse en instrumentos públicos, lo que ha desembocado en bajos rendimientos a la inversión, poco desarrollo productivo y baja diversificación en la cartera (Mesa Lago, 2003).

Otro argumento es que se tendría acceso a pensiones dignas que tendrían su respaldo a futuro, eliminando privilegios para pocos, que junto a una pensión mínima mejoraría la equidad y redistribución de recursos. Bajo este enfoque la pensión mínima queda a la expectativa del estado actual de las finanzas públicas, lo cual retomaremos en las estimaciones de datos del capítulo 3, además de ello las diferencias entre las condiciones del mercado laboral Chileno respecto al salvadoreño son bastante marcadas, no pudiendo asegurar una pensión digna dentro de este sistema previsional (Mesa Lago, 2003).

1.2.2.2 La reforma implementada: Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones

Según Mesa-Lago (2000) las reformas previsionales pueden ser de dos tipos: estructurales y no estructurales o paramétricas. Las no estructurales o paramétricas se enfocan en conservar el sistema público, estas reformas buscan perfeccionar dicho sistema, eliminando o reduciendo el déficit, haciéndolo más eficiente, cuyo objetivo está enfocado en extender la cobertura y proveer mejores pensiones. En cuanto a las reformas estructurales, éstas pueden ser de tres tipos: sustitutivo, mixto y paralelo. En relación a lo sustitutivo, la principal medida a tomar es cerrar el sistema público, lo cual impide nuevas afiliaciones y se reemplaza con un sistema nuevo de Capitalización Plena Individual (CPI). Chile fue el primer país

latinoamericano en llevar a cabo una reforma sustitutiva en el año de 1981 y en El Salvador se tomó como base esa idea, reflejada en una reforma estructural sustitutiva en 1998.

Con respecto a las reformas de carácter mixto, si bien no sustituye el sistema público, lo reforma y lo incorpora como componente básico solidario e integra la Capitalización Plena Individual (CPI), de tal modo que los asegurados en su retiro reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria. Y con relación a las reformas paralelas, que al igual que las de índole mixto, no cierra el sistema público pero lo reforma ya sea parcial o totalmente, el objetivo es eliminar el monopolio exclusivo del manejo de los fondos de los pensionados por parte de los sistemas públicos, debido a que se crea una competencia con administradoras privadas de los fondos.

La reforma al sistema de pensiones en El Salvador que entró en funcionamiento en 1998, se dio bajo una reforma estructural del tipo sustitutivo, en el cual el sistema público se suprime a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y es reemplazado por un sistema nuevo de Capitalización Plena Individual (CPI). Si bien el Instituto Nacional de Pensionados de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) fueron unificados en el Sistema de Pensiones Público (SPP), no se permitió a partir de ahí el registro de nuevos afiliados a partir de 1998, pero si continua otorgando beneficios a sus pensionados.

En 1996, el Gobierno preparó un anteproyecto de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP) fue emitido y aprobado en ese año, pero el nuevo sistema comenzó a operar en 1998 el cual seguía el modelo sustitutivo chileno de régimen de capitalización plena individual de las pensiones (Argueta 2011 y Mesa-Lago 2003).

Con la reforma se cerró el Sistema Público de Pensiones (SPP) al no permitir nuevos afiliados. La libertad de elección para escoger entre el sistema nuevo y el antiguo quedó limitada por La Ley SAP, ya que los nuevos entrantes en el mercado laboral deben afiliarse obligatoriamente al sistema nuevo y los afiliados y afiliadas en el SPP menores de 36 años al momento de la reforma. Los obligados a permanecer en el SPP fueron los hombres que la fecha de entrada en vigencia el SAP tenían 55 años o más y las mujeres de 50 años o más. Para el caso de los afiliados que tenían entre 36 y menos de 55 años, y las afiliadas que tenían entre 36 y menos de 50 años se les dio la opción de permanecer en el Sistema Público o trasladarse al nuevo. A estos se les llama "optados". (Novellino, 2013 y Art. 186 Ley SAP). La Ley SAP también

contempla la afiliación voluntaria de trabajadores independientes, incluyendo los salvadoreños residentes en el extranjero (Art. 9, Ley SAP). Por otra parte, la reforma sustitutiva cambió la naturaleza y la provisión de pensiones a empresas privadas de carácter lucrativo, denominadas Administrados de Fondos para Pensiones (AFP) (Mesa Lago, 2003).

Con esta ley se otorgó al sector privado la administración de los fondos de pensión de los trabajadores del sector privado, público y municipal. La contribución que realizan estos trabajadores es definida, pero la prestación no lo es, es decir, “los beneficios están en función del saldo acumulado en la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), que a su vez depende, entre otros, del nivel de ingresos que el afiliado tenga a lo largo de su trayectoria laboral y de la rentabilidad” (Argueta, 2011, pp. 22-24). De acuerdo con el Art. 18 de la Ley SAP, se entiende por CIAP “la sumatoria de los aportes obligatorios del trabajador y empleador, así como los aportes voluntarios de éstos, los rendimientos que se acrediten” y otros aportes, siempre y cuando cumplan los requisitos de la Ley SAP.

Es importante describir los beneficios que recibirán los afiliados y cotizantes al SAP. Argueta (2011) lo hace a partir de ciertas variables que determinan los montos de las pensiones, tomando en cuenta que en los regímenes de CPI, el hecho de recibir beneficios suficientes en su retiro depende del afiliado y no del Estado, si bien el Estado no participa como administrador ni como contribuyente para el pago de cotizaciones (salvo en su papel de empleador de trabajadores del sector público), sino que asume un rol como fiscalizador y regulador del Sistema y en cumplimiento de disposiciones constitucionales, del financiamiento de la Garantía de Pensión Mínima (Novellino, 2013). Habiendo aclarado este punto, la pensión recibida de los jubilados depende del monto acumulado en su cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP), y dicha acumulación depende fundamentalmente del mayor tiempo y desde la edad más temprana posible, el trabajador cotice de forma regular para que este ahorro que se vaya agrandando a lo largo de su vida activa, y también crezca mediante la generación de rendimientos que incrementen el saldo disponible con las que el trabajador contará al finalizar su vida activa (Novellino, 2013).

Las aportaciones a esta cuenta se canalizan a través dos tipos de contribuciones; a) contribución obligatoria, que depende del historial de ingresos, es decir las contribuciones que se hagan al sistema, las cuales están determinadas sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) (Art. 14, Ley SAP) y la densidad de cotización, entendida como el número de contribuciones

efectivamente pagadas durante un período, y b) la contribución depende de los aportes voluntarios que el asegurado realiza al CIAP. También el saldo del CIAP, como anteriormente se mencionó, está vinculado a la rentabilidad y los rendimientos de los fondos aportados al sistema.

Cabe destacar que los requisitos para adquirir la pensión por vejez, de acuerdo a la Ley SAP, es que los asegurados deben haber cumplido 55 años de edad las mujeres y 60 años los hombres, sujeto a un mínimo de 25 años de cotización continuas o discontinuas, en caso de no cumplir el requisito de los 25 años cotizados a la edad de retiro, el afiliado puede continuar cotizando para cumplir el requisito o bien solicitar la devolución de su saldo, en este caso reciben un reembolso equivalente al saldo de sus cuentas individuales. Estas personas pueden escoger entre recibir esta suma en un único pago o en seis pagos anuales. En el caso de los seis pagos anuales, las personas tienen derecho a cotizar a seguro médico, cuyo costo se deduce de los pagos anuales (BID, et al., 2015). O también se permite el retiro cuando el saldo de la cuenta es suficiente para asegurar una anualidad equivalente al 60% de los ingresos de base que se tomó en cuenta para el cálculo de las contribuciones o 160% de la pensión mínima. Estas pensiones se consideran pensiones con retiro anticipado y tienen una penalización, es decir no tienen la garantía del gobierno de pensión mínima. No hay una restricción de edad para reclamar esta pensión (BID, et al., 2015).

De acuerdo a la Ley SAP en Art. 128, sostiene que los afiliados que se pensionan en el nuevo Sistema, estarán en la libertad de escoger, salvo las excepciones en esta ley, entre 3 modalidades para el pago de su pensión: i) Renta programada (Art. 131): esta modalidad el afiliado mantiene en una Institución Administradora el saldo de su cuenta individual de ahorro para pensiones para que la institución le entregue mensualmente una pensión con cargo a su cuenta, en caso de que su saldo fuera insuficiente para cubrir todo el período de sobrevivencia del afiliado y de sus beneficiarios con derecho a pensión, el Estado hace efectivo el pago de una pensión mínima por vejez o sobrevivencia, según correspondiera, ante esta contingencia. ii) Renta vitalicia (Art. 134): en esta modalidad, el afiliado contrata a una sociedad de seguros de personas, una póliza que le asegura la percepción de una pensión durante toda su vida pasiva más el período de sobrevivencia de sus beneficiarios con derecho a pensión, a cambio de la entrega del saldo de la cuenta individual, como pago de prima de la póliza. En este caso el afiliado corre el riesgo de la permanencia en el tiempo de la sociedad de seguros, en dado caso que la sociedad de seguros llegase a quebrar el Estado no ofrece ninguna garantía de

pago a los afiliados. iii) Renta Programada con Renta Vitalicia Diferida: “bajo esta modalidad el afiliado percibe temporalmente una renta programada y contrata con parte del saldo de su cuenta individual, una renta vitalicia cuyos pagos de pensión se inician en una fecha posterior y se extienden durante la vida del afiliado y sus beneficiarios con derecho a pensión” (Novellino, 2013, p. 38).

En cuanto al monto de las cotizaciones, en la Ley SAP se acuerda en el Art. 16, que la tasa de cotización será del 13% del ingreso base de cotización (IBC), este porcentaje se distribuye de la siguiente manera; 10.8% del IBC se destina a la CIAP, y de este total el 6.25% del IBC será aportado por el trabajador y 4.55% por el patrono, también estará a cargo del patrono el 2.2% del IBC que se destina al contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia que establece la Ley y el pago de la institución administradora en concepto de comisión por la administración de la CIAP. Los trabajadores independientes deben asumir el total las cotizaciones al que se refiere el Art. 16. En el SAP el porcentaje total del trabajador aumentó de 4,5% a 6,25%, mientras que el total del empleador creció de 5% a 6,75% (Mesa-Lago, 2011). Entre mayor sea el volumen de contribución del afiliado mayor será el saldo de la CIAP.

Tal como se había mencionado anteriormente el saldo acumulado de la cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP) depende de la rentabilidad de los fondos de las pensiones, en otras palabras en “los sistemas de capitalización individual, la rentabilidad es un factor importante en el nivel de beneficios que reciben los afiliados al momento de su jubilación” (Argueta, 2011, p. 40). En este sentido, mantener adecuadas tasas de retorno de inversión es fundamental para asegurar la suficiencia de las pensiones. Uno de los supuesto con la Ley SAP, es que se iban a promover nuevos instrumentos financieros y mecanismos de inversión, se crearían recursos para el financiamiento de actividades productivas, asegurando altas tasas de rendimiento de la inversión, el cual tendría un efecto directo en el desarrollo del mercado de valores (Mesa Lago, 2003). Sin embargo, debido a las limitaciones del Mercado de Valores poco desarrollado y la poca variedad de instrumentos alternativos de inversión, debido a esto la inversión se concentraba en instrumentos públicos de deuda, lo cual genera escasos recursos para actividades productivas y la imposibilidad de diversificación de la cartera de inversiones, en consecuencia el Gobierno tendrá suficiente poder para determinar el rendimiento de la inversión (Mesa Lago, 2003).

Las razones de la alta concentración y falta de diversificación son las siguientes:

“a) la Ley SAP, permitía la inversión en deuda pública entre 80% y 100% (hasta 85% en otros instrumentos públicos), pero sólo hasta 20% en valores nacionales, exceptuaba los bonos del tesoro de la calificación de riesgos y prohibía la inversión en valores extranjeros; b) el mercado de capitales es muy pequeño y ofrece pocas acciones o instrumentos financieros privados (las leyes que crearon y regularon el mercado de capitales y la Superintendencia de Valores fueron promulgadas poco antes de la reforma); y c) el registro de títulos en la bolsa es muy costoso, la empresa familiar típica no emite acciones, y los bancos y financieras captan parte del fondo para depósitos y otras actividades en vez de emitir títulos” (Mesa-Lago, 2011, p. 54).

También se prohíbe a las AFP de invertir directamente en emisiones extranjeras, al normarse que los Fondos de Pensiones inviertan únicamente en emisiones inscritas en la bolsa local, esto reduce aún más el potencial de aumentar el rendimiento. Estas condiciones de inversión no permiten que las inversiones de los fondos de los cotizantes retornen altas tasas de rendimientos y rentabilidad, que en efecto perjudica el nivel de beneficios que reciben los afiliados al momento de su jubilación (Novellino, 2013).

Estos factores anteriormente descritos (tasa de cotización, edad de retiro, años de cotización requeridos, base de cotización, comisiones, rentabilidad y otros) determinan los costos fiscales de las reformas (Mesa Lago, 2000b). De acuerdo con Mesa-Lago (2003) la reforma generó un costo fiscal alto y creciente, con esto no se ha cumplido el supuesto que con la reforma el SAP sería inferior al de una reforma basada en el sistema mixto.

En cuanto a los supuestos que motivaron la reforma del sistema previsional era que iba ampliar la cobertura poblacional del sistema de previsión social mediante la incorporación con base a un reglamento especial a los trabajadores agrícolas y domésticos, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades (Art. 9, Ley SAP). Sin embargo, a la fecha no se tiene ningún reglamento especial, debido a que la Ley SAP no definió condiciones ni estableció un periodo para dictar el reglamento (Mesa Lago, 2003). Del mismo modo, la Ley es ambigua, ya que deja de manera voluntaria la afiliación para los patronos de la micro y pequeña empresa, así como a los salvadoreños no residentes. En la Ley no se especifica a los trabajadores independientes que no son patronos, pero sí se especifica la cotización que deberán pagar. Resultado de ello es que en la realidad esta afiliación se está realizando voluntariamente y no de manera

obligatoria, restándole el impacto a la reforma de tener una mayor cobertura para el sector informal (Alvarenga, 2002).

También con la reforma se incentivaría la afiliación al sistema, porque cada afiliado sería propietario de su cuenta individual y de esta forma garantizaría sus aportes, debido a que contempla un control a través de un sistema electrónico de la historia laboral de los asegurados, esto reducirá la evasión y la mora, porque el monto de la pensión recibida depende de los años cotizados en el sistema. No obstante el incentivo de la cuenta individual no ha resuelto el problema del cumplimiento ya que solo un bajo porcentaje de los afiliados cotizan al sistema de pensiones (Mesa Lago, 2003).

Alvarenga (2002) sostiene que la reforma de pensiones en El Salvador se dio bajo un argumento económico de costo fiscal. En consecuencia lo que resultó crítico en el proceso fue la ausencia de un esfuerzo de consenso para la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, careciendo de discusión pública y consulta a los actores claves, como las organizaciones de trabajadores. Como ejemplo de esta deficiencia cita algunos de los diferentes documentos que estaban en contra de la nueva Ley, como la solicitud a la Asamblea Legislativa de parte de la Confederación Nacional de Trabajadores, en junio de 1997; las Justificaciones sobre la Inconstitucionalidad de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en noviembre de 1997, firmada por varias organizaciones de trabajadores.

Hubo omisión de los diferentes señalamientos en contra de la reforma, y por Decreto Legislativo N° 927, se crea la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en diciembre de 1996, tanto para el régimen transitorio de sistema público como para el sistema privado, con los siguientes argumentos (Alvarenga, 2002):

- El agotamiento del sistema público conformado por el ISSS y el INPEP;
- la consecuente inseguridad de financiar el sistema para las generaciones futuras;
- la potestad del Estado de garantizar la seguridad económica para enfrentar la invalidez, vejez y muerte;
- la necesidad de garantizar la solidez financiera de un sistema de pensiones;
- la posibilidad de brindar acceso a pensiones dignas y seguras.

Bajo estos justificativos se promueve la Ley, dentro de la cual las repercusiones de género aparecen neutras y las posibilidades al acceso a pensiones dignas y seguras son escasas para la mayor parte de la población, dado que la tasa de cobertura continúa siendo baja (Alvarenga, 2002).

1.2.2.3 Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones

Luego de tener en perspectiva como se desarrolló la reforma estructural de 1996 y el objetivo que busca la misma, es importante presentar la actualidad de ese nuevo sistema, por medio de las reformas más importantes que han ido surgiendo en el periodo de funcionamiento, es así como esta subsección aborda esas reformas considerando como principales tres; la creación de los Fideicomisos de Obligaciones Previsionales (FOP), la creación y modificación de los Certificados de Traspasos (CT) y los Certificados de Traspasos Complementario (CTC), la modificación de los límites de inversión de los fondos de inversión por parte de las AFPs y se presentan también otras reformas de menor magnitud.

A) Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)

De acuerdo con Bolaños (2014), al entrar en vigencia la reforma de 1998 el balance financiero del SPP empezó a presentar un déficit operacional, es decir sus ingresos no se correspondían con sus egresos. Debido al cierre definitivo del Sistema Público, el cual no permitió nuevas afiliaciones, pero si se le cargó el pago de las pensiones en curso y de las futuras pensiones de los asegurados que permanecieron en el SPP, lo cual implicaba salidas de dinero, más no entradas en concepto de cotizaciones. Las pensiones otorgadas por el SPP al principio se financiaron con las cotizaciones de los asegurados que se quedaron en el SPP y con las reservas técnicas del ISSS y el INPEP, pero en el año 2000 se agotaron las reservas técnicas del ISSS y las del INPEP en el 2002.

Pero la Ley SAP había impuesto al gobierno central la obligación de asumir el pago de las pensiones una vez agotadas las reservas técnicas, para lo cual ordenó que se constituyera un fondo de amortización destinando una pequeña asignación del presupuesto del Estado, y de esta forma el déficit operacional fue financiado en su totalidad por el Ministerio de Hacienda hasta septiembre de 2006 (Pérez, 2014).

En septiembre de 2006 se aprueba por (Decreto No. 100) el establecimiento de un nuevo esquema de financiamiento para el déficit del ISSS e INPEP y una nueva modificación al esquema de reconocimiento de derechos adquiridos para los afiliados optados. Esto permitió

que desde octubre de 2006 los pagos de las pensiones en curso sean cubiertos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) (Novellino, 2013).

Con la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), se trasladó a esta entidad financiera la responsabilidad de emitir deuda para cubrir las necesidades financieras del ISSS e INPEP. El problema radica en que los adquirentes de dichos títulos de deuda son las AFP, las cuales utilizan los recursos del Fondo de Pensiones, respaldados por las aportaciones de los trabajadores al SAP (Pérez, 2014).

De acuerdo con Argueta (2011) el mecanismo de financiamiento consiste en la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP), que son adquiridos o intercambiados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, con el objetivo de pagar y canjear la deuda de pensiones.

Existen dos tipos de CIP: el CIP A y CIP B.

Los CIP A, son los certificados destinados al pago de pensiones por vejez, invalidez común y sobrevivencia del SPP, otros beneficios establecidos en el SPP, incluyendo asignaciones y pagos anuales en concepto de pensión de aguinaldo, así como los beneficios contemplados para afiliados optados al SAP que se pensionen por vejez después de la reforma de 2006 (Argueta, 2011, p. 38).

Los CIP B son los certificados que se intercambian por títulos previsionales existentes, es decir, Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementario (CTC).

En cuanto a la rentabilidad que generan los dos tipos de CIP, ambos a la fecha reciben una tasa de interés equivalente a la LIBOR de 180 días, más una sobretasa de 0.75%. Y el plazo de ambos tipos de CIP es de 25 años contados a partir de la fecha de emisión (Bolaños, 2014).

Según Argueta (2011) el funcionamiento del FOP marca una fuerte interdependencia entre el SAP y SPP, así como importantes repercusiones en el sistema de pensiones y en la administración de la deuda pública. Ya que bajo la figura del fideicomiso, obliga a que se trasladen fondos privados de los cotizantes del SAP para realizar pagos que deberían correr por cuenta de los institutos públicos o del Estado. Cabe destacar que si bien no se destina la totalidad del fondo de pensiones para el financiamiento del pago de las obligaciones del SPP, la creación del FOP afecta una parte importante del fondo de pensiones, y que tiene como consecuencia directa en la cartera de inversión, aumentando la concentración de los riesgos

financieros en instrumentos de deuda pública y poniendo en riesgo el funcionamiento del SAP a la capacidad futura de pago por parte del Estado.

Este argumento se refuerza con el estudio de Bolaños (2014), el cual sostiene que:

“la alta concentración de la cartera de inversiones en CIP y la baja rentabilidad de este instrumento, representa un costo de oportunidad para los fondos de pensiones, debido a que la inversión obligatoria en CIP impide que una buena parte del fondo de pensiones sea invertido en otros tipos de instrumentos financieros que brinden una mayor rentabilidad” (Bolaños, 2014, p. 5).

B) Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementarios (CTC)

Los certificados de traspaso son un documento que expresa el reconocimiento del tiempo en el que el afiliado cotizó al sistema público como el ISSS, INPEP, antes de su traslado al SAP. El CT se haría efectivo al momento y al retiro y este no generaría intereses, los CT se dieron al momento de la creación del SAP (AFP CRECER, 2011).

A esto tienen derecho todas aquellas personas que se incorporan al sistema de ahorro para pensiones habiendo registrado como mínimo 12 cotizaciones en el sistema público de pensiones a la fecha de su traspaso, siempre que dichas cotizaciones se hayan efectuado hasta el vencimiento del plazo, establecido en el artículo 184 de la ley del sistema de ahorro para pensiones. Las AFP deben tramitar automática y gratuitamente, este debe hacerse efectivo y otorgarse dentro de un plazo de 60 días a partir de la solicitud de jubilación, en caso de retrasarse, debe abonarse la tasa de rentabilidad del fondo más tres puntos adicionales (Argueta, 2011).

En el 2003, se crearon los Certificados de Traspaso Complementarios (CTC) para financiar la diferencia de las pensiones de los afiliados que se pasaron del SPP al SAP y recibirían un monto inferior que bajo el sistema público de pensiones.

El Decreto Legislativo N° 1217 es publicado un 11 de abril de 2003, es aprobado por la Asamblea Legislativa y entra en vigencia un 20 de mayo de 2003, el cual otorga un Certificado de Traspaso Complementario. Mediante este decreto, se pretendía beneficiar a un aproximado de 138 mil personas con pensiones, sin embargo, estas pensiones fueron menores a las que hubieran llegado a recibir las personas estando en el sistema público (ISSS, INPEP).

Los requisitos para ser beneficiario según AFP CRECER (2011) son las siguientes:

- a) Que a la fecha de 15 de abril de 1998.
Para el caso de los hombres, que su edad estuviera entre los 36 años cumplidos y 55 no cumplidos. Para el caso de las mujeres, que su edad estuviera entre los 36 años cumplidos y los 50 no cumplidos.
- b) Que te encuentres pensionado por vejez en el SAP, al 20 de mayo de 2003 o que acceda a dicho beneficio posteriormente.
- c) Que tu pensión de vejez calculada en el SAP, sea menor que la del ISSS O INPEP, al momento que tenga que cumplir los requisitos para pensión.

El CTC se ilustra de la siguiente manera:

$$\text{Monto CTC} + \text{Valor actual de la sumatoria de la pensión que recibes o recibirás en la AFP} = \text{valor actual de la sumatoria de las pensiones que recibirás en el sistema del ISSS INPEP (AFP CRECER, 2011)}.$$

Con los CTC, se compensa la reducción observada de los montos de pensión para la población que optó al SAP en comparación con los montos que le hubiesen correspondido de haber permanecido en el SPP. Se transfiere un monto equivalente a la cantidad necesaria para completar el financiamiento de la pensión en el SAP, pero calculándola la pensión bajo la fórmula del SPP.

En el 2006, mes en el que entro en vigencia FOP, los CT y CTC sumaban cerca de \$900 millones de dólares, que equivalían al 28% de la cartera de los fondos de pensiones y devengaban una tasa anual promedio de 3.4% (Novellino, 2013).

C) Modificación de los límites permitidos a las AFPs para adquirir Certificados de Inversión Previsional.

Si algo se le ha atribuido al SAP es su baja rentabilidad en las inversiones de los fondos, eso se debe principalmente a la poca diversificación de las inversiones, como se menciona en la Superintendencia del Sistema Financiero (2012), para 2011 se presentaban en este sistema:

- Una concentración en títulos valores del Estado representando 85% del total.
- Un 100% de esos correspondían a renta fija
- Los CIP "A" generan rentabilidad en la libor más 0.75%: 1.53% a diciembre del 2011 y representan el 30% de las inversiones de los fondos de pensiones.
- La inversión en CIP "A" más CIP "B" es del 50.83% de los fondos de pensiones.

- Los CIP “A” y “B” poseen una tasa de interés que se ajusta cada seis meses.

El 13 de Septiembre de 2006, se da una modificación al art. 91, en la cual se estableció que el monto máximo de inversión del fondo de pensiones, que se debería destinar a la compra de Certificados de Inversión Previsional debería de ser del 30%, además de ello se reforma el Art. 89, donde se establece que estos certificados no serán sometidos a una clasificación de riesgos por las respectivas autoridades que realizan esta función (Superintendencia del Sistema Financiero, 2012).

En un primer momento se daba como monto máximo de inversión a los certificados 30% de los fondos, sin embargo, en base a la baja rentabilidad que ya se ha expresado se realizaron reformas a la Ley SAP para tratar de mejorar esa situación.

La undécima reforma fue dada por decreto legislativo N° 1036, el 29 de Marzo de 2012, siendo publicado en el diario oficial N° 63, T. 394, un 30 de Marzo de 2012: el literal m) del Art. 91, establece que los Certificados de Inversión Previsional, que son emitidos por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, pasara a ser de 45% máximo respecto al total de los fondos. Se agregan 3 incisos nuevos al Art. 223, dando que las administradoras de pensiones deberán invertir fondos de pensiones en títulos valores emitidos por el fondo social para la vivienda, para facilitar créditos a casas nuevas, que llegan hasta ciento veintiocho salarios mínimos, estos títulos valores se darán a una tasa de interés fija, a un plazo de hasta veinticinco años (Ley SAP).

D) Otras reformas.

Además de las tres principales reformas que se presentaron sobre la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), también existen otras que si bien no poseen la magnitud de las anteriores deben conocerse. Estas reformas se presentan a continuación:

d.1) Reforma al Art. 13.

Uno de los problemas que se habían manifestado en la Ley SAP era el difícil acceso a los beneficios de pensión para las personas que les falta el tiempo mínimo cotizado y llegan a la edad legal de vejez y jubilación (55 años las mujeres y 60 años los hombres), además al llegar a esa edad ya no se les permitía seguir cotizando obligatoriamente aunque no hayan cotizado los 25 años de servicio que se establece en la Ley.

Por medio de la reforma del 29 de marzo de 2012 se pretendía ampliar el tiempo de cotización a los trabajadores que cumplan la edad legal de vejez y aun así no reúnan el tiempo mínimo

de cotización para cumplir el mínimo de 25 años de servicio. El tiempo de ampliación sería de 10 años adicionales al cumplir la edad de vejez tanto para hombres como mujeres.

El Art. 13 quedó establecido de la siguiente manera:

La obligación de cotizar cesará en cualquiera de las siguientes situaciones:

a) cuando el afiliado se pensione por vejez, de conformidad a lo establecido en los artículos 104, 200 y 202 de esta ley o reciba el beneficio de devolución de saldo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 126 de la presente ley;

b) cuando el afiliado sea declarado inválido total mediante segundo dictamen.

Si un afiliado continúa trabajando siendo pensionado por invalidez total o parcial, habiendo sido ésta declarada mediante la emisión de un primer dictamen o bien, siendo pensionado por invalidez parcial mediante la emisión de un segundo dictamen, deberá proceder a enterar la cotización a que se refiere el literal a) del artículo 16 de esta ley y adicionalmente, la comisión establecida en el literal d) del artículo 49 de la misma.

El cese de la obligatoriedad de cotizar operará sin perjuicio de los aportes voluntarios que los afiliados decidan efectuar y de los acuerdos entre empleador y trabajador para efectuar contribuciones adicionales, cumplidas las condiciones para el cese de dicha obligatoriedad (Ley SAP).

d.2) Reducción de la comisión de administración.

En un primer momento la comisión por administración de las AFPs estaba fijado en la Ley SAP como un máximo del 2.7% del 13% de la cotización. El afiliado ahorraría 10.3% de su salario, ese 2.7% se utilizaría para pagar el seguro de invalidez y sobrevivencia a las compañías aseguradoras y los costos administrativos de las AFPs.

Las asignaciones de ese 2.7% han rondado alrededor de 1.5% para las AFPs y 1.2% para las compañías aseguradoras.

Esa disminución de la comisión a la AFP será contrarrestada con un mejoramiento a la Cuenta Individual de Ahorro Previsional (CIAP), la capitalización de los fondos de pensiones pasarán de 10.3% al 10.8%, ese 0.5% de diferencia es la baja que sufriría la comisión de las administradoras.

La disminución de la comisión de 2.7% a 2.2% afectará a las AFP pero siempre tendrían estas utilidades atractivas, las cotizaciones del sector laboral como del patrono se mantendrán iguales.

El Art. 16. Quedará establecido de la siguiente manera:

La tasa de cotización será del trece por ciento del ingreso base de cotización respectiva. Esta cotización se distribuirá de la siguiente forma:

- a) Diez punto ocho por ciento (10.8%) del ingreso base de cotización, se destinará a la cuenta individual de ahorro para pensiones del afiliado. De este total, seis punto veinticinco por ciento (6.25%) del ingreso base de cotización será aportado por el trabajador y cuatro punto cincuenta y cinco por ciento (4.55%), por el empleador; y
- b) Dos punto dos por ciento (2.2%) del ingreso base de cotización, se destinará al contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia que se establece en esta ley y el pago de la institución administradora por la administración de las cuentas individuales de ahorro para pensiones (Ley SAP).

1.2.2.4 Los esquemas de pensiones vigentes en El Salvador

Actualmente en El Salvador existen diversos esquemas para el otorgamiento de pensiones dependiendo de la situación de cada individuo, estos han sido creados con el fin de ayudar a las personas en su situación de riesgo de la vida ante la invalidez, la vejez o la muerte, estos esquemas de pensiones pueden dividirse en 6 tipos. Dos de estos seis esquemas funcionan bajo la modalidad de asistencia social (ayuda del Estado) los cuales según Argueta (2011) son:

- a) La pensión básica universal mejor conocida como la (PBU).
- b) Las pensiones para lisiados y discapacitados a consecuencia del conflicto armado.

La PBU fue creada en el año 2009, con este programa, El gobierno de El Salvador junto con el FISDL ha entregado una pensión a más de 32 mil personas adultas mayores en 95 municipios del país tanto de la zona urbana como de la zona rural. Dicha pensión consiste en otorgar un aporte mensual de 50 dólares entregado cada 4 meses, con esto se busca el bienestar a los adultos mayores para que la población sea más equitativa e incluyente.

Este programa tiene como compromiso trabajar por la dignificación de las personas y cierta justicia e igualdad. Algunos de los requisitos para que los adultos mayores puedan obtener esta pensión son: Tener 70 años cumplidos o más, vivir en asentamientos urbanos precarios en los municipios que ya estén seleccionados, ser de escasos recursos económicos, y que no gocen de otro tipo de pensión, ya sea propia o heredada (FISDL, 1997). En el corto plazo se pretende que esta pensión sea otorgada a los 100 municipios considerados como de extrema pobreza en El Salvador.

Este programa al momento de su implementación no contaba con un respaldoado por medio de un Decreto Legislativo que garantizara su permanencia, ni se encontraba en alguna ley superior, pero se creía que este podría convertirse en un componente clave del sistema de protección social universal (SPSU), el cual fue la principal estrategia de desarrollo del Gobierno de Mauricio Funes (Argueta, 2011).

El apoyo a este programa se siguió dando en el Gobierno actual presidido por Salvador Sánchez Cerén, en el primer año de gestión el FISDL apoyó el programa en 81 municipios de extrema, severa y alta pobreza, apoyando a 28532 personas con un monto de 22.3 millones de dólares en la zona rural (Presidencia de la República, 2015).

Continuando con el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD), este se inició en el año 1993, son una institución responsable de la atención y el seguimiento del proceso de rehabilitación y reinserción productiva, y de un otorgamiento de prestaciones económicas a las personas que resultaron lisiados o discapacitados a consecuencia del conflicto armado vivido acá en El Salvador en la década de los 80, así también a los familiares de combatientes que fallecieron en dicho conflicto. Ellos otorgan prestaciones económicas en especies y en servicios que la ley⁵ establece. Ellos se enfocan en la población que resultaron lisiados o discapacitados a raíz del conflicto armado vivido acá en el país, ya sea de la FAES o del FMLN, al igual que a los hijos menores de 18 años, también padres de la tercera edad o hijos que debido a su discapacidad, dependían del combatiente para sobrevivir y que estos murieron en el conflicto, sean de la FAES o del FMLN (FOPROLYD, 1993).

Ahora bien, continuaremos con el régimen de pensiones bajo el principio de aseguramiento, estos que se mencionan a continuación son cuatro:

⁵ Ley de beneficio para la protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado.

- c) Sistema de Pensiones Publico (SPP)
- d) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)
- e) Régimen de Previsión Social de la Fuerza Armada
- f) Régimen de Riesgos Profesionales

Todos estos regímenes tienen en común, que tanto empleados como empleadores realizan contribuciones de sus ingresos para conformar reservas que son administrados bajo distintas administraciones financieras como la capitalización parcial en el SPP, la capitalización individual en el SAP, como un sistema de reparto en el IPSFA (Argueta, 2011).

El sistema de pensiones Publico, a cargo del Instituto nacional de pensiones de los empleados públicos que es una entidad oficial autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio que tendrá por objeto la administración de la inversión de sus recursos económicos destinados al pago de sus prestaciones para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos. Este comenzó en el año 1975 y luego incorporo a los empleados públicos docentes en el año 1978, el SPP no muestra afiliados desde el año 1998 pero sigue brindándole sus servicios a los pensionados que estén escritos en el sistema ISSS – INPEP (INPEP, 2011).

Bajo el régimen de previsión social de la fuerza armada se encuentra el Instituto de previsión social de la fuerza armada (IPSFA). Con 35 años de funcionamiento, el IPSFA se encarga de brindar a los miembros de la fuerza armada y a sus familias prestaciones a su favor, algunas de las prestaciones que otorga el instituto son las siguientes:

Pensión por invalidez, pensión por retiro, pensión de sobrevivientes, fondo de retiro, seguro de vida solidaria y auxilio de sepelio (Asamblea Legislativa, 1979).

En cuanto al régimen de riesgos profesionales del cual se encarga el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Uno de sus compromisos es brindar de manera integral atención a la salud y prestaciones económicas a los derechohabientes.

Para los trabajadores del sector público, privado y municipal, el régimen de riesgos profesionales del cual se encarga el ISSS administra los beneficios cuando se comprueba que las causas ya sea de invalidez (total o parcial), muerte, accidente de trabajo o enfermedad profesional sean verdaderas y válidas. Las pensiones serán administradas ya sea por el ISSS o INPEP o la misma Administradora de Fondos de Pensiones para los cuales está afiliado cada trabajador (Argueta, 2011).

El SAP resulta de una reforma sustitutiva del Sistema de pensiones público (SPP) que fue hecha en el año 1998,

En el sistema de ahorro de pensiones (SAP), sus afiliados tendrán derecho al otorgamiento y pago de pensiones por invalidez, vejez o muerte, las cotizaciones son destinadas a la capitalización individual de ahorro para cada afiliado. Estas cuentas individuales de ahorro para pensiones son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones en el país (AFP). Estas son controladas por la superintendencia de Pensiones. La afiliación a estas administradoras es obligatoria cuando una persona ingrese a un trabajo en relación de subordinación laboral (Asamblea Legislativa, 1996).

Los diversos esquemas de pensiones en El Salvador velan por cada grupo de población diferenciada, aunque se considera que el acceso a estos tipos de esquemas de seguridad social es muy limitado. Solo existe además, datos aproximados de la cobertura de cada tipo de esquema sean asistencias o sea estas contributivas. Estos esquemas tampoco comparten marcos normativos que den coherencia a su funcionamiento bajo el sistema integrado de protección social. Como se pudo observar en las definiciones de cada esquema, cada institución encargada de cada régimen tiene un marco legal distinto, estos no necesariamente comparten información y por lo tanto no disponen también de indicadores comunes, por lo cual existen dificultades a la hora de establecer datos exactos de la cobertura que se da en el país.

Con la entrada en vigencia en el 2011 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, son fiscalizados por la Superintendencia del Sistema Financiero los diversos sistemas previsionales existentes en el país, es decir, el INPEP, ISSS, IPSFA y las AFPs. Esto contribuiría a una mayor unidad entre los esquemas de pensiones contributivas, aunque queda pendiente la revisión de los mecanismos idóneos para considerar aquellos de naturaleza más asistencial.

La misma complejidad a la hora de la estimación de datos ocasiona que no se puedan estimar recursos que el país destina a la protección social, así también los registros en las cuentas nacionales, requieren de aplicaciones en rubros separados, debido a no todos los esquemas son dependientes del estado. Todas estas dificultades ya mencionadas, obstaculizan si se quiere llegar en un mediano plazo a un verdadero sistema de protección social universal (Argueta, 2011).

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se abordan los aspectos teóricos que enmarcan el concepto de seguridad social. Para lograr esto, se hace necesario un abordaje de cinco apartados que inician presentando algunas definiciones relevantes sobre la seguridad social que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, posteriormente se realiza una definición de los principales principios que rigen la seguridad social y que fortalecen las definiciones del primer apartado. El tercer apartado a abordar, es una exposición de las ideas de algunos autores sobre cuáles son, o deberían ser los objetivos de la seguridad social y de la previsión social.

En el cuarto apartado se hace una exposición de los principales elementos para un análisis de un sistema de pensiones, entre estos la cobertura, el financiamiento, los beneficios y la administración como principales. El capítulo culmina con la demostración de la relación existente entre el mercado laboral y la cobertura del sistema de pensiones.

2.1 Definiciones de la Seguridad Social

Tanto los conceptos de protección social como de seguridad social han sufrido cambios a lo largo del tiempo, siendo empleados en la actualidad de diferentes formas en todo el mundo, esto debido a diversos hechos, como que cada definición varía según el país y las organizaciones internacionales de que se trate.

En un primer momento es necesario considerar antes del concepto de seguridad social, el de protección social, el cual posee un sentido más amplio al primero debido a que incluye mecanismos privados o que no están respaldados por la legislación, es decir, incluye además la protección que los miembros de una familia o de una comunidad se prestan entre sí. Por lo que la expresión "Protección Social" hace referencia a la asistencia y protección que se presta a las personas en los casos en que existan riesgos y necesidades sociales, sin importar si los mecanismos para llevarse a cabo esto, sea o no por medio de un respaldo legislativo (OIT, 2011).

La protección social como manifiesta Argueta (2011) citando a Ginneken (2003) se puede dar en dos tipos, el primero es *asistencia social* cuando se presta la atención a resolver necesidades o riesgos, el eje de este tipo es la redistribución del ingreso en la búsqueda de resolver las necesidades, esto puede ser a través de beneficios monetarios o en especie, siendo financiados por el Estado. Por otra parte está el tipo de *seguro social o previsión social*,

cuyo propósito es estabilizar el ingreso a lo largo del ciclo de vida mediante esquemas financiados por medio de contribuciones.

Por lo tanto y teniendo en cuenta lo antes expuesto, basándose en las exposiciones sobre protección social hechas por la OIT, se conocerá de aquí en adelante a la protección social como:

“el conjunto de medidas públicas que una sociedad proporciona a sus miembros para protegerlos contra los problemas económicos y sociales que se debe a la ausencia o una reducción sustancial de las rentas del trabajo como resultado de diversas contingencias; la prestación de servicios de salud; y la provisión de beneficios para las familias” (Argueta, 2011, citando a Bonilla y Gruat 2003).

Establecida la idea que se sostendrá sobre protección social, se procederá con la explicación de las concepciones que ha ido manteniendo a lo largo de la historia la seguridad social, elemento que fundamenta su promoción en el Estado, es decir, este es el encargado de hacerlo valer en sus sociedades.

Como se vio en el capítulo anterior, la idea de la seguridad social comenzó a formalizarse con los planteamientos realizados por William Beveridge, el cual la definió como “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que viven” (Beveridge, 1988).

La seguridad social es diferente en comparación a otras formas de protección social, debido a su característica de proteger con recursos económicos a la sociedad en su conjunto, no a ciertos grupos de la sociedad como pasa con las otras formas como la ayuda a los menesterosos, a los indigentes, a los pobres o necesitados, los seguros privados, etc. Es precisamente esto lo que hace que Hernández (2008) determine como la idea central de la seguridad social la siguiente: “proteger a toda la sociedad, no solo en virtud de una necesidad extrema (...) sino sencillamente por ser un miembro más de la colectividad social, teniendo como eje la solidaridad social”.

Por su parte Olea (1983: p. 31) tiene en cuenta la imposibilidad de la seguridad social para evitar en su primera fase los riesgos, es decir, que la seguridad social no puede evitar los riesgos individuales de las personas como el envejecimiento, una invalidez, etc., sin embargo, considera que si puede generar una disminución en el impacto de esos riesgos a las personas. Es así como este autor define a la seguridad social como: “un conjunto integrado de medidas

de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables”

Por otra parte, como plantea De Buen (1999), posterior a la Segunda Guerra Mundial la idea de seguridad social empezó a sufrir modificaciones, notándose la integración de esta con la preocupación por los más necesitados, surge cierta preocupación por las necesidades y riesgos que pudieran sufrir este grupo de personas. Por lo tanto, para este autor la seguridad social “se convierte en un vehículo de captación de recursos, organización de la asistencia y derrame de medios económicos sobre la base de una integración tripartita de los organismos responsables, al menos como tendencia general”.

Asimismo, Almansa (1977: pp. 63-64) luego de hacer una diferenciación sobre las diversas perspectiva (políticas o jurídicas) que se le podían aducir a la seguridad social, se decanta por definirla como “un instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos (...)”.

Por otro lado también se encuentra la idea de seguridad social planteada por Ginneken (2003: p. 11), el cual la define como:

“los beneficios que la sociedad proporciona a los individuos y los hogares por medio de medidas públicas y colectivas, para garantizarles un nivel de vida mínimo y para protegerlos contra los bajos estándares de vida o en declive que surja de una serie de riesgos y necesidades básicas”.

Sin embargo, también existen definiciones sobre seguridad social originadas desde las instituciones, tal como menciona Hernández (2008) citando la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la cual estableció la seguridad social como:

“la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y sus medios de subsistencia, buscando restablecer lo más rápido posible esa capacidad perdida (...), por otro lado está la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de verse interrumpida la actividad profesional”.

La CISS es un organismo internacional técnico y especializado de carácter permanente, que surge como un esfuerzo multilateral para mejorar el bienestar de las naciones americanas a través del fortalecimiento de la seguridad social. Lo integran órganos gubernamentales, instituciones y otras entidades de América que norman, administran, gestionan, supervisan, estudian o investigan uno o más aspectos de la seguridad social (Hernández, 2008).

Por otra parte se tiene la definición que mantiene una institución considerada como una de las principales promotoras del cumplimiento de la seguridad social en el mundo, como lo es la OIT. Esta define a la seguridad social como:

“la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia” (OIT, 2011).

Habiendo presentado algunas de las diversas definiciones que existen sobre seguridad social, se hace necesario contar con una definición estándar que sirva de base para esta investigación, definición que posea los aspectos básicos de la seguridad social. Así, en este documento se entenderá por seguridad social:

“La seguridad social son los mecanismos utilizados en una sociedad para proporcionar a los individuos una garantía que les permita afrontar las contingencias inherentes a la vida, por medio de prestaciones económicas o en especie a los cuales tienen derecho todos y todas. Los actores involucrados en el financiamiento de los mecanismos deben ser los trabajadores como contribuyentes, los empleadores generando sus aportes respectivos dentro de los cuales está la dotación de un salario decente, y el Estado como garante que controle la distribución de los beneficios para que se realice de manera justa”.

Por otra parte, ya teniendo una perspectiva de la concepción que se mantendrá sobre seguridad social, es de tener en cuenta que dentro ésta se encuentra diferentes aspectos, entre estos la previsión social. La forma de operar de la previsión social está representada tradicionalmente por un sistema previsional, el cual comprende tanto a trabajadores del sector público como del privado, otorgando pensiones o beneficios para cubrir ciertos riesgos que se presentan en la vida de los trabajadores.

Como bien menciona Almansa (1977), la previsión social podría clasificarse en dos formas;

- a) *Previsión individual:* que abarca únicamente al ahorro, teniendo como base una contribución monetaria derivada de las rentas o ingresos percibidos por las personas, es decir, hay exclusión de las cantidades monetarias recibidas de otras procedencias.
- b) *Previsión colectiva:* está constituida por una modalidad de previsión, en cuanto se prevén futuras necesidades sociales y los medios para lograr solventarlas. Sin embargo en este caso se hace uso de mecanismos a manos de un grupo o colectividad de personas.

En el entendido que la previsión social forma parte de la seguridad social, para una mayor comprensión del concepto “previsión social” de aquí en adelante, en este documento será entendida como: el mecanismo que se fundamenta en la organización económica, con lo cual se pueda afrontar las contingencias desfavorables o situaciones inherentes a la vida de los trabajadores como la invalidez, vejez y muerte, por medio de contribuciones económicas o en especie efectuadas por un colectivo (Almansa, 1977).

2.2 Principios que rigen la Seguridad Social

A continuación se abordan las definiciones que ciertos autores manifiestan sobre los principios que rigen a la seguridad social, estos principios refuerzan los conceptos expuestos por diferentes autores anteriormente vistos, posteriormente se hace un enfoque de la seguridad social vista desde una perspectiva de derechos.

2.2.1 Definición de los principios de la Seguridad Social

Como se ha hecho mención, la Organización Internacional del Trabajo ha mantenido a lo largo de su existencia una preocupación por crear normativas y reglamentos que hacen énfasis en la seguridad social de las personas, por lo mismo ha tratado de fundamentar ese concepto en cierto número de principios, los cuales juegan un papel fundamental en el sentido de hacer que la seguridad social se materialice en una justicia social con validez para todas las personas. A continuación se hace una descripción de los principios generales que dieron origen a la seguridad social desde el enfoque de la OIT:

a) La solidaridad

Este principio resulta fundamental para poder lograr la integralidad de la seguridad social, marcando una diferencia sustancial respecto a un sistema de seguro privado. Este principio se define en el sentido que cada persona aporta al sistema de seguridad social dependiendo de la capacidad de contribución que tenga, recibiendo las prestaciones según sean sus necesidades, así se estaría cumpliendo con la primicia de que existe una redistribución con justicia social. Se hace una relación de este principio a lograr una plena cooperación entre las personas sin diferencias de edad, niveles de ingresos e incluso entre regiones con más recursos y los más desfavorecidos (OIT, 2008).

La importancia de una financiación colectiva (Estado, trabajador, patrono) normalmente se concibe de una mala manera al igual que la intervención del Estado a través de la asistencia social, en el sentido que ambas están enfocadas en proteger a ciertos grupos poblacionales y

en el caso de la colectiva, a los trabajadores en su mayoría insertados en el mercado formal de la economía, sin embargo, la asistencia social no puede ser considerada un sustituto a la financiación colectiva debido a sus limitantes (García & Gruat, 2003). Como bien hace mención Almansa (1977) “la solidaridad obligaría a todos a responder por todos, nadie quedaría exceptuado de asumir una responsabilidad directa o indirecta en beneficio de los demás”.

b) La universalidad

Este puede ser visto desde dos dimensiones paralelas; la objetiva, que hace alusión a que la seguridad social debe cubrir todos los riesgos (contingencias) que se presenten a las personas en su entorno, y la dimensión subjetiva, refiriéndose a que todas las personas deben estar acogidas por la seguridad social en cuanto su concepción como derecho humano (OIT, 2008).

Su cumplimiento representa para algunos autores una tendencia o aspiración más que un principio que puede configurarse (Almansa, 1977). Sin embargo, es de mencionar que lo que se busca comúnmente con este principio es garantizar una cobertura a todo el conjunto poblacional, sin importar ningún tipo de diferenciación entre las mismas (ya sea por edad, raza, sexo, nacionalidad, remuneración).

c) La igualdad

Si bien es cierto este principio no es exclusivo de la seguridad social, puede aplicarse a esta en el sentido de lograr una mejor distribución de prestaciones o beneficios, proporcionando los servicios de manera igualitaria sin discriminaciones. Es decir, busca darle una importancia relativa a todas las personas sin tener en cuenta el sexo, nacionalidad o residencia (García & Gruat, 2003).

Como menciona Mesa Lago (2004) sobre este principio William Beveridge hizo ciertas recomendaciones; que se facilitarían tasas de cotizaciones y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, independientemente sus niveles de ingresos o sus características profesionales. Esta propuesta tuvo ciertas críticas, sin embargo, se refutaron aludiendo que toda la población lograría un acceso a por lo menos un mínimo de subsistencia, que habría un máximo para otorgar las prestaciones y que los asegurados que tuvieran la capacidad y la voluntad, podrían recurrir a un seguro privado adicional.

d) Suficiencia o integridad

Hace referencia a que la prestación a otorgar debe cubrir de forma plena y a tiempo el riesgo a cubrir, es decir, la respuesta debe orientarse a las necesidades efectivas del sector donde

van destinados, y se busca la cobertura total frente a cualquier contingencia, de manera digna, oportuna y eficaz (OIT, 2008).

Como bien menciona García & Gruat (2003) no tiene sentido diseñar planes de protección social para un grupo limitado, sobre todo si este grupo es menos vulnerable a los riesgos. Un aporte adicional para lograr la suficiencia global de los sistemas de seguridad social podría ser el lograr la inclusión a los regímenes obligatorios, a los contribuyentes opcionales o voluntarios, así se presentaría una mejor amplitud de los sistemas y haría mejorar los fondos que pudieran ser usados para apoyar a otras personas necesitadas.

e) Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación

Este principio implica una articulación lógica que cualquier sistema llamado de seguridad social debe poseer. Por medio de su implementación debe provocar que cualquier institución estatal, paraestatal o privada, que se desenvuelva en el campo de la previsión social lo haga de manera coordinada y así evitar arbitrariedades e ineficiencias en la gestión (OIT, 2008).

Respecto al papel de Estado, es de agregar según García & Gruat (2003), que los niveles prácticos de la intervención de este en la gestión de la seguridad social variarán de acuerdo con las tradiciones y las circunstancias nacionales. También reconoce que la sociedad debe tener un involucramiento tanto en la administración como en la dirección de la seguridad social, por medio de sus organizaciones representativas, sin embargo, eso no implica que se debe reemplazar la función de gestor principal que ejerce el Estado, por el contrario pueden darse participaciones equilibradas como las administraciones mixtas (Hernández, 2008).

Para reducir los costos y mejorar la eficiencia, como bien menciona Mesa-Lago (2004) en referencia al plan Beveridge, es necesaria una unificación administrativa que incluya un sistema público con menos costos y un seguro voluntario privado.

Por otra parte, también se presentaron otros principios que están basados en las propuestas de reformas a los nuevos sistemas de pensiones o instituciones de seguridad social que empezaron a surgir con estas, sin embargo, no son establecidos estrictamente como principios inherentes a la seguridad social según la OIT como sucede con los anteriores, en este caso quien asentó estos nuevos principios es el Banco Mundial en su informe "*Envejecimiento en Crisis*" de 1994.

Como bien menciona Mesa-Lago (2004), el neoliberalismo, la globalización, la competencia internacional, el envejecimiento de la población, el creciente individualismo y otros factores

han posibilitado la creación de reformas estructurales en la seguridad social, lo cual ha modificado los principios de la misma, donde algunos de estos son:

f) Subsidiariedad

Este principio forma parte de la seguridad social en tanto es una forma de buscar solventar y suavizar los riesgos referidos a falta de ingresos suficientes, el actuar de este principio debe ser de manera relativa y temporal, en el sentido que salvo alguna excepción, la cobertura de los beneficios debe ser una parte, y no la totalidad de los gastos realizados o los ingresos que le hagan falta a las personas. Es decir, que las personas son los principales responsables de lograr sus medios de subsistencia y que la seguridad social actuará en algunas contingencias que ameriten de su ayuda (Hernández, 2008, citando a Hunicken).

Hay que tener presente que la subsidiariedad debe manejarse en el sentido de cubrir a la población más necesitada para ciertos riesgos de la vida, sin embargo, la razón de esta ayuda debe estar enfocada en garantizar un mínimo de vida a los beneficiarios, es decir, al menos evitar los niveles de pobreza.

El principal actor para lograr proveer los beneficios asistenciales y la regulación y control de las entidades administradoras de la seguridad social es el Estado, el rol subsidiario de este, debe ser enfocado en un primer momento en ayudar a los más necesitados de la sociedad, sin embargo, no debe ejercer facultades que los individuos puedan realizar por su propia cuenta (López & Sol, 2007).

Este principio diverge con los de solidaridad y unidad, ya que al no tener el control del sistema de seguridad social en el caso que sea de administración privada, el Estado puede desinteresarse en sus finalidades y por ende no cumplir con los restantes principios que lo involucran.

g) Libertad

Si bien es cierto este elemento no es considerado como un principio universalizable, es importante tenerlo en cuenta, hace referencia a la libre elección que puede y debe llegar a tener una persona al momento de elegir la forma en como desea que administren y controlen sus recursos ahorrados, los cuales en un futuro le permitirán afrontar las contingencias que se le presenten.

La importancia de este principio radica en lo determinante que significa para la seguridad social en los sistemas de administración privados específicamente. Como señalan López y Sol

(2007), en un ambiente competitivo la libertad de elección de los beneficiarios contribuiría a alcanzar la eficiencia en la administración de la seguridad social.

2.2.2 Derecho a la Seguridad Social

El derecho a la seguridad social es reconocido e incluido actualmente en las declaraciones fundamentales de organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además es reconocido como derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos y desarrollado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por medio de convenios y recomendaciones (Artigas, 2005).

Si se mantiene la idea de que el derecho es el que da una forma concreta a la seguridad social, en cuanto destina a esta la característica de obligatoria, se permitirá una realización efectiva de la misma que, abarque a todas las personas que están expuestas a las contingencias de la vida.

Como bien menciona Hernández (2008), de nada servirían las declaraciones formales de pretender proteger a los más necesitados contra diversos riesgos, por lo tanto, lo que se presenta como necesario es la existencia de una normativa concreta, donde se establezcan lineamientos claros para proteger a las personas y debe existir una infraestructura suficiente que permita proteger esas necesidades. Mediante un sistema de derechos se estaría haciendo evidente que los partícipes para solventar los riesgos de los demás deben ser todas las personas.

Por tanto, si se está hablando de que todas las personas deben ser partícipes de los beneficios de la seguridad social, se estaría haciendo referencia a los principios que con anterioridad se han mencionado. Si no se tienen en cuenta y se cumplen los principios de la seguridad social como la solidaridad, la universalidad, la igualdad, la suficiencia, la eficiencia, la subsidiariedad y el elemento de libre elección sería difícil hablar que la seguridad social es un derecho que se garantiza para las personas, y por lo tanto su aplicación no sería la más eficaz.

Si bien la seguridad social ha tenido su origen en el seno del derecho al trabajo, potenciado principalmente por la OIT, en su función como organismo internacional encargado de fijar las normas internacionales del trabajo, no es el único aspecto que debería abarcar porque de lo contrario se estaría tornando muy limitado. El derecho a la seguridad social como parte de los Derechos Humanos debe abarcar aspectos como el desempleo, enfermedad, discapacidad,

viudez, vejez u otros, aspectos que no son necesariamente inherentes al trabajo (Artigas, 2005).

Finalmente si se pretende lograr el pleno desenvolvimiento y universalización de un enfoque de derechos de la seguridad social, no solo es necesario regirse por los principios incluyentes de la seguridad social, también implica un desafío para los diferentes países miembros y no miembros de la OIT, los cuales deben ratificar y apegarse (aunque no sean miembros) a los convenios y normas que este organismo ha ido formulando, entre los que pueden destacarse; el convenio sobre la seguridad (norma mínima) de 1952, las recomendaciones sobre los pisos de protección social de 2012, el convenio sobre la igualdad de trato en la seguridad social de 1962, el convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982, entre otros.

De aquí en adelante se mantendrá la característica de la seguridad social como un derecho, teniendo en consideración que bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalezcan la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida. Igualmente, los Estados deben respetar los derechos humanos (es decir, no violarlos) y proporcionar protección contra las violaciones por terceros. El enfoque exige fijar estándares mínimos, como formas básicas de educación, atención primaria de salud y requerimientos nutricionales.

2.3 Objetivos de los Sistemas de Pensiones

Cabe señalar que los principios de la seguridad social también son aplicados a los sistemas de pensiones ya que estos sistemas forman parte de la seguridad social. Debido a que la seguridad social engloba diversos mecanismos de sistemas de prestaciones, es importante decir que en este apartado y para efectos de esta investigación se enfocará en los sistemas de pensiones, centrándose en el objetivo de las prestaciones por vejez que brindan estos sistemas.

Además, en este apartado se presentan las posturas de diferentes autores sobre los principales objetivos que los sistemas previsionales deben cumplir. También se plantean las características y mecanismos para alcanzar dichos objetivos, y por último, se plantea un objetivo que sirva como base para dar las propuestas y recomendaciones de la presente investigación.

De acuerdo con el Banco Mundial, un sistema de pensiones tiene como objetivo asegurar el ingreso en el periodo de retiro, y dicho ingreso debe cumplir con las características de ser adecuado, financiable y sostenible (Holzmann & Hinz, 2003). Se considera que un ingreso es adecuado en dos sentidos, en lo absoluto y relativo, absoluto porque evita que los jubilados caigan en pobreza y relativo porque reemplaza suficientemente los ingresos laborales. También este ingreso debe tener la capacidad de ser financiable por parte de los trabajadores activos mediante el pago de las contribuciones al sistema de pensiones. En cuanto a sustentable, se refiere a la solidez financiera del esquema, al hecho de no asumir reducciones en los beneficios de manera imprevista para los jubilados, o sufrir aumentos imprevistos en las tasas de cotización para los trabajadores activos. Para estos autores el objetivo clave de los sistemas de pensiones es proveer de un ingreso que asegure las necesidades económicas de los adultos mayores.

En esta misma línea, Bosch, et al., (2013) y Barr y Diamond (2006) plantean dos grandes objetivos de los sistemas previsionales, el primero es similar al objetivo que plantea el Banco Mundial que es proporcionar un ingreso que sea suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los pensionados. El segundo objetivo es evitar la caída abrupta del consumo en la etapa de jubilación, a este último también se le conoce como suavización del consumo, permite contrarrestar los efectos macroeconómicos que puede llegar a tener las caídas en el consumo a nivel global.

Según Rofman y Oliveri (2011) naturalmente la creación de los sistemas de pensiones tiene como fundamento proveer de un ingreso para sostener el consumo luego del retiro del mercado de trabajo de los adultos mayores. En las sociedades tradicionales las personas de la tercera edad eran apoyadas por sus familias o bien eran excluidas de los servicios básicos. Sin embargo, una vez desarrollados los mercados laborales y el aumento de los trabajos asalariados, fue perdiendo relevancia esta dinámica de depositar el cuidado de las personas de la tercera edad a sus familiares o a las redes sociales informales que compartían alimentos y bienes con las personas de avanzada edad.

Rofman y Oliveri (2011) plantean los mecanismos de cómo lograr el objetivo de proveer este ingreso a los adultos mayores retirados del mercado de trabajo. Según estos autores, existen tres dimensiones o puntos de vistas que en ocasiones se vuelven opuestos entre analistas y

políticos en la forma de cómo lograr este objetivo: en primer lugar la controversia gravita en los puntos de vista entre el vínculo que existe del mercado de trabajo con los sistemas previsionales, el segundo debate es la forma del financiamiento de estos sistemas y la tercera discusión es el papel que debe jugar el Estado.

En cuanto a la primera dimensión del vínculo entre los sistemas de pensiones y el mercado de trabajo, para algunos analistas dicha relación está determinando a las personas beneficiarias de los sistemas previsionales, es decir, obtienen acceso a los beneficios únicamente las personas con historial de trabajo asalariado o dependientes de un patrono. El debate radica en el objetivo de proveer la continuidad del ingreso solo para los trabajadores asalariados luego del retiro o si beneficiar a todos los ciudadanos. Los puntos de vista a favor de la idea que solo es necesario reemplazar los ingresos perdidos de los trabajadores asalariados luego de su retiro, sostienen que no tiene razón dar una continuidad de ingreso a aquellas personas que no recibían un salario antes de su retiro, ya que no hay un salario que reemplazar (Rofman & Oliveri, 2011).

Contrario a este punto de vista:

“la preocupación de la sociedad no debiera estar orientada sobre la sustitución de fuentes de ingreso, sino que debe garantizar condiciones de vida adecuada para un grupo (los ancianos) que no pueden generar ingresos laborales. Según este punto de vista, todos los individuos deberían tener el derecho de recibir beneficios, sin importar su historia pasada, y el único criterio de discriminación que sería admisible sería la existencia de fuentes alternativas de ingresos, como los ahorros, las ganancias de capital, etcétera” (Rofman & Oliveri, 2011, p. 9).

Estos dos puntos de vista son importantes tenerlos en cuenta para lograr los objetivos trazados por los sistemas previsionales, esto también permite establecer la población beneficiaria de dichos sistemas y de esta manera fijar la cobertura y los beneficios.

En cuanto a la segunda área de discusión se plantea la forma de financiación de los sistemas previsionales y existen dos posiciones: la primera es el enfoque contributivo, es decir los sistemas deben ser financiados por las personas que reciben los beneficios; y la segunda posición es el enfoque no contributivo, el cual plantea que los sistemas previsionales deben financiarse por la población en general, este enfoque no contributivo puede ser un modelo

universal o focalizado y está relacionado con las necesidades básicas presentes de los adultos mayores.

Y por último el debate sobre el papel que debe jugar el Estado en los sistemas previsionales, se refiere a si el Estado solamente debe tener el rol de regulador de los mercados financieros y seguros o debe jugar un papel proactivo, es decir, los gobiernos podrían promover el ahorro individual declarando los ahorros de largo plazo como libres de impuesto o colaborando con los ahorros individuales en casos que el trabajador no tenga un respaldo por parte de un patrono. También existe una postura más activa del Estado la cual considera que el Estado debe intervenir directamente en los sistemas de pensiones, estableciendo tasas de contribución obligatorias, administrando los sistemas y ofreciendo esquemas no contributivos (Rofman & Oliveri, 2011).

En conclusión, los sistemas de pensiones fueron creados para garantizar la continuidad del ingreso a los jubilados, en el Convenio 102 (norma mínima) señalaba que para las prestaciones de vejez, los pagos periódicos deben por lo menos alcanzar el 40% del salario de referencia y existe la obligación de revisar estos montos en caso de variaciones en el nivel general de ingresos o el costo de la vida. Sin embargo, en el Convenio 128 este porcentaje se elevó en un 5% y pasó a ser el 45% (Bertranou & Pérez, 2006), estos porcentajes son conocidos como tasa de reemplazo⁶. El nivel de estos porcentajes implica que el ingreso reemplazado por una pensión sea suficiente para garantizar las mejores condiciones de vida para los pensionados.

Y en ese sentido la presente investigación toma como objetivo base de un sistema de pensiones el ofrecer un ingreso a los adultos mayores que les permita cubrir el costo de la canasta básica ampliada, es decir, que los beneficiarios reciban una pensión que sea suficiente para poder vivir dignamente y de esta forma evitar caer en pobreza relativa.

⁶ Hace referencia a la cantidad que una persona recibe cuando se jubila en comparación con el último salario que recibió cuando trabajaba.

2.4 Principales elementos para el análisis de un sistema de pensiones: Cobertura, Beneficios, Financiamiento y Administración

Teniendo en cuenta las definiciones, principios y objetivos que se mantendrán sobre la seguridad social, también es importante hacer mención en este apartado de los cuatro principales elementos que sirven para el análisis del funcionamiento de un sistema de pensiones, estos se explicarán por medio de cuatro secciones, la primera aborda los aspectos relacionados a la cobertura, la segunda trata sobre los beneficios que otorga un sistema de pensiones, la tercer sección explica las características del financiamiento, y la cuarta sección se enfoca en la explicación de la administración.

2.4.1 Cobertura

El primer elemento importante de un sistema de pensiones es la cobertura, la cual se entiende como el número de personas que se benefician de un sistema, por medio de la atención de algún tipo de necesidad y contingencia que se presente en su vida cotidiana (Argueta, 2011).

La definición de cobertura más frecuente en los programas de protección social se refiere a la proporción de personas que reciben un beneficio. El aumento de la cobertura en los sistemas de pensiones ha sido el reto más importante de este tipo de sistemas, y ha sido identificado también como uno de los cuatro objetivos estratégicos para el logro del trabajo decente (Velasco, 2014).

La cobertura del sistema de pensiones es uno de los principales indicadores de efectividad en cuanto a las políticas empleadas por el Estado con respecto a las pensiones, esta es tan importante como lo es la suficiencia de los beneficios o la sostenibilidad política y financiera, la forma en que se mide la cobertura se ve afectada por el diseño de esta política. En teoría, se considera que los trabajadores están cubiertos con una pensión para su vejez si están afiliados al sistema o si aportan a algún sistema de pensiones (Velasco, 2014).

Es muy frecuente que al analizar el sistema de cobertura de las pensiones, se haga referencia a aquellos individuos que perciben una pensión o jubilación, no obstante, la cobertura tiene dos fases: la fase de la cotización, es decir, donde el trabajador aporta al sistema y acumula el derecho de percibir en un futuro sus beneficios, y la segunda se encuentra vinculada con los beneficios monetarios que el individuo percibe al alcanzar una edad avanzada, es decir, de los adultos mayores.

Con respecto a la cobertura poblacional de los sistemas de pensiones, esta puede ser de dos formas, universal o parcial para ciertas categorías de ocupaciones o trabajadores, pero en ambos casos suele cubrir una parte importante de la fuerza de trabajo y como se verá más adelante, la coherencia entre el sistema de pensiones y la estructura de los mercados de trabajo tiende a ser determinantes para la cobertura efectiva de los sistemas previsionales (Rofman & Luchetti, 2007).

A la población se le puede brindar cobertura mediante estos tres regímenes según la OIT (1952):

- Regímenes universales.
- Regímenes de seguridad social con componentes relacionados con los ingresos, de tasa fija o de ambos.
- Regímenes de asistencia social.

Para efectos de cálculo de la cobertura del sistema de pensiones, utilizamos el dato de la Población Económicamente Activa y la población potencialmente cubierta, esto es para verificar cuanto porcentaje de la PEA se encuentra cubierto y ver así la manera de mejorarlo, aunque para medir de una mejor manera la cobertura, sería más viable utilizar el dato de los cotizantes al sistema en lugar de los afiliados, para obtener en cualquier momento un dato verídico de la cobertura real del sistema de pensiones (Rofman & Luchetti, 2007).

Para poder estudiar de mejor manera la cobertura del sistema de pensiones este se verá desde el punto de vista normativo. Desde este punto de vista según el convenio núm. 102 de la OIT, que define la cobertura mínima y divide la seguridad social en nueve ramas de prestaciones las cuales son: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivencia. Aunque este convenio abarque las nueve ramas, los estados miembros solo necesitan ratificar tres de ellas (OIT, 1952).

Es muy importante que se tenga presente que pertenecer a un régimen de pensiones es un derecho que debe de hacerse valer para que todas las personas puedan gozar de protección durante su vejez.

2.4.2 Beneficios

Otro elemento fundamental son los beneficios, que al igual que la cobertura, administración y financiamiento son claves para lograr la eficacia de un sistema de pensiones. Los beneficios pueden ser definidos como “los tipos y condiciones de derechos, así como los montos de las cuotas que se entregan cuando se enfrentan los riesgos y las necesidades por parte de las personas” (Ginneken, 2003, p. 14). Es decir, se refiere a que todos los sistemas de pensiones deben garantizarle al trabajador y su grupo familiar, ante cualquier tipo de riesgo o contingencia, que contarán con un ingreso sustitutivo para seguir cubriendo gastos de vida, siempre y cuando se sigan los reglamentos establecidos por la ley para poder recibir esos beneficios (Novellino, 2013).

Los beneficios para llegar a cubrir las necesidades pueden ser brindados de forma monetaria o en especie, siendo financiados por las entidades administradoras de los sistemas de pensiones. Sin embargo, como bien menciona Argueta (2011) se debe tener presente que es difícil desvincular a los beneficios que otorga un sistema de pensiones con los regímenes financieros o modelos de financiamiento (abordados posteriormente), del nivel de respaldo financiero con que cuentan, de la equidad en la distribución de los riesgos entre los participantes, el gobierno e instituciones administrativas.

Por otra parte Hagemeyer (2000) citado en Ginneken (2003) considera que el nivel de beneficios se puede medir con algunos de los siguientes indicadores:

- Tasas de reemplazo legales (niveles de beneficios legales relacionados con un promedio o los últimos ingresos ganados);
- Los niveles de beneficios como porcentaje de la línea de pobreza (financiado por los impuestos) incidencia de la pobreza y la brecha de la pobreza;
- Niveles de beneficios reales en relación con los ingresos medios o ingresos;
- Servicios médicos disponibles en relación con alguna "canasta normativa" de los servicios médicos.

Teniendo en cuenta a que se hace referencia con beneficios y la forma en como la medición de los mismos permite evaluar el mejor resultado de un sistema de pensiones, que como bien lo indica su nombre, se encarga de otorgar beneficios a la población en forma de pensiones y también en especie, cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte dentro de los más comunes.

Además también se tiene en cuenta el brindar asistencia médica a las personas que lo necesiten. Este tipo de beneficios son presentados a continuación, según Novellino (2013) y Humblet y Silva (2002):

a) Prestaciones de asistencia médica

Se hace referencia que las personas protegidas bajo estas prestaciones deben recibir asistencia médica ante cualquier enfermedad por parte de un especialista, en los centros de atención que se determinen para realizar la función, incluye el suministro de productos farmacéuticos, hospitalizaciones, etc.

b) Prestaciones de vejez

Con esta prestación se busca proteger a las personas que han alcanzado una edad avanzada, estableciéndose las edades de retiro según los esquemas de pensiones que se siga en cada país, se facilitan medios de vida que le permitan vivir razonablemente el resto de su vida, la ayuda se brinda por pagos periódicos hasta el deceso del implicado.

c) Prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Básicamente estas prestaciones hacen referencia a tres tipos; uno de asistencia médica para mejorar las condiciones de los trabajadores y que se reincorporen a sus labores lo más pronto posible, el segundo tipo son las prestaciones pecuniarias en caso de incapacidad de trabajar e invalidez de los trabajadores, el tercer tipo son prestaciones en caso de fallecimiento del sostén de la familia.

d) Prestaciones de invalidez

En este caso las prestaciones consisten en pagos periódicos a los beneficiarios durante el tiempo que dure la contingencia o hasta que sean sustituidas por una prestación de vejez si es imposible su recuperación. Los grados de discapacidad que sufran las futuras personas a recibir pensión, son determinados por las instituciones establecidas por los sistemas de pensiones y los Estados.

e) Prestaciones de sobrevivientes

Las prestaciones consisten en este caso en pagos periódicos tratando de cubrir la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia. Si el afiliado activo o pensionado muere, y si se cumplen los requisitos

establecidos, los familiares o dependientes previamente establecido por el difunto, serán beneficiados con una pensión o ciertas prestaciones.

Según Novellino (2013) pueden ser tres las modalidades para elegir el pago de la pensión a la cual puede optar una persona según los casos previamente vistos, estas se enuncian como sigue:

- a) Renta programada: esta modalidad consiste en un pago realizado a cargo de la cuenta de ahorro del afiliado, la cual queda a disposición de este afiliado durante toda su vida pasiva.
- b) Renta vitalicia: en este caso el afiliado contrata a una sociedad de seguros de personas, la cual garantiza por medio de una póliza la percepción de una pensión durante toda su vida pasiva más el periodo de sobrevivencia de sus beneficiarios con un derecho a pensión, a cambio de la entrega del saldo de la cuenta individual, como un pago de prima de póliza.
- c) Renta programada con renta vitalicia diferida: en este caso el afiliado recibe de forma temporal una renta programada y contrata con parte del saldo de su cuenta individual, una renta vitalicia.

La implementación de los beneficios que se otorgan a las personas dependerán de los sistemas de pensiones y de las reglamentaciones que se desarrollen en los diferentes países, no obstante, la mayoría sigue los lineamientos que anteriormente se han mencionado.

2.4.3 Financiamiento

Todo régimen de seguridad social debe garantizar en el tiempo que estará en condiciones de pagar a sus beneficiarios el derecho sobre las cotizaciones que han realizado. Es por ello que se deben analizar con precisión los costos de un régimen de pensiones.

El costo de un régimen se refiere a la sumatoria de las prestaciones que paga y también sus gastos administrativos. Ahora bien, para poder cubrir los costos de un régimen de seguridad social es preciso establecer un método de financiamiento que cubra estos costos y que asegure el pago de las prestaciones establecidas. El problema fundamental del financiamiento es cómo recaudar los fondos necesarios para efectuar los pagos en el momento que le corresponde, pero este problema de financiamiento del régimen tiene muchas facetas, una de ellas es que los fondos deben recaudarse de manera regular y a la vez sistemática, mientras

que los usuarios adquieren los derechos a estas prestaciones en tiempos irregulares y muchas veces imprevisibles y por periodos que a menudo no se conocen. Se debe establecer también si esto provendrá de impuestos o si bien se deducirán las cotizaciones a las personas protegidas en el régimen.

Las prestaciones de asistencia social se costean mediante los impuestos, es decir, se calcula la carga impositiva de modo que los gastos percibidos sean cubiertos con lo recaudado. Ahora bien, los regímenes destinados a una parte de la población determinada, como lo son los trabajadores y los planes de pensiones de las empresas que deben de ser financiados mediante cotizaciones, estas son cobradas antes, para luego, los beneficiarios tengan al momento del evento la seguridad de que serán cubiertos con sus cotizaciones.

Los regímenes de seguridad social no cuestan lo mismo en todas partes, pues hay diversos factores que influyen en los costos según cada país. Algunos de los factores que influyen en el costo según cada lugar son: la repartición de población según los grupos de edad, sexo, actividades económicas, los periodos durante los cuales se debe de pagar las prestaciones y así también la propensión de las personas a reclamarlas, influye también el medio ambiente del trabajo etc. (OIT, 1992).

Un régimen merece llamarse de seguridad social si este puede garantizar que está en condiciones de pagar las prestaciones en el momento preciso. Es por ello que han surgido diversos mecanismos de financiación para la previsión social entre los cuales se encuentran:

- a) Reparto Puro.
- b) Capitalización Parcial Colectiva.
- c) Capitalización Individual.
- d) Sistema de Cuentas Nocionales.

A continuación se presenta cada uno de estos mecanismos de financiamiento:

A 1) Sistema de Reparto Puro

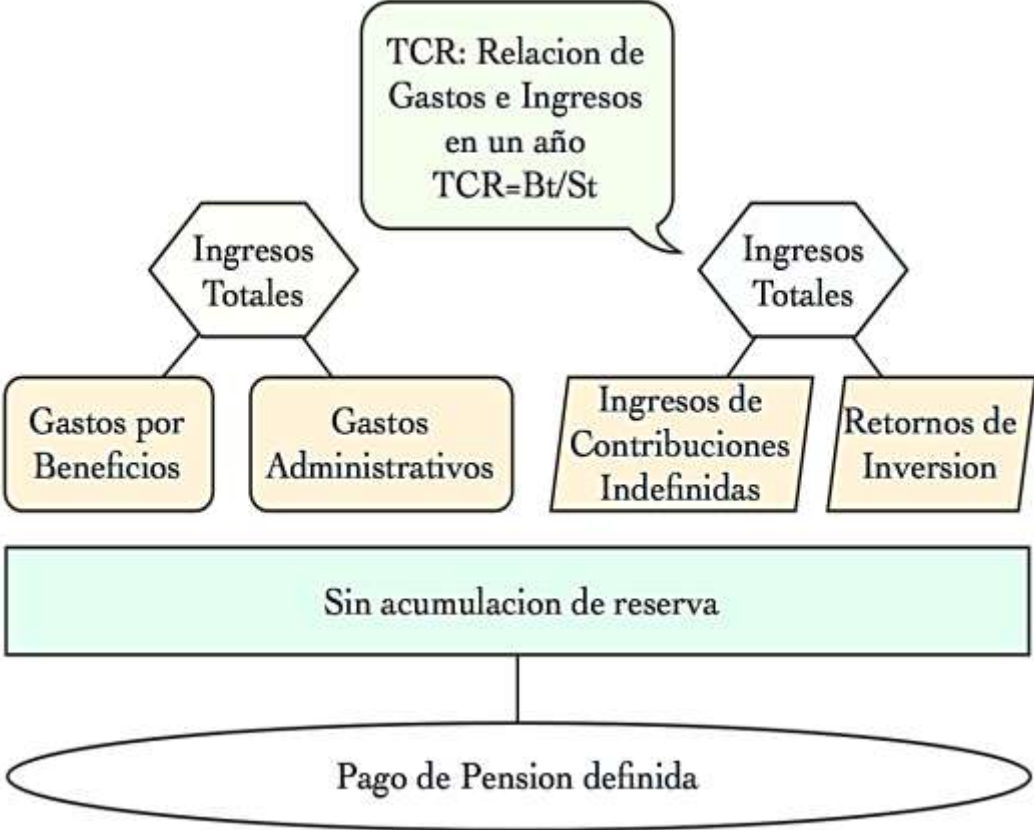
En este Sistema de Reparto Puro, conocido también por ser un sistema sin acumulación de reservas, cada persona o trabajadores activos financian con las cotizaciones que realizan el pago de pensiones de los trabajadores que se encuentran inactivos, es decir, que reciben su pensión.

Consiste en fijar para los ingresos de cada año una cuantía igual al valor actual de las pensiones que se esperan otorgar durante su transcurso, así en el supuesto que el costo de los beneficios anuales y los gastos administrativos se cubren plenamente con las contribuciones actuales recogidas durante el mismo año (Plamondon, et al., 2002).

Teniendo en cuenta el patrón de aumento en los gastos anuales en un plan de pensiones de seguridad social, el costo de este sistema es baja al inicio, y aumenta cada año hasta que el sistema alcanza más tiempo en funcionamiento. En otras palabras, la tasa de cotización se modifica cada año, para ir garantizando año con año que haya un equilibrio financiero (Plamondon, et al., 2002).

En la figura N° 1 se presentan las relaciones que se producen en el Sistema de Reparto Puro para determinar el pago de la pensión:

Figura N° 1. Sistema de Reparto



Fuente: Elaboración Propia en base a Plamondon, et al. (2002).

En el esquema anterior, se presenta como los costos de los beneficios anuales y los gastos administrativos se cubren con las contribuciones y retornos de inversión cada año, mediante una tasa de contribución de reparto, la cual es variable a lo largo del tiempo. La fórmula se expresa como sigue:

$$TCR_t = B_t / S_t$$

En donde:

$B(t)$ =Gasto anual en el año t.

$S(t)$ =Total de ingresos asegurables en el año t.

Esta tiende a mantenerse constante teóricamente cuando el sistema madura y se estabiliza la estructura demográfica (Plamondon, et al., 2002).

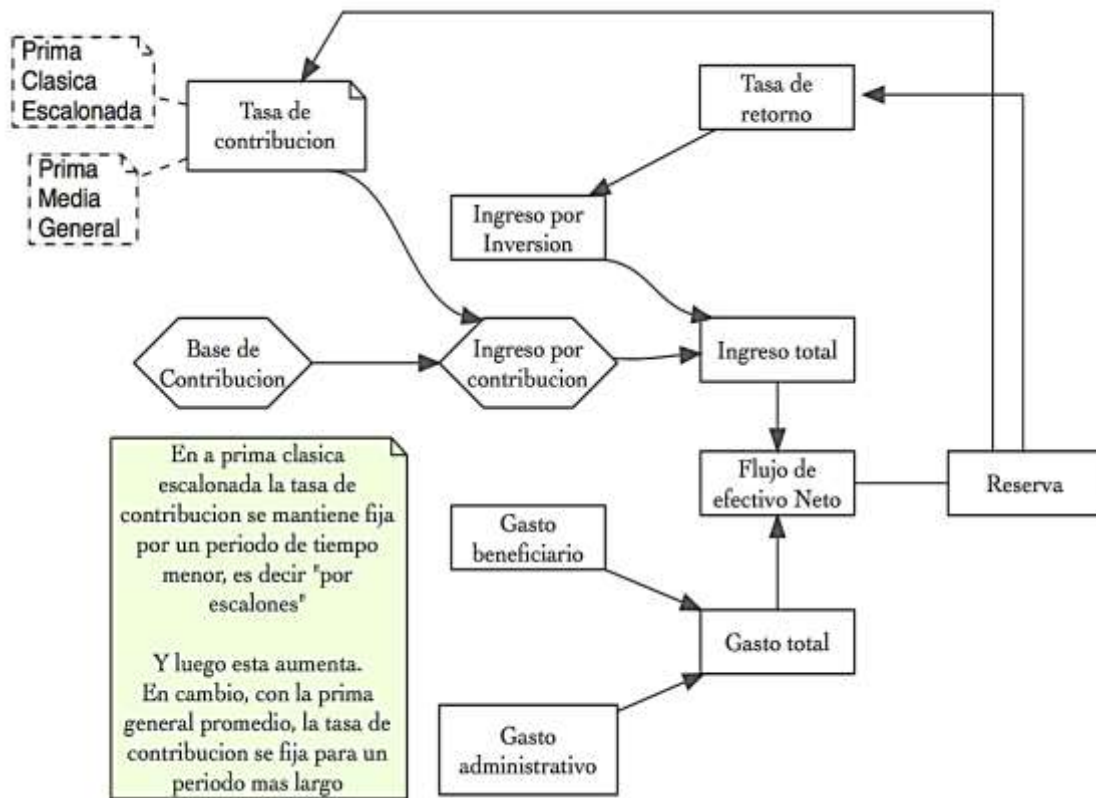
A 2) Sistema de Capitalización Parcial Colectiva

Funciona como un Sistema de Reparto, a diferencia que en éste existe una acumulación de reservas. El nivel de reservas se compone de la diferencia entre el nivel de ingreso de los cotizantes al sistema más el retorno de inversión obtenido de las reservas acumuladas anteriormente, los gastos operativos y administrativos y los gastos de los beneficios otorgados.

Este tipo de sistema funciona principalmente para seguros de pensiones de invalidez, de vejez, y de sobrevivientes. La acumulación de capital que se da acá, no es únicamente para gastarlo sino más bien, para que exista una acumulación de beneficios sobre este capital. Al régimen solo le basta que sus ingresos corrientes más los intereses que devenga sobre sus reservas, sean suficientes en todo momento para cubrir sus gastos corrientes.

Los ingresos más importantes son los que corresponden a la contribución de los cotizantes, las relaciones importantes de este sistema se presentan en la figura N° 2 a continuación:

Figura N° 2. Sistema de Capitalización Parcial Colectiva



Fuente: Elaboración Propia en base a Ginneken (2003, p. 42).

Como se muestra, existen dos métodos para establecer la tasa de contribución:

- I. Prima Clásica Escalonada.
- II. Prima Media General.

I. Método de la Prima Clásica Escalonada; el monto de los recursos que se quiere recaudar se fija mediante la aplicación de un porcentaje sobre el total de las remuneraciones de las personas aseguradas de manera tal que se asegure un ingreso, el cual asegure la equivalencia entre ingresos y egresos durante un cierto periodo llamado “de equilibrio”, puede ser por ejemplo de 10 a 15 años. En el caso que la suma de todas las cotizaciones recaudadas más el beneficio de intereses obtenidos sobre ellas no cubre el total de los gastos, se acude a aumentar el porcentaje establecido (OIT, 1992).

Este método también da a las autoridades financieras la posibilidad de adaptar progresivamente el desarrollo de la economía nacional al volumen de los recursos que se reúnen con destino al régimen de seguridad social.

II. Método de la Prima Media General; consiste en fijar desde el inicio del régimen un monto constante de los recursos como un porcentaje del total de las remuneraciones de las personas que se encuentran aseguradas, dicho porcentaje debe garantizar en cierto lapso de tiempo la viabilidad financiera de este régimen. Otra diferencia importante radica en cuanto al periodo de tiempo para el cual se establece la tasa de cotización como fija, es decir, el tiempo en el cual la tasa no se modifica para que exista el equilibrio financiero y luego cuando los ingresos sean menores a los egresos, volver a modificar la tasa para que vuelva a existir el equilibrio (OIT, 1992).

En ambos casos se establece la tasa de cotización que durante un periodo de tiempo garantice que los ingresos son mayores que los egresos, y por haber una deferencia positiva entre ellos, es que existe una acumulación de reservas, luego pasando un determinado periodo, los ingresos serán menores que los egresos y es cuando se da un déficit que se cubre con las reservas que se acumularon antes de ello. Así sucesivamente al final del periodo el sistema estará en equilibrio financiero, ya que lo que se acumuló en reservas durante un periodo, ya se encuentra almacenado y de esta reserva se han obtenido rendimientos para cubrir el déficit cuando este aparezca.

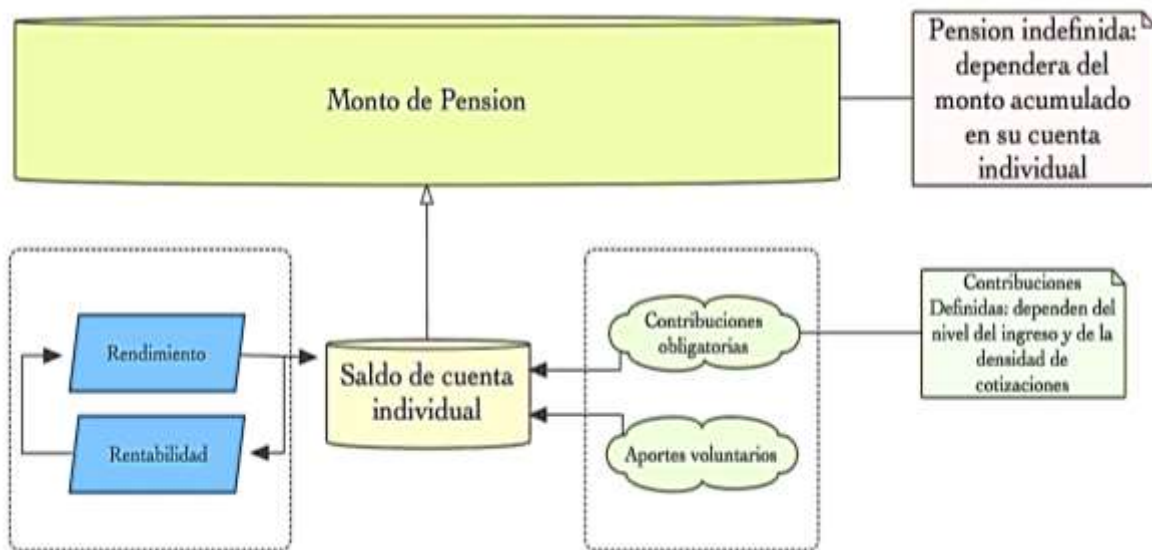
La Prima Clásica Escalonada como su nombre lo dice, va aumentando por periodos, es decir, se mantiene fija por un tiempo menor y luego esta se aumenta, en cambio la Prima General Promedio se fija para un periodo más largo.

B) Sistema de Capitalización Individual

En el Sistema de Capitalización Individual cada afiliado posee su cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones, de las cuales se capitalizan y se gana una rentabilidad. Se caracteriza por tener una contribución definida, es decir, la pensión que los cotizantes recibirán dependerá estrictamente de cuanto se haya aportado durante la vida y de la rentabilidad del fondo acumulado. Al término de la vida activa del trabajador, dicho capital se le es devuelto al afiliado con su respectiva rentabilidad ganada en forma de alguna modalidad de pensión. Aunque este sistema posee una cotización definida, los beneficiarios reciben una pensión que es indefinida y que depende del monto acumulado en su cuenta individual (CEPAL, 2000).

Este sistema posee bastantes características similares a los sistemas de seguros privados mercantiles ya que depende en gran medida del ahorro que los cotizantes realizan en sus cuentas individuales, este se invierte y obtiene con el transcurso del tiempo sus rendimientos (OIT, 1992). Las relaciones de este sistema se muestran en la figura N° 3 como sigue:

Figura N° 3. Sistema de Capitalización Individual



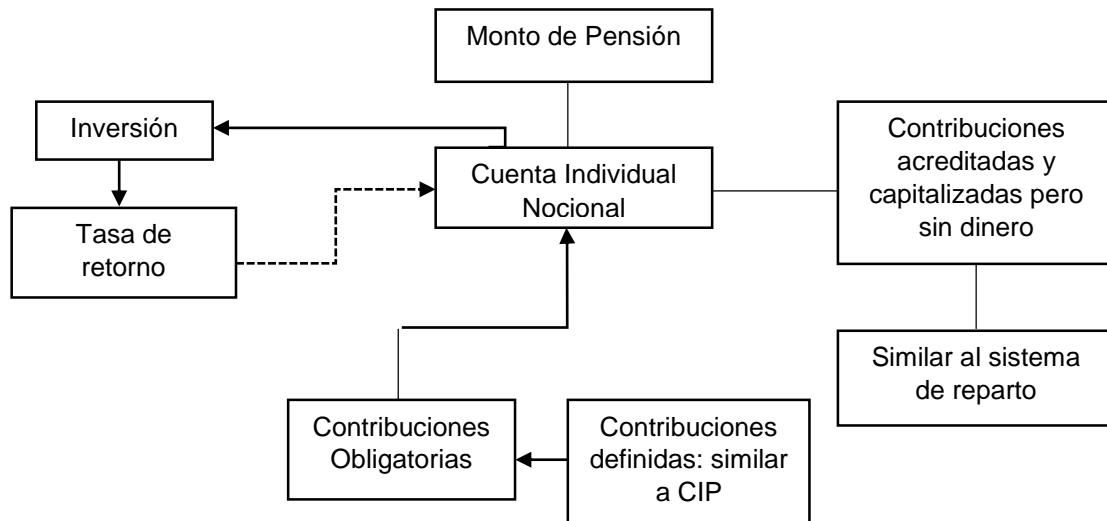
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2000).

C) Sistema de Cuentas Nacionales

Llamado también CDN, contiene ciertas características de los sistemas que poseen fondos y de los que no lo tienen. Con el primero comparte el hecho que la pensión que se brinda a cada afiliado dependerá de la acumulación de las contribuciones y su capitalización, así como el sistema de capitalización individual, ésta crea cuentas individuales y al retirarse la persona pensionada, la suma de la cuenta acumulada se convierte en una anualidad. Con los sistemas sin acumulación de fondos , como el Sistema de Reparto Simple, comparte el hecho que los CDN tampoco son con acumulación de fondos, es decir, las contribuciones son acreditadas y capitalizadas en estas cuentas pero sin el dinero físico, puesto que el capital no es acumulado y los registros en los balances no son comerciables, no existen mecanismos de mercado que determinen la tasa de retorno, es por ello que la tasa de capitalización es definida por los administradores del plan.

En la figura N° 4 se presenta de una mejor manera las relaciones existentes en este sistema:

Figura N° 4. Sistema de Cuentas Nacionales



Fuente: Elaboración Propia en base a CISS (2005).

Los Saldos de las Cuentas Nacionales obtienen un interés determinado por los administradores del plan, algunos sistemas de pensiones CDN incorporan beneficios adicionales conocidos como contribuciones imaginarias que se dan principalmente cuando el trabajador se encuentra fuera del mercado laboral, debido a razones como el desempleo, cuidado de los hijos, periodo de discapacidad, entre otros. El trabajador no se ve afectado debido a estas circunstancias ya que las cotizaciones siempre le son acreditadas como si las contribuciones correspondientes se hubieran hecho (CISS, 2005).

2.4.4 Administración

Otro de los elementos relevantes de un sistema de pensiones es la administración que caracteriza a este, el cual guarda relación con la forma en que se entregan los beneficios, a la recaudación de ellos y al registro de las contribuciones y la gestión con que se realizan las diversas funciones del Sistema (Argueta, 2011).

Los principales aspectos en cuanto a la Administración de regímenes según Ginneken (2003) son:

- La entrega de los beneficios.

- Recaudación de las contribuciones.
- La organización y gestión.

En cuanto a la *entrega de beneficios*, es importante destacar el pago puntual y preciso de los beneficios, y el conocimiento de las condiciones de adquisición de derechos.

En la *recaudación de las contribuciones*, se debe de identificar a sus cotizantes y anotar en debida forma las cotizaciones en los registros de la institución para facilitar cualquier búsqueda, evitar cuentas repetidas, registros de evasión y mora, es decir, si existe alguna brecha entre cotizantes al seguro de salud y las pensiones, etc. (OIT, 1992).

En su *organización y gestión*, los elementos que más relevancia poseen según Ginneken (2003) son:

- La eficiencia.
- El cálculo de los costos administrativos: como porcentaje descontado del salario del trabajador subdividido en:
 - a) Comisión Neta: Destinada para el pago de los costos por gestionar los programas previsionales.
 - b) Comisión total: Es la comisión Neta más las primas por invalidez y sobrevivencia.
- La gestión puede subdividirse en 4 tipos:
 - a. Privada
 - b. Publica
 - c. Mixta
 - d. Paralela

Estos cuatro tipos de la gestión se presentan según Mesa Lago (2004) como sigue:

- a) En un **sistema privado** la gestión es realizada por una empresa privada conocidas también como las AFPs. Este sistema se encuentra asociado principalmente al sistema de Capitalización Plena Individual (CPI), caracterizado por poseer una cotización definida y una prestación no definida.
- b) El **sistema público** se caracteriza por tener una prestación definida que está determinada según la ley, a la vez tiene una cotización que no está definida, esta tiende a aumentar conforme el tiempo va aumentando el envejecimiento poblacional y la

madurez del programa, opera como un sistema de reparto. Este es dirigido y administrado por entidades públicas, también puede ser financiado con fondos públicos o con fondos correspondientes a cotizaciones de parte de los beneficiarios.

c) En el **sistema mixto** no se cierra la administración pública sino que a este se le reforma y se le integra como un componente solidario, y se le agrega otro componente que es el régimen privado en donde se adopta el sistema de capitalización individual. Lo particular en el caso de una gestión mixta y a diferencia de otras, es que al tiempo de retiro el beneficiario recibe dos pensiones, una básica y la otra llamada complementaria.

d) El **sistema paralelo** es un sistema en el que existe gestión pública que a la vez compite con el sistema de gestión privada. Por lo tanto este opera con un régimen financiero de reparto para el sistema público y con un régimen de capitalización individual para el sistema privado.

2.5 Vínculo entre el mercado laboral, sistema de pensiones y otros elementos

En el apartado anterior se retomaron los cuatro elementos fundamentales de un sistema de pensiones, en el presente apartado se busca analizar principalmente cual es la relación que existe entre los niveles de cobertura de un sistema de pensiones y las condiciones del mercado laboral, dejando fuera los elementos de financiamiento, administración y beneficios dado que el objeto de estudio del presente trabajo está enfocado sobre los niveles de cobertura y los aspectos con que se relacionen. En la primera sección se revisará esta relación de mercado laboral y cobertura de los sistemas de pensiones, mientras que en la segunda se analiza de qué forma se ve afectada la cobertura por otros aspectos como el género, demográficos e institucionalidad.

2.5.1 Relación del mercado laboral con la cobertura de un sistema de pensiones

A continuación se aborda cual es el vínculo existente entre los niveles de cobertura y el mercado laboral para el sistema de pensiones, dado que los resultados de los sistemas de pensiones varían su eficacia en la medida que estos se adapten de la mejor forma y que respondan a los objetivos de seguridad social, las intervenciones necesarias para su adaptación deben desarrollarse a partir de las características óptimas que el mercado laboral requiera.

Existen múltiples teorías dentro de las cuales se encuentran unas extremas que van desde una subordinación completa de los sistemas de pensiones a las características en específico de un mercado laboral, y otros basados en mecanismos vía incentivos individuales, sobre lo que se plantean muchas preguntas en cuanto a la relación que tiene o debería tener un mercado laboral con el sistema de pensiones (Bertranou, 2004).

Para el caso de la cobertura de los sistemas de pensiones, Bertranou (2006) habla sobre una paradoja de la cobertura que se da en los países donde la proporción de adultos en edad de recibir una pensión por vejez aún son bastante bajos en relación a la cantidad de personas en edad de trabajar, la paradoja consiste en que en estos países los segmentos poblacionales menos vulnerables son los que al momento de jubilarse logran una pensión significativamente mayor a la que reciben otros sectores, mientras que existen otros sectores que no tienen posibilidad alguna de pensión. Esta situación se da como resultado de las características del mercado laboral, quedando de manifiesto las desigualdades que se dan en los sistemas de pensiones. Si bien es cierto los países con niveles de envejecimiento más altos son los que presentan mayores niveles de cobertura, estos se dan ya que este sector se vuelve prioritario en la medida que aumenta, aunque cabe resaltar que en los países donde se presenta esta situación son los que poseen mayores niveles de ingreso per cápita facilitándose así la obtención de recursos (Bertranou, 2006).

Dada la baja cantidad de adultos mayores que pueden tener acceso a una pensión por vejez, o a una que sea lo suficiente para mantenerse de forma digna y a quienes sigan dependiendo de ellos, estos sectores se han visto obligados a recurrir o mantenerse en formas de obtención de ingresos más precarias y que en ocasiones no son adecuadas a las aptitudes físicas que poseen, ya que aunque sean mayores de 60 años sus familias siguen dependiendo en cierta medida de los ingresos con que puedan contribuir al hogar, esto ha influido en que se dé un aumento en la participación laboral en el sector informal para los adultos mayores en toda América Latina.

El acceso que se tendrá a los beneficios de pensión por parte de una persona depende en parte de las condiciones laborales sobre las que se desempeñó a lo largo de su vida. Pese a que existan programas no contributivos, dado que estos son en su mayoría asistenciales y con montos inferiores a una pensión por vejez, siguen existiendo condiciones de precariedad en los adultos mayores sin cobertura. Al final se deriva en que quienes conservaron una condición laboral favorable son quienes tienen los mejores beneficios, y los segmentos más frágiles

aumentan con su vejez y se ven vulnerables a estar desprotegidos en un sistema de pensiones (Bertranou, 2006).

Dado que el mercado laboral para los países latinoamericanos carece de las condiciones necesarias para emplear a toda la fuerza laboral, se han generado altos índices de trabajo informal que son a los que recurren las personas al no encontrar acceso a un trabajo estable y con prestaciones de ley. Desde 1972 la OIT denominó el sector informal o no estructurado, como aquel donde sus actividades no son reconocidas, por lo tanto carece de registro y regulaciones del Estado, moviéndose en la ilegalidad. En estas actividades el empleo está fuera de cualquier legislación laboral, por lo que el pago de impuestos y las prestaciones sociales no forman parte de este, por ende no poseen algún tipo de protección social derivada de su empleo. Este sector se presenta como uno donde hay baja productividad y poca capacidad de acumulación, valiéndose de técnicas rudimentarias por la poca especialización de las personas que ahí se desarrollan, esto puede surgir como una respuesta a un mercado laboral formal donde se ven a menudo discriminados (OIT, 1991).

Esta característica es una constante en los países latinoamericanos, donde debido a la dependencia al mercado formal de trabajo de los sistemas de pensiones, existen bajos niveles de cobertura que coexisten con los altos índices de trabajo informal, ya que quienes se desarrollan en condiciones de informalidad no poseen condiciones favorables para realizar cotizaciones periódicas a un esquema contributivo donde tengan que costear comisiones administrativas y montos de cotización suficientes y que les aseguren recibir una pensión digna al momento de jubilarse.

En lo que respecta a empleados del sector formal, en América Latina se ha dado un deterioro de las condiciones de dicho sector y con ello los beneficios futuros que se espera tener con los sistemas de pensiones, como un ejemplo de ello se tiene que existen empleados a quienes no se les realiza la cotización al esquema contributivo que estén afiliados dejando de lado que esto sea parte de un contrato pactado y que por ley exige el cotizar a un sistema de pensiones, esto evidencia que no basta solo formalizar el registro de empleados con el contrato, sino también deben crearse o fortalecer organismos que regulen de forma minuciosa detalles como estos (Bertranou, 2004).

Los cambios en la cobertura pueden darse por modificaciones en la protección que otorgan los empleos, para lo que Bertranou (2004) plantea que esto podría darse por una precarización del empleo o cambios en la estructura del mismo, y esto puede incidir en la caída de la

cobertura agregada, en la medida que los cambios en la composición de empleos apunten hacia un crecimiento en aquellos empleos donde existe mayor desprotección como lo es el independiente o informal, por ejemplo en Argentina se ve un aumento del empleo a tiempo parcial, también se ha visto un aumento de la desprotección en países como Perú, Bolivia, Brasil y Chile, presentando cierto nivel de relación favorable en la modificación del nivel de desprotección con respecto a las modificaciones en la estructura del mercado laboral (Bertranou, 2004).

2.5.2 Otros elementos que se relacionan a la cobertura de un sistema de pensiones

Además del mercado laboral, existen otros elementos que influyen o se relacionan con la cobertura que un sistema de pensiones puede presentar, a continuación se expresan algunos que se consideran importantes:

a) Género

En lo que respecta a la seguridad social e igualdad de género en este tema, es un discurso que ha tomado un mayor auge en los inicios del siglo XXI. Para los organismos internacionales, uno de los más influyentes y con mayor participación ha sido la OIT, donde se menciona que la protección social es algo que va más allá de un trato igualitario entre los géneros, y debe tenerse igualdad de oportunidades en las funciones que desempeñan en las distintas sociedades, dada la relación estricta entre el posicionamiento en el mercado laboral y la protección social, debe asegurarse la igualdad de oportunidades para que las personas puedan ejercer una labor en este mercado (Bertranou, 2003).

Existen diferentes tendencias entre hombres y mujeres, en cuanto la participación, salarios, tipos de empleo, formalidad, etc. Que varían por otros factores como la viudez, padecer enfermedades crónicas, discapacidades, edad de retiro, entre otros, que son factores demográficos, los cuales requieren diferentes tratamientos para lograr la misma efectividad en cuanto a la seguridad social que se quiera brindar.

En lo que respecta a la expectativa que se tiene por género de lograr una pensión en la vejez, para Latinoamérica las mujeres entre las edades de 15 a 64 años, tienen muy bajas posibilidades de lograr cumplir con los requisitos para obtener una pensión, aunque para los hombres tampoco represente un dato alentador, sin embargo, esto es más significativo que para las mujeres, además, esta brecha entre géneros se distancia a medida que se acercan a la edad de retiro, viendo una disminución en la expectativa de cumplir con los requisitos, esto

podría deberse a que las mujeres en esa edad se pueden ver propensas a abandonar sus empleos, o bien quedan relegadas de una nueva oportunidad en el mercado laboral a esta edad, sin posibilidades de alcanzar mecanismos de seguridad social provenientes de sus empleos (Bertranou, 2003).

Otro tipo de cambio sociodemográfico por el cual se ven afectadas las mujeres, es que las parejas tienden a ser más inestables, y dado que la mayoría de las bases de la protección social fue generada con el pasar del siglo XX, estas medidas respondían a una organización familiar bastante diferente de la que existe actualmente, donde el papel de las mujeres en la familia difería en buena parte de la del hombre, en la actualidad la protección a mujeres en edad de adultas mayores está dada en su mayoría por prestaciones de viudez, dado que no tuvieron oportunidades de una cotización propia en sus respectivos trabajos. Dado el aumento en las tasas de divorcio, la seguridad de ingresos para la vejez se ve debilitada, ya que cuando su ex pareja contrae nuevamente matrimonio, esta puede perder completamente el derecho a una pensión de supervivencia.

A futuro esto cambiará dado que en la medida que se incorporen de manera más equitativa al mercado laboral, podrán hacerse de prestaciones de protección social propias, producto del esfuerzo en sus trabajos (Bertranou, 2005).

b) Demográficos

Tanto en América Latina como en el resto del mundo, a finales del siglo XX se comienza un proceso de envejecimiento poblacional donde las tasas de fertilidad han alcanzado una puntuación de 2.57 niños por mujer, la tendencia decreciente de este indicador podría deberse al cambio del papel que las mujeres han tenido en la sociedad, donde si bien es cierto su participación continúa siendo desigual respecto a los hombres, ahora se han visto con una mayor inclusión en el mercado laboral, además, se ha presentado un cambio en el estilo de vida de las nuevas generaciones que promueve el uso de anticonceptivos. Esta tendencia a la baja de la tasa de fertilidad se espera que para mediados del siglo XXI podría bajar a niveles alrededor de un 1.87, quedando por debajo de la tasa de remplazo poblacional para América Latina que es del 2.1 (OCDE, Banco Mundial, BID., 2015).

Dentro de las consecuencias que lleva consigo esta tendencia, se tiene que en el corto plazo existirán una menor cantidad de niños y jóvenes dependientes, dado que en las generaciones actuales se han reducido significativamente la cantidad de hijos que se tienen por pareja. Para facilitar la comprensión del término “Bono Demográfico”, habría que dividir la población en dos

segmentos, el de personas dependientes y el de independientes, el primero está conformado por los niños y jóvenes que aún no poseen las condiciones para realizar una actividad laboral y los adultos mayores que por su vejez dejan de ser parte del segmento productivo, mientras que el segundo está conformado por todos aquellos que si pueden ser parte del segmento productivo.

En el “Bono Demográfico” el segmento de personas en edad productiva es mayor al de las personas dependientes, es decir que la productividad de quienes forman el segundo segmento puede sostener ya sea por medio de pensiones o de forma directa en los casos de las familias tanto a adultos mayores como a los niños y jóvenes, la mayoría de países Latinoamericanos se encuentran en esta etapa de “Bono Demográfico” siendo un momento clave para la formación de ahorros previsionales (OCDE, Banco Mundial, BID., 2015).

Para el caso de El Salvador en particular se encuentra dentro de esta etapa de transición, pero este bono demográfico se ha estado desaprovechando ya que la mayoría de la población encontrándose en su forma más productiva y optima de trabajo, se encuentra con un mercado laboral donde no puede acoplarse e insertarse, por lo que se inclinan en buen porcentaje hacia trabajos informales o a condiciones de empleo precarias, donde además de no obtener beneficios que aseguren su protección social en la vejez, se encuentran desarrollándose en ramas caracterizadas por sus bajos niveles de productividad, teniéndose de esta forma un periodo generacional de desaprovechamiento del factor económico trabajo. Para el año 2000 las personas mayores de 60 años representaban 8.29% del total, mientras que este se espera que para el año 2050 alcance un 19.29% del total de la población (Serpas, 2014).

De no generar un sector laboral formal que otorgue las condiciones de seguridad social ha futuro, y que aproveche la captación de recursos presentes para el posterior envejecimiento de la población productiva actual, se tendrá que en el largo plazo los niños y jóvenes que por el momento representan el mayor porcentaje de población dependiente, deberán ser quienes soporten el peso de las actuales generaciones productivas, el cual de no tener el aprovechamiento adecuado y provisión de recursos para el futuro podría hacer que la presión a las generaciones venideras sea insostenible, generando mayores dificultades en la probabilidad de obtener una pensión suficiente en el futuro (Serpas, 2014).

c) Institucionalidad

Si bien es cierto, el desempeño de la protección social es producto de sus componentes y desarrollo histórico de la misma, este también depende de la institucionalidad la cual a su vez

responde a factores políticos propios de la coyuntura de un país. La institucionalidad presenta fuertes deficiencias en lo que respecta a su estructura burocrática, lo que la ha llevado a un limitado desempeño, por lo que en vistas de mejorar el funcionamiento de la protección social las instituciones se deben ver fortalecidas, esto se podría llevar a cabo a partir de mejoras en la capacidad política que se tenga como institución para eliminar o cambiar programas de baja rentabilidad social, por aquellos que se muestren como los más viables y de mayor impacto social, además, se debe lograr que los programas se mantengan alejados de presiones políticas o corporativas (Bertranou, 2005).

Como se ha visto existen múltiples determinantes sobre los que se debe trabajar en un sistema de pensiones, de forma que se pueda llegar a uno con mayor eficacia y sobre todo equidad en lo que respecta a cobertura y calidad de la misma, pero sigue planteándose como base a estas modificaciones principalmente la estructura del mercado laboral, por tanto, se hace necesario que las políticas económicas que buscan potenciar los sistemas de pensiones se adecuen de la forma más óptima a las condiciones del mercado laboral y sin dejar de lado sectores laborales como el informal, no obstante, para emprender este camino son necesarias las medidas conjuntas a los demás determinantes del sistema que se han visto (género, demográficos, etc.).

CAPITULO 3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

En este capítulo se presenta un análisis empírico de los elementos claves que influyen en el desarrollo de un sistema de pensiones, para una mejor comprensión se aborda por medio de cinco apartados, el primero trata sobre la importancia del cambio demográfico, el segundo muestra de una forma más específica las características de los cuatro elementos (administración, financiamiento, beneficios y cobertura) del Sistema de Ahorro para Pensiones, el tercer apartado muestra la evolución de los principales indicadores del mercado laboral salvadoreño como una expresión de los problemas estructurales del país.

En el cuarto apartado se muestra una relación entre el mercado laboral salvadoreño y la cobertura de la población con seguridad social y finalmente, el quinto apartado muestra un modelo estadístico con el objetivo de estimar la relación entre la cobertura de seguridad social con algunas variables del mercado laboral, así como con algunas características de los trabajadores.

3.1 Importancia del cambio demográfico en la cobertura de un sistema previsional

Previo al análisis de indicadores de mercado laboral y cobertura para el sistema de pensiones es necesario el análisis de la estructura poblacional, por ello se dividirá el presente apartado en dos secciones, para las cuales se utilizarán las estimaciones poblacionales de 1950 a 2100 de World Population Prospects: The 2012 revisión para el caso de El Salvador. En la primera sección se aborda la evolución de la tasa de dependencia demográfica y en la segunda se presenta la composición poblacional por rangos de edad y por sexo.

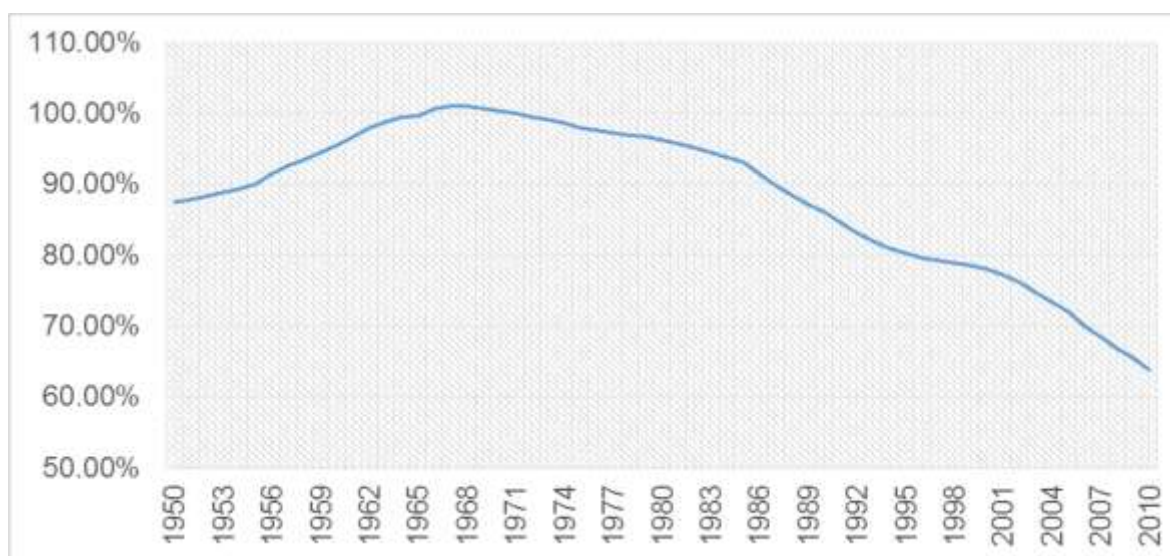
3.1.1 Tasa de dependencia demográfica en El Salvador

Con este indicador se muestra la relación entre los habitantes aptos para desempeñar una labor productiva, y los que no son aún aptos o han dejado de serlo por su edad avanzada, por lo que este indicador está definido como el cociente entre la sumatoria de los habitantes entre 0 a 14 años con los de 65 o más edad, dividido por el total de habitantes entre 15 a 64 años. Como se observa en el gráfico N° 1, en la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI se muestra una variación demográfica donde a partir del año 1950 hasta 1967 la tasa de dependencia mantenía una tendencia creciente, la cual luego se estabiliza entre el año 1967

y 1973 hasta comenzar un constante proceso de disminución desde 1974 hasta 2010. Este periodo se vio marcado por altos índices de emigración, donde la tasa neta de migración⁷ pasó de ser -2.4 en 1975 a -10.5 en 1990, a esta situación se sumó la guerra civil (FUNDAUNGO, 2010), no obstante la disminución de este indicador se ha mantenido hasta la actualidad.

En 1950 El Salvador tenía una tasa de dependencia del 87.55%, manteniéndose en crecimiento hasta que en 1967 llega a su punto máximo de 101.10%, desde 1966 hasta 1971 este indicador sobrepasó el 100%, es decir que la cantidad de población que estaba dependiendo económicamente de alguien más era aún superior que la población apta para trabajar. En 1967, año en el cual se presenta su punto máximo, la población total era de 3,440,000 habitantes aproximadamente, de los cuales 1,710,000 era población apta para trabajar y 1,729,000 habitantes dependientes.

Gráfico N° 1. Tasa de Dependencia Demográfica: Estimaciones 1950-2010, El Salvador



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

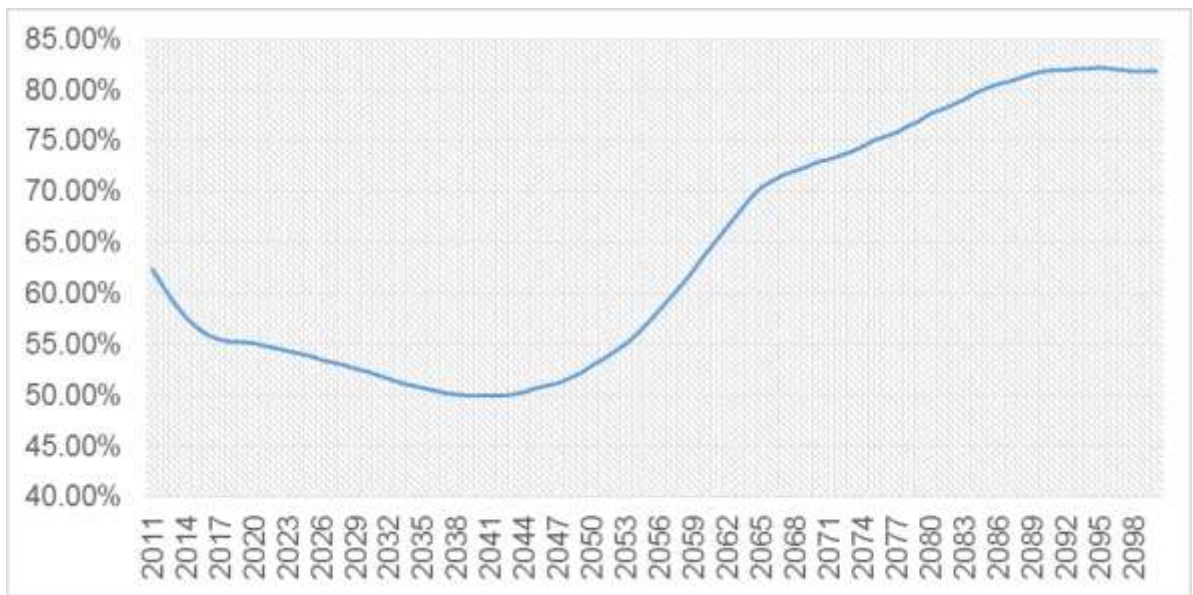
En los años posteriores se da un incremento del segmento poblacional de entre los 15 y 64 años mientras que las generaciones mayores de 65 años no tienen un aumento bastante significativo, por tal razón la tasa de dependencia va teniendo una disminución la cual para 1980 era de 96.30% y para el año 2000 había disminuido a 78.03%, finalmente para el año

⁷ La tasa neta de migración hace referencia al cociente entre el saldo neto de inmigración y migración entre la población media para un año determinado (CELADE, 1998) citado en FUNDAUNGO (2010).

2010 llega a 63.82%.

Las estadísticas muestran que desde el año de 1990, con una tasa de dependencia alrededor del 85%, El Salvador comenzaba un periodo de auge poblacional en el que la mayoría de habitantes en edad de desempeñarse en actividades productivas superaba en buena parte al segmento dependiente económicamente de estos, por lo que es aquí donde se debían comenzar a gestar las condiciones laborales para aprovechar el periodo, este es conocido como bono demográfico, precisamente durante este período durante el segmento de población en edad potencialmente productiva crece de forma constante en relación a los que aún no pueden serlo y los que ya dejaron de serlo (FUNDAUNGO, 2010). A futuro se esperaría que el fondo de ahorro generado en este periodo supliera las necesidades de vejez de estas generaciones a futuro, situación que no se dio ni se está dando en El Salvador.

Gráfico N° 2. Tasa de Dependencia Demográfica: Estimaciones 2011-2100, El Salvador



Fuente: Elaboración propia, en base a las estimaciones poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

Para el análisis del comportamiento del indicador de dependencia demográfica desde el año 2011 al 2100, se tomarán como base las estimaciones realizadas por las Naciones Unidas en World Population Prospects: The 2012 Revisión. Mostrando en el gráfico 2 una estimación sobre el futuro comportamiento que tendrá la tasa de dependencia demográfica para el caso de El Salvador.

En el gráfico N° 2 se observa que durante los siguientes años se espera que la tasa de dependencia siga una tendencia decreciente, llegando a su punto mínimo en el año 2041, para el cual se presentaría 49.93%, en promedio desde el año 2011 hasta el 2041 rondaría el 53.76%, siendo este el periodo al que se debería sacar el mayor provecho en cuanto al ahorro que la población en edades potencialmente productivas podría generar para sus necesidades futuras, pero esto no se dará solo de forma automática con las características económicas y sociales de la actualidad, esta situación requiere de fuertes reformas encaminadas a mejorar el mercado laboral, y que este pueda apoyarse de un sistema previsional inclusivo, que mantenga altos niveles de cobertura. Entre mayor sea esta cobertura mayor será el aprovechamiento del ahorro futuro que se obtendrá para sostener el posterior envejecimiento de estas generaciones.

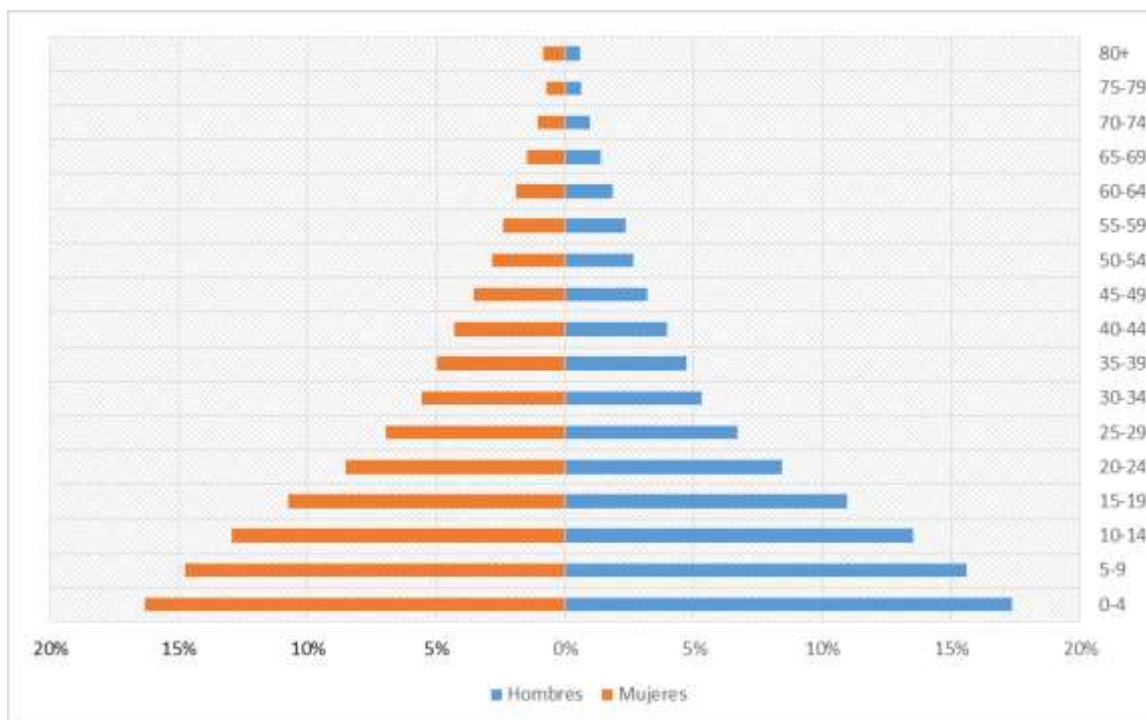
Luego del año 2041 se estima que la tasa de dependencia entrará en un proceso de incremento, pasando de 49.94% en 2041 a 77.64% en 2080 y se espera un punto máximo de 82.19% para el año de 2095. Si bien es cierto, este porcentaje aún no demostraría una población dependiente mayor a la población apta para trabajar, una gran parte del porcentaje poblacional estará concentrado en edades superiores a los 60 años, el cual por ejemplo para 2095, se estimaría que sería el 36% de la población mientras que los menores de 15 años representarían el 14.82%.

La situación antes descrita muestra el proceso de envejecimiento que tendrá El Salvador, este tiene serias implicaciones sociales y económicas que deben mitigarse a partir de políticas públicas referentes a la seguridad social, FUNDAUNGO (2010) señala 3 aspectos que serían afectados: el sistema de jubilación debe acoplarse a la situación donde las personas activas laboralmente disminuyen junto a la recaudación de impuestos en relación a los que reciben ayudas por medio del Estado, el sistema de salud incrementa sus costos al aumentar la cantidad de adultos mayores ya que requieren de un tiempo de atención más prolongado y cuidados más especializados y el cuidado de los adultos mayores también requiere de recursos adicionales, ya que esta actividad que anteriormente desempeñaban los mismos familiares principalmente mujeres se ve dificultada con los procesos de inclusión de las mujeres al mercado laboral y los cambios culturales (FUNDAUNGO, 2010).

3.1.2 Distribución Poblacional de El Salvador

En esta sección se aborda la distribución de la población de El Salvador por rangos de edad y sexo desde 1980 al año 2100, estos datos se presentan en el gráfico N° 3.

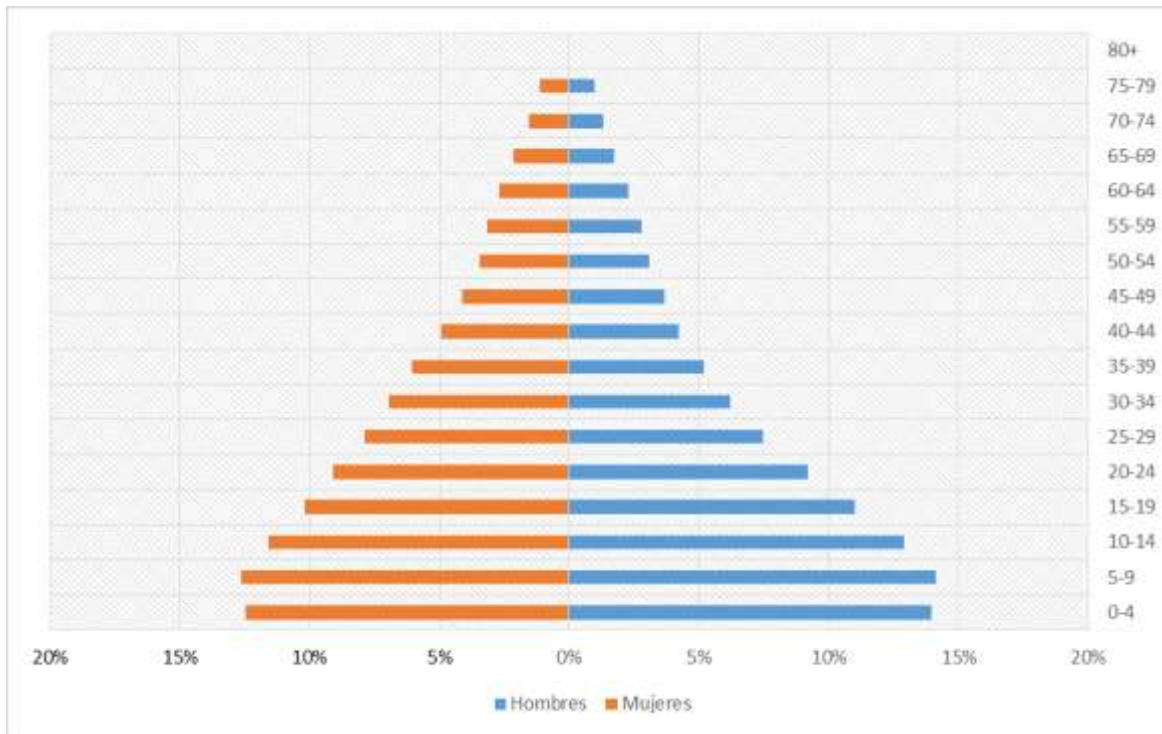
Gráfico N° 3. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 1980



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

Para el año de 1980 se observa en el gráfico N° 3 que la población en edad inferior a los 15 años representaba buena parte de los porcentajes totales tanto para hombres como para mujeres, y es que para dicho año se encontraban en 44.04% para mujeres y 46.41% para hombres, quienes se encontraban en edad potencialmente productiva representaban 49.91% para mujeres y 48.18% para hombres mientras que los adultos mayores 6.06% mujeres y 5.40% hombres. Se observa en la figura piramidal que la mayor concentración poblacional se encuentra en el rango de edad de los menores de 15 años dando al gráfico un mayor grosor en estos rangos, además de ello tal como se observaba en la tasa de dependencia este indicador mostraba un alto nivel de población dependiente dada esta distribución.

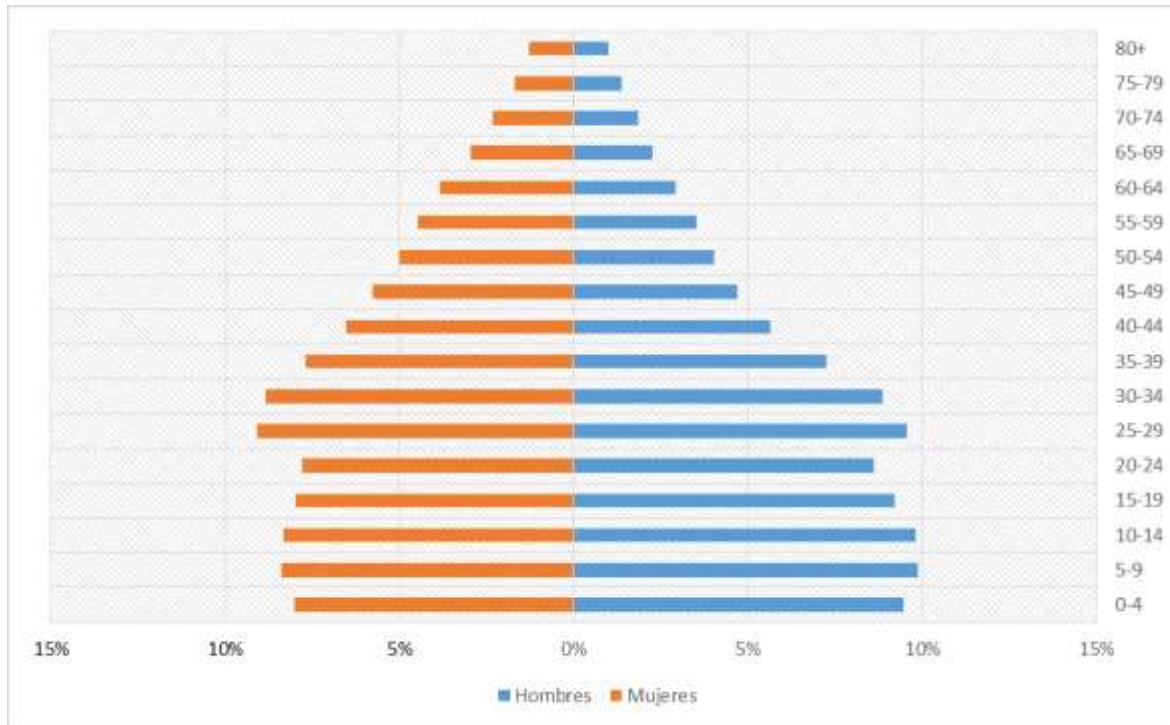
Gráfico N° 4. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 2000



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

Para el año 2000 se observa en el gráfico N° 4 que para las mujeres y hombres se tenía la siguiente distribución, 36.68% para mujeres y 40.97% para hombres que se encontraban en edad inferior a los 15 años, 55.81% de las mujeres y 52.79% de los hombres conformaban el segmento de los potencialmente productivos, mientras que 7.51% de las mujeres y 6.25% de los hombres conformaban el segmento de adultos mayores. Para este año los porcentajes de población en edad productiva representaban más de la mitad de la población, viéndose aumentados en buena medida respecto a la cantidad que representaban para 1980, los menores de 15 años disminuyeron en su porcentaje, mientras que los adultos mayores se mantienen en un porcentaje similar al que representaban en 1980, dichos cambios explican la caída de la tasa de dependencia en este periodo.

Gráfico N° 5. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 2025

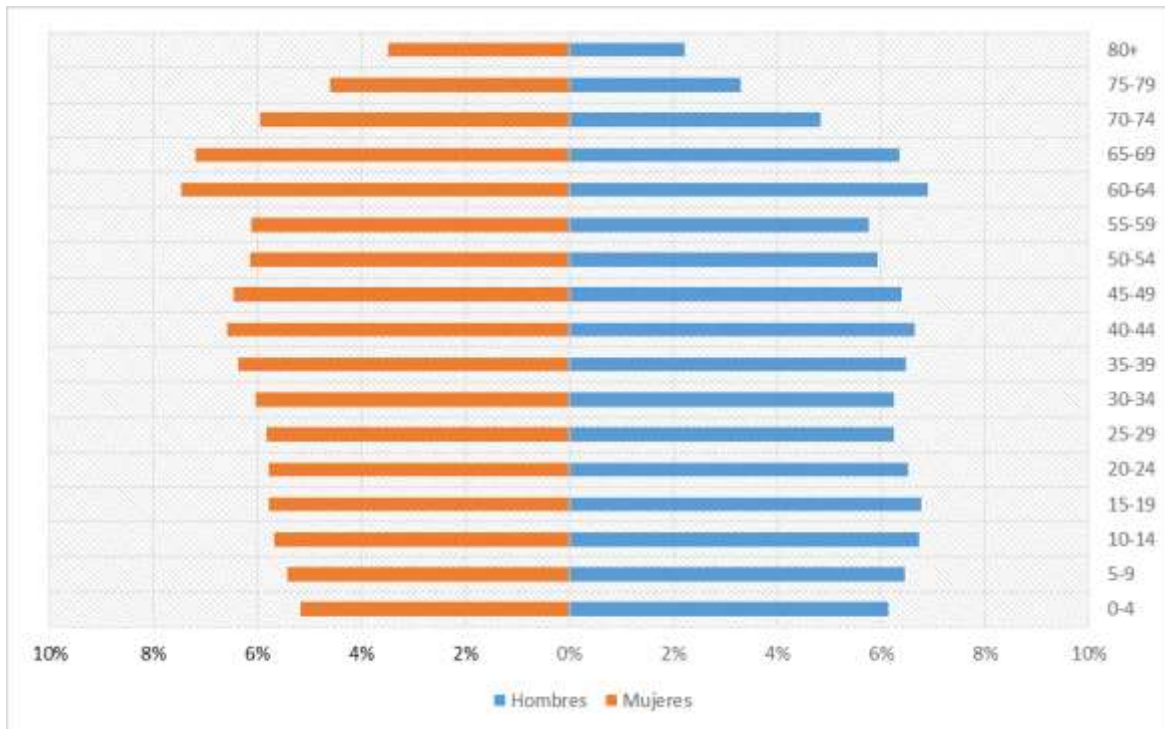


Fuente: Elaboración propia, en base a las estimaciones poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

Para el año 2025 se observa en el gráfico N°5 que se espera que el mayor porcentaje de población se encuentre en el segmento potencialmente apto para desempeñar una actividad económica, y es que este es uno de los puntos donde es más visible el Bono Demográfico, para este periodo se observa que un 24.72% y 29.15% de mujeres y hombres respectivamente se encuentran en una edad menor de 15 años, 63.19% de mujeres y 61.44 de hombres representarían el segmento potencialmente productivo, mientras que 12.09% de mujeres y 9.42% de hombres estarían en el segmento de adultos mayores.

En el segmento de menores de 15 años se tendría una disminución del porcentaje de población que representan, dicha situación se ve reflejada en el grafico N°5 donde la base de la pirámide deja de ser la más grande, estando ahora dentro del segmento de población potencialmente productiva, el cual tiene un aumento respecto al porcentaje representado en el año 2000, por otro lado el segmento de adultos mayores pasará a representar un porcentaje significativamente mayor al que tenían en el año 2000.

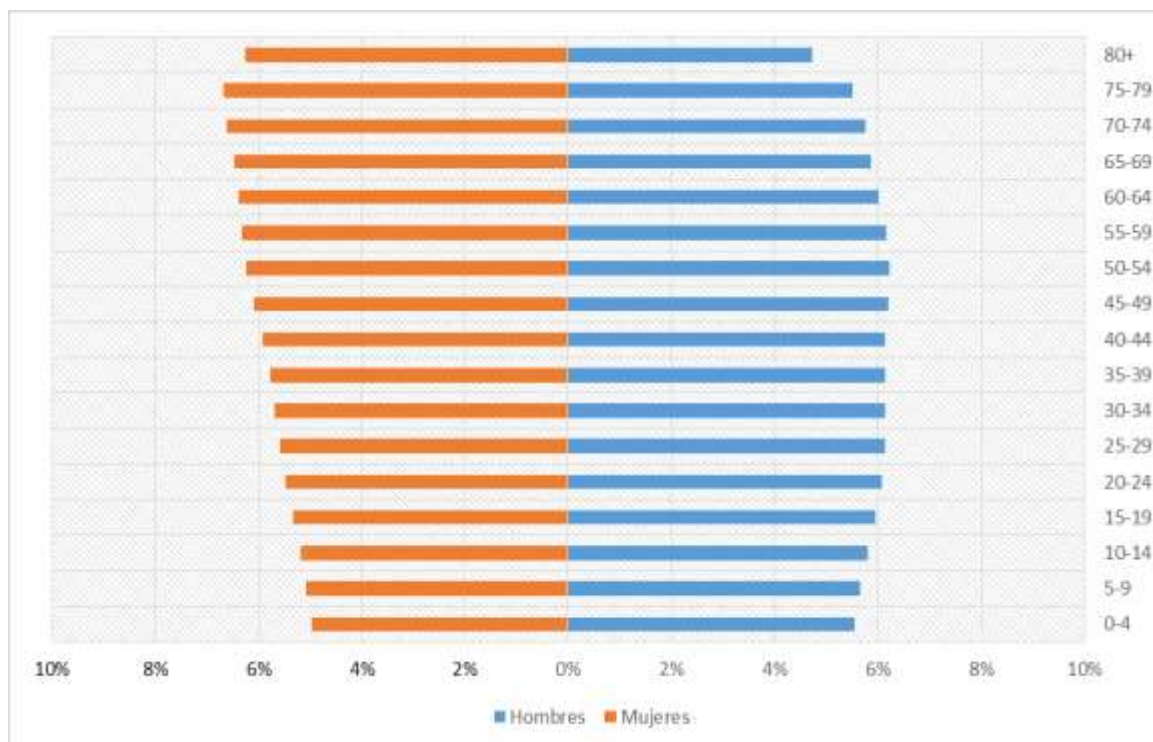
Gráfico N° 6. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 2060



Fuente: Elaboración propia, en base a las estimaciones poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

En cuanto lo esperado para el año 2060 se observa en el gráfico N°6, que la estructura poblacional sufrirá fuertes modificaciones, y es que para este año se espera que un 16.26% de mujeres y un 19.35% de hombres se encontrarán en una edad inferior a los 15 años, un 55.06% de las mujeres y un 57.03% de los hombres estarán en edad potencialmente productiva, mientras que los porcentajes de adultos mayores serán de un 28.68% para mujeres y 23.62% para hombres. En este gráfico se observa cómo se pierde la figura piramidal dada por las estructuras poblacionales de los años antes visto, y es porque la concentración poblacional para este año dejará de encontrarse en los segmentos de edad más jóvenes, la cantidad de población en edad menor de 15 años representa un porcentaje menor que el del año 2025, de igual forma el porcentaje que representan los que están en edad potencialmente productiva sufre una disminución, mientras que el porcentaje de adultos mayores aumenta en buena proporción con respecto a los datos del año 2025.

Gráfico N° 7. Distribución Poblacional Porcentual por rangos de 5 años, por sexo, El Salvador 2100



Fuente: Elaboración propia, en base a las estimaciones poblacionales de Naciones Unidas, (World Population Prospects: The 2012 Revisión).

En lo que respecta a la estimación final, se presenta en el gráfico N°7 que para el año 2100 se espera que en el caso de las mujeres se tenga 15.23% y para hombres 17.00% en el segmento de población con edad inferior a los 15 años, en lo que respecta a los que estarán en el segmento de población potencialmente productiva se tendrá que representarán 52.38% para el caso de las mujeres y 55.16% para los hombres, mientras que 32.39% de las mujeres y 27.84% de los hombres formarán el segmento de adultos mayores. Finalmente en el gráfico N°7 se observa una figura donde la base de la pirámide es más delgada que la de la parte media y alta, quedando evidenciados los cambios en la estructura poblacional que se tenían en la pirámide poblacional de 1980 donde se tenía a la base una mayor concentración de población en edad menor de 15 años, en lo que respecta al año 2060 se tendría una disminución del porcentaje tanto del segmento con edad inferior a los 15 años y del que se encuentra en edad potencialmente productiva, siendo el segmento de adultos mayores el que habría aumentado su representación poblacional

En síntesis, como se ha ido señalando a lo largo de estos apartados, de momento El Salvador

se encuentra en un periodo clave en el cual las decisiones tomadas marcarán el rumbo de las generaciones presentes y futuras. La presión financiera que se estaría trasladando a las generaciones futuras solo puede disminuirse tomando las decisiones adecuadas en la actualidad, un país que no aprovecha su periodo de “Bono Demográfico” se está encarrilando a un futuro en el que no podrá asegurar de forma óptima la seguridad social para las generaciones en situación de vejez.

El bono demográfico si bien es cierto abre una ventana de oportunidades a un país, éstas no se dan de forma automática, FUNDAUNGO (2010) señala 3 aspectos mínimos sobre los cuales deben trabajarse las políticas públicas del país para sacar un mayor beneficio a esta condición demográfica:

- a) Lograr un desarrollo sostenido en base a políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva y con ello se amplíen las oportunidades laborales.
- b) Es fundamental la inversión en capital humano con un mayor énfasis en los jóvenes, además de políticas para la disminución de la precariedad y la informalidad a la que recurren por marginaciones en el mercado laboral, siendo necesario para esto una respuesta clara ante la creciente oferta laboral.
- c) Es necesaria la incorporación al sector formal del mercado laboral a toda la población en condiciones potencialmente productivas y de esta forma asegurar un salario y acceso a beneficios relativos a la seguridad social.

3.2 Principales características de los elementos del SAP; administración, financiamiento, beneficios y cobertura

El Sistema de Ahorro para Pensiones posee ciertos elementos de importancia que permiten el funcionamiento del mismo, similar a lo que ocurría con el antiguo sistema público. En esta segunda sección se presentan esos elementos con sus principales características, para seguir un orden se presentan por medio de cuatro subsecciones: en la primera se aborda el elemento administrativo por medio de tres ejes importantes: la evolución del número de AFPs, los porcentajes de traspasos entre AFPs y el costo administrativo del sistema. Como segunda subsección se encuentra el elemento del financiamiento enfocado en la parte de la evolución del fondo de pensiones y de la rentabilidad.

La tercer subsección se refiere a los beneficios del SAP, enfocado en las pensiones promedio que reciben los pensionados y una comparación de este con el costo de la canasta básica

ampliada, la cuarta y última subsección aborda la cobertura de afiliados, cotizantes y población adulta mayor.

3.2.1 Administración

El primer elemento que se analizará del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) implantado en El Salvador luego de la reforma sustitutiva de 1998 es la administración que se presenta en dicho sistema. En este apartado se considerarán tres puntos que se toman como relevantes para la explicación de esta subsección, uno es la evolución del número de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), el otro son los porcentajes de traspasos de cotizantes que se han presentado en las AFPs, y se cierra con la evolución del costo administrativo que generan las mismas.

Según Mesa-Lago y Durán (1998) dentro del nuevo sistema de pensiones salvadoreño se podía interpretar como uno de sus objetivos, que con la reforma sustitutiva se lograría el aumento de oportunidades en el mercado laboral, fomentaría el ingreso de nuevas AFPs, lo que generaría competencia y evitaría la concentración de poder. La competencia entre las AFPs, su modernidad y personal calificado, su carácter privado y la libertad de elección que tendrían los cotizantes, permitirían que estas instituciones logaran mayor eficiencia y su costo administrativo se redujera.

Con los tres puntos abordados en esta sección se podrá tener una valoración sobre si las apuestas de ese objetivo se llegaron a cumplir o simplemente se quedó en unas expectativas inalcanzables. A continuación se presentan las principales ideas sobre los tres puntos considerados como ejes para la explicación de la administración del SAP:

a) Evolución de las AFPs en El Salvador

Como ya se ha hecho mención, las Administradoras de Fondos de Pensiones se convertirían dentro del nuevo sistema de pensiones en las administradoras de los fondos aportados por los cotizantes, siendo supervisada su función por la Superintendencia de Pensiones.

La Ley SAP permite la flexibilidad a las AFPs para contratar servicios como la recaudación de cotizaciones, procesamiento de información y otros procesos relacionados con sus operaciones con terceras empresas, con excepción de la gestión actual de la cartera de inversiones. Además, las AFPs tienen que tramitar una póliza de seguro por licitación pública para garantizar la financiación de las prestaciones de invalidez y sobrevivencia, y el contrato

de seguro deberá ser firmado con una compañía de seguros que opera en el área de personal (seguros de vida) (Acuña, 2005).

A finales de 1996 ya empezaban a manifestar ciertas entidades su intención para formar parte en la creación de AFPs, estaban; (1) la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO); (2) la AFP chilena llamada PROVIDA junto a BANCASA e Inversiones Universales; (3) CITICORP, Banco Cuscatlán y Banco Agrícola Comercial; (4) TV Jorge Zedán, empresarios salvadoreños y una compañía Canadiense; (5) FUTURA por el Sindicato de Luz y Fuerza de la Argentina y sindicalistas de ANTEL, CEL y ANDA; y (6) Grupo Financiero Universal. Sin embargo, para la creación de las AFPs se requería cierta documentación solicitada por la Superintendencia de Pensiones, lo que dificultó en ese momento la presentación oficial de una candidatura por parte de una AFP, y hasta en noviembre de 1997 se presentan oficialmente las candidaturas por parte de seis instituciones al tener en regla la documentación necesaria, sin embargo, con el respaldo de la Ley no podían hacerse de conocimiento público los nombres de los solicitantes⁸ (Mesa-Lago & Durán, 1998).

Fueron un total de cinco AFPs las que para inicios de 1998 estaban aprobadas para empezar a operar y afiliar a las personas, se mantenían algunas de las que en un principio habían mostrado interés en incorporarse a la administración del nuevo sistema, otras AFPs no aprobaron los requisitos. Estas cinco AFP son: *CONFÍA*, con inversión de Citi Bank; *Máxima*, con capital de Argentaria de España; *Porvenir*, con inversión de ProVida Internacional S.A de Chile; *Previsión*, con inversión del Banco Bilbao Viscaya BBVV; y *Profuturo*, con capital de cuatro constructoras nacionales⁹ (Alvarenga, 2002). El funcionamiento de estas AFP se consideraba según la Superintendente de Pensiones Francia Brevé en Gallegos (1998) como estable en base a las características que poseía el mercado laboral salvadoreño, sin embargo, otros profesionales ponían en duda esas expectativas, augurando por medio de estudios que sucedería lo contrario.

Mesa-Lago y Durán (1998) hacían el cuestionamiento si en realidad el número de AFPs que operarían en El Salvador les permitiría entrar en competencia para así evitar la concentración de afiliados en pocas manos. En un estudio previo Mesa-Lago había encontrado una relación positiva entre el número de afiliados y el número de cotizaciones en algunos países que habían implementado un sistema privatizado similar al de El Salvador: Para mediados de 1997 en

⁸ Para mayor información de los aspectos técnicos que necesitaba una AFP para ser constituida, consultar nota periodística de Pino 1997 para La Prensa Gráfica.

⁹ Para mayor información sobre la constitución de estas cinco AFP, consultar nota periodística de Cabrera 1998 para La Prensa Gráfica. Y la nota de Gallegos 1998 en El Diario de Hoy.

Argentina existían 5.4 millones de asegurados y 21 administradoras, en México existían 11 millones de asegurados y 17 administradoras, en Chile habían 5.5 millones de asegurados y 13 administradoras, en Colombia 2 millones y 9 administradoras y en Bolivia 356,000 y 2 administradoras.

Al realizar un contraste de lo que se vivía en otros países con similar sistema al que se presentaba en El Salvador (con un estimado de asegurados que se quedarían en el SPP y otros que se pasarían al SAP, en base a una recopilación de estudios de entidades como FUSADES (1997), Superintendencia (1997) y Durán (1998)) se encuentran discrepancias con la mayoría, principalmente con la realidad del mercado de asegurados que presentaba El Salvador. Las estimaciones de esos autores (ver cuadro N° 2) variaron entre 307,000 y 475,000 asegurados para 1997, lo que representaba que el mercado salvadoreño era muy pequeño, muy similar al de Bolivia, sin embargo, ahí por ley las autoridades solo permitieron la creación de dos administradoras que se repartirían el total de asegurados en igual porcentaje. De ese conglomerado de cotizantes que tenían la opción de pasarse al nuevo sistema los que mayor peso tenían eran los mayores de 36 años, que para las estimaciones de FUSADES representaban 48.8% y para la Superintendencia 65.7%.

Cuadro N° 2. Estimado de Asegurados que podrían haberse pasado al SAP y cuantos se quedaron en el SPP (1995-1997)

Grupos de asegurados	FUSADES:1997		Superintendencia: 1997			Durán	
	Original		Ajustado ^a	Estimado ^b		N°	%
	N°	%	N°	N°	%		
Se quedan	180,204	30.8	162,579	52,166	9.9	152,610	26.5
Obligados ^c	60,840	10.4	54,897	29,439	5.6	n.d.	
Con opción ^d	119,364	20.4	107,682	22,727	4.3	n.d.	
Se pasan	404,364	69.2	365,277	475,690	90.1	423,733	73.5
Obligados ^d	119,364	20.4	107,682	128,789	24.4	n.d.	
Con opción ^e	285,000	48.8	257,595	346,901	65.7	n.d.	
Total	584,568	100	527,856	527,856	100	576,343	100

Fuente: Mesa-Lago y Durán (1998) basándose en FUSADES (1997) y Superintendencia (1997).

Notas:

- a. Ajustado por Mesa Lago basado en los mismos porcentajes y el estimado de la Superintendencia del total de asegurados a mediados de 1997.
- b. Basado en la aseveración de la Superintendencia de que a un 85% de los que tienen opción "le convendría pasarse", pero el número puede variar.
- c. Grupo de edad: 50 años mujeres y 55 años hombres o mayores a esa edad.
- d. Grupo de edad: 36 años o más y menores de 50 mujeres y 55 hombres.
- e. Grupo de edad: menores de 36 años.

La evidencia demostró que en El Salvador no existía un número considerable de asegurados en el sistema de pensiones privado, por lo tanto sería un máximo de tres AFPs las que estos asegurados podrían llegar a mantener sostenible, generando así lo que tradicionalmente se conoce como oligopolio o monopolio. En este tipo de reformas privatizadoras se ha experimentado que la concentración de la mayoría de asegurados en las más grandes AFPs es difícil de evitar (Mesa-Lago & Durán, 1998).

Dentro de las deficiencias que se le podrían atribuir al marco regulatorio salvadoreño es que no existe una ley que impida el desarrollo de monopolios y que permita la libre competencia entre AFPs. Esto en cierta manera provocó como menciona Alvarenga (2002, p. 31):

"la práctica empresarial de la fusión, propia de una economía de libre mercado, permite a las empresas posicionarse mejor, ahorrar costos por las economías de escala, o aumentar la eficiencia y productividad, pero cuando ésta se ejerce en ausencia de un marco regulatorio adecuado, esta práctica atenta contra la competencia y estimula el monopolio. El sistema de pensiones se ha visto afectado en la promoción de la competencia entre las AFPs debido a esta debilidad regulatoria prevaleciente en el país".

Precisamente estas proyecciones que tenían diversos analistas quedaron evidenciadas con el comportamiento de las AFPs. Como ya se mencionó fueron cinco las que empezaron a operar en 1998, para junio de 2000 existió una fusión entre tres de ellas conformando la AFP Crecer. Por otro lado la Superintendencia de Pensiones retiró la licencia a Profuturo aludiendo que no contaba con el capital suficiente, sin embargo, hay que resaltar que esta administradora funcionó hasta 2003, aún se encontraba funcionando debido a que la administradora interpuso una demanda contra la medida de la Superintendencia, y mientras no se solucionara la Superintendencia seguía con el control de la entidad. Al estar totalmente liquidada Profuturo desaparece del mapa y se fortalece el monopolio de AFPs que ya se venía prediciendo, quedan en el mercado únicamente la AFP Crecer y la AFP Confía (Acuña, 2005).

Al momento en que por Ley se aprueba la creación de las AFPs, se dio a conocer a las personas la forma en que debían o podían afiliarse al nuevo sistema privado administrado por dichas entidades. Estas formas se establecieron por medio de las edades de los futuros afiliados y de los existentes en el Sistema Público (ISSS e INPEP) como ya se ha mencionado, sin embargo, es importante recordarlos (Argueta, 2011):

- a) Los afiliados obligados a cambiarse al SAP son los que al momento de llevarse a cabo la reforma estructural contaban con menos de 36 años de edad indiferentemente de su sexo, al igual que los que se incorporaran por primera vez al mercado laboral con una relación de dependencia salarial.
- b) Dentro de las personas con menos de 36 años de edad podrían estar los que al momento de entrar en vigencia la reforma estructural contaban con menos de doce meses de cotización en el SPP, y los que tuvieran más de doce meses de cotización. Los primeros recibirían pensiones calculadas en base al saldo de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), los segundos en base a un Certificado de Traspaso (CT) más lo que acumulen en su CIAP durante su vida laboral y fórmulas sobre contribuciones al sistema público.
- c) Los afiliados de 55 años o más para hombres y de 50 o más para mujeres al momento de entrar en vigencia la reforma estructural debían permanecer obligatoriamente en el ISSS o en el INPEP.
- d) Los afiliados que podían optar a cambiarse al SAP o permanecer en el sistema público eran las personas que al momento de entrar en vigencia la reforma estructural tenían 36 años de edad o más y eran menores de 55 los hombres y 50 las mujeres.

Por su parte los trabajadores independientes poseen la opción de afiliarse voluntariamente, al igual que los salvadoreños que residen en el extranjero. Tanto estas personas como los afiliados por grupos de edades tienen en base a la Ley el derecho a elegir la administradora que ellos prefieran.

Respecto a las estrategias de afiliación por parte de las AFPs se han presentado mecanismo que no posibilitan la libre elección de los futuros afiliados, por el contrario se han caracterizado por carecer de legitimidad, transparencia y competitividad. Se ha mantenido la idea que las AFP han llegado a tener acuerdos con algunos patrones o con el departamento de recursos humanos de una institución sólida para que se afilien a determinada AFP, sin tener en cuenta

que el que debe elegir es el empleado (CONTRAPUNTO, 2013). También se han desarrollado prácticas anticompetitivas entre las mismas AFP, quienes brindaban información difamatoria a los futuros afiliados sobre las otras administradoras, lo cual se refleja en una entrevista realizada a unos trabajadores de una de las AFP por López y Sol (2007).

Retomando la idea de la existencia de monopolio, también hubo un reflejo del mismo en cuanto a los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia proporcionados por las sociedades de seguros de personas (aseguradoras), las cuales junto a las AFPs formaban parte del sistema de seguridad social salvadoreño. Como bien menciona Mesa-Lago y Durán (1998) para 1995 existía únicamente una aseguradora de vida registrada que contaba con un ranking como respaldo, considerando así difícil el logro de desarrollar un número deseable de estas asociaciones que permitieran una competencia eficaz entre ellas.

Este comportamiento de concentración de AFPs y de las aseguradoras poco o nada cambió con el desarrollo del sistema de pensiones privado, en la actualidad siguen siendo pocas las aseguradoras de vida que prestan sus servicios, son tres las más representativas en cuanto a asegurados se refiere: Sisa, Asesuisa y Chartis Vida. Sin embargo, se han visto involucradas en indagaciones por supuesta prácticas anti-competitivas junto a las dos administradoras de fondos de pensiones que prevalecen en la actualidad y se han mencionado; AFP Crecer y Confía. La sospecha radica en que las aseguradoras han manipulado las ofertas económicas presentadas como licitaciones a las AFPs, con el fin de contratar los seguros de invalidez y sobrevivencia. Las aseguradoras buscaban ser contratadas por las AFP que poseen o dependen del mismo grupo económico del que eran parte, es decir, de propiedad de un mismo capital (CONTRAPUNTO, 2013).

b) Porcentajes de traspasos anuales entre AFPs

Otro supuesto importante que se pretendía con el nuevo sistema es la libertad de elección que tendrían los asegurados sobre las AFPs que más les ofrezcan beneficios. Sin embargo, difícilmente se podría llegar a desarrollar si la realidad salvadoreña refleja un número pequeño de AFPs y una concentración de afiliados alta.

El duopolio de AFPs en El Salvador no permite que exista una movilización de afiliados entre diferentes instituciones y mucho menos que exista competencia entre las mismas. Aunque la Ley SAP permite a los asegurados hacer traspasos entre AFPs difícilmente estos pueden ser altos, debido a que solo serían dos las opciones con las que contarían, otro hecho que pudiera

agravar esta situación es la poca información que los asegurados poseen sobre las prestaciones que ofrecen las administradoras.

Como bien menciona Mesa-Lago y Durán (1998) si los asegurados tuvieran acceso a suficiente información y actuaran de forma racional, escogerían a las AFPs que ofrecieran las mejores prestaciones y cobrarán las comisiones más bajas, ya que así pudieran obtener mejor rentabilidad e incrementar sus fondos acumulados en su cuenta individual. La evidencia de esto es la mostrada en la entrevista de López y Sol (1997) que las AFPs no informan de manera correcta a los asegurados y gastan más recursos en hacerse publicidad, además la mayoría de la población no se muestra interesada en conocer las opciones que tienen para elegir.

Se puede observar en el cuadro N° 3 la secuencia histórica que ha existido en cuanto a la competencia entre AFPs para absorber el mercado de asegurados en El Salvador desde el momento de la implementación de la reforma estructural y la entrada en funciones de las AFPs.

Cuadro N° 3. Número de AFPs y concentración de afiliados en las dos mayores (1998-2014)

Año	Número de AFPs	Concentración 2 mayores (%)
1998	5	64,0
1999	5	98,8
2000	3	99,3
2001	3	99,7
2002	3	100,0
2003	2	100,0
2004	2	100,0
2005	2	100,0
2006	2	100,0
2007	2	100,0
2008	2	100,0
2009	2	100,0
2010	2	100,0
2011	2	100,0
2012	2	100,0
2013	2	100,0

2014	2	100,0
------	---	-------

Fuente: Tomado hasta el año 2010 de Mesa-Lago (2011) y actualización en base a la Superintendencia del Sistema Financiero (2011-2014).

Este cuadro refleja lo que se ha expuesto, de a poco se fueron disminuyendo las AFPs en funciones y la concentración de los afiliados y cotizantes se fue conglomerando en pocas manos, en dos para ser exactos desde los años 2003 hasta la actualidad, AFP Confía y AFP Crecer. Lo que refleja esta información es prácticamente una contradicción con lo que se promulgaba a la hora de implementar la reforma estructural sustitutiva del sistema de pensiones, la administración privada se suponía incentivaría la competencia y por lo tanto haría más eficiente el sistema, a diferencia del público que no tiene competencia y por lo tanto hace al sistema ineficiente. En la práctica no se ha eliminado la supuesta falta de competencia que existía en el sistema público, de lo contrario el sistema privado sigue sin tener competencia en su funcionamiento.

Por medio de la Ley SAP se le otorgó a los afiliados el derecho a poder cambiarse de AFP, pero estos traspasos debían estar fundamentados mediante ciertas normativas, en un primer momento (1998) se estableció como mínimo hacer un abono de seis cotizaciones mensuales, para 2005 ya se había incrementado a doce meses de cotizaciones, por lo que las oportunidades de traspaso de los afiliados cambiaron de dos por año en 1998 a una a partir del 2005.

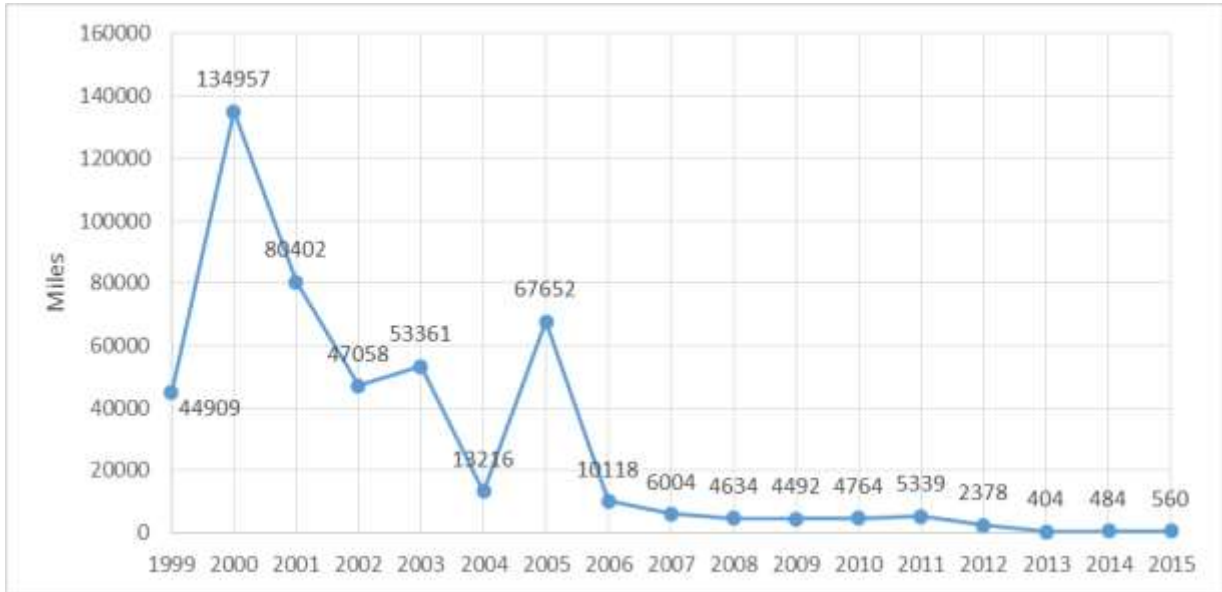
El gráfico N°8 presenta los traspasos efectivos anuales entre AFPs, reflejando una tendencia y un número a la baja en los años de funcionamiento del nuevo sistema privado.

El gráfico muestra una tendencia a la baja de los traspasos anuales llevados a cabo entre las AFPs desde sus inicios, el incremento más pronunciado se muestra en el año 2000 con 134,957, pero se podría atribuir este motivo a las fusiones que se dieron entre AFPs y al cierre de una de estas que se mencionó anteriormente, posteriormente las cifras han ido a la baja, salvo en el años 2005 donde se incrementaron los traspasos hasta 67,652, para el 2013 se registró la cifra más baja con tan solo 404 traspasos y se prevé que esta cifra sea similar o inferior para 2014, cifra que no ha variado mucho en el último dato obtenido a junio de 2015.

El incremento vivido en 2005 puede atribuirse a un comportamiento especulativo por parte de los afiliados, porque como indica la Superintendencia de Pensiones (2008) mediante el Decreto Legislativo N°. 891 de 2005, se modifica la ley SAP para ampliar los requisitos de

traspasos a doce cotizaciones por año (antes se mantenía a seis cotizaciones por año), la cual entraría en vigencia a partir de mediados de 2006, y precisamente en este año se da una reducción elevada hasta unos 10,118 traspasos.

Gráfico N° 8. Traspasos acumulados al final de cada año en el SAP (1999-Junio 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FIAP (Informes anuales y semestrales 1999-2004) y Resumen Estadístico Previsional de la Superintendencia del Sistema Financiero (2005- Junio 2015).

Según Mesa-Lago (2011) el porcentaje de traspasos anuales de los afiliados al SAP disminuyó de 16% en el año 2000 a tan solo 0.2% para el 2010, ubicándose entre los sistemas privados en toda América Latina como la tercera más baja. Otro hecho que podría atribuirse al bajo número de transferencias por años es la existencia de una alta tasa de rechazo de las solicitudes de traspasos, que en 2005 fue de alrededor de 30 por ciento (Acuña, 2005). En El Salvador, la Superintendencia del Sistema Financiero interviene directamente en el proceso, al ser quienes aprueban las solicitudes presentadas por las AFPs, mientras que en otros países la responsabilidad de notificar y aceptar la transferencia recae en la propia AFP. Según fuentes del sector, el alto nivel de rechazo es en parte el resultado del celo de la Superintendencia del Sistema Financiero en la comprobación de los más pequeños detalles de las aplicaciones (Acuña, 2005).

De acuerdo al Art. 12 de la Ley SAP, en la actualidad se sigue manteniendo en doce cotizaciones mensuales como mínimo el requisito para poder traspasarse de una

administradora a otra, donde es la Superintendencia del Sistema Financiero quien verifica el cumplimiento de los requisitos y aprueba las solicitudes de los afiliados cotizantes.

Comúnmente en los países donde los futuros trabajadores dependientes están obligados a afiliarse a los sistemas de pensiones como sucede en El Salvador, estos toman la actitud pasiva respecto a los servicios que ofrecen las AFPs debido a la naturaleza obligatoria, intangible y de largo plazo del producto. El impulso principal de las transferencias es generalmente por los esfuerzos de los agentes de ventas, que hacen que los afiliados conozcan las ventajas de la transferencia entre las AFPs con el fin de incrementar su propia cuota de mercado. En el sistema de pensiones en El Salvador, este fenómeno de consumidores pasivos es probable que sea acentuado por el hecho de que sólo hay dos AFP y que cada uno ofrece esencialmente el mismo producto financiero (Acuña, 2005).

Con el mismo producto financiero se está haciendo referencia a tres elementos fundamentales de las AFPs, la rentabilidad nominal y real, el costo administrativo y la concentración de la cartera valorizada. Para ciertos años en las dos AFP principales, Confía y Crecer, se presentaron los siguientes porcentajes (SSF, 2005, 2010, Marzo 2015):

a) Rentabilidad nominal y real

AÑO\AFP	AFP CRECER		AFP CONFIA	
	Rentabilidad Nominal	Rentabilidad Real	Rentabilidad Nominal	Rentabilidad Real
2005	5.90%	1.57%	5.69%	1.37%
2010	4.69%	2.50%	4.53%	2.35%
2015	4.42%	5.28%	4.38%	5.23%

Ambas administradoras muestran rentabilidades similares, sus variaciones no son muy significativas, y si se comparan los datos en cada una del 2005 hasta marzo de 2015, muestran las mismas variaciones, la rentabilidad nominal ha bajado en las dos AFP, y la real ha aumentado, pero siempre manteniendo porcentajes muy similares uno con otro.

b) Costo administrativo (comisión total = Comisión neta + costo del seguro)

AÑO\AFP	AFP CRECER	AFP CONFIA
2005	2.95%	3.00%

2010	2.70%	2.70%
2015	2.20%	2.20%

Desde el 2005 hasta marzo de 2015, prácticamente ambas AFP muestran similares costos administrativos que descuentan a sus contribuyentes, se ha mantenido la tendencia de igualación en ambos casos.

c) Concentración de la cartera valorizada

TITULOS\AFP	AFP CRECER			AFP CONFIA		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Instituciones públicas	79.7%	84.1%	82.8%	81.8%	85.2%	82.7%
Instituciones financieras	14.6%	12.1%	7.0%	11.4%	11.4%	6.06%
Sociedades Nacionales	0.1%	1.0%	0.5%	0.5%	0.9%	0.6%
Organismos financieros de desarrollo	4.5%	2.8%	2.5%	4.1%	2.3%	2.8%
Extranjeros	1.2%	0.0%	7.2%	2.2%	0.2%	8.2%

Ambas administradoras muestran una concentración de sus carteras en mayor porcentaje hacia deuda pública, y en menor porcentaje hacia otros instrumentos, esto indica la poca diversificación que ha existido en la cartera de inversiones a lo largo de su funcionamiento, por lo tanto están representando que ambas carteras son igual de riesgosas en cuanto al riesgo no sistemático.

Los datos de los productos financieros que ofrecen las AFPs muestran pocas diferencias entre ellos, si estos son los que deben tener en cuenta las personas al momento de elegir cual AFP le conviene más, difícilmente habría un mejor postor en el mercado y por lo tanto sería indiferente a las personas elegir a una u otra.

En teoría, el número de transferencias podría seguir cayendo según Acuña (2005, p. 18):

“debido a la falta de competencia en este tipo de industrias de duopolio. Además, las regulaciones que restringen las transferencias se imponen, incluyendo el requisito de que un afiliado tiene al menos que haber desarrollado doce cotizaciones mensuales y llenar un folleto de transferencia firmado en la AFP a la cual él o ella planea transferirse”.

c) Costo administrativo generado por el SAP

Otro elemento fundamental dentro de la administración de un sistema de pensiones es el costo administrativo y la eficiencia del mismo, por medio de un sistema privado donde prevaleciera la competitividad y libertad de elección se suponía habría una reducción en los costos administrativos y una eficiencia en su funcionamiento, sin embargo, las evidencias presentadas han demostrado que esa libertad y competitividad no logró desarrollarse en el sistema de pensiones salvadoreño. Como mencionan Mesa-Lago y Durán (1998) son dos los cargos que se hacen al salario del asegurado y componen el costo de administración del SAP; uno es la comisión cobrada por una AFP por la administración de la cuenta individual de vejez, y el otro es una prima cobrada por la AFP y transferida a una compañía de seguros para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

En sus inicios el SAP mostró para 1999 una cotización total del 10.71%, un depósito en la cuenta del contribuyente del 7.5%, una prima de seguro del 1.13% y una comisión administrativa del 2.08%, el total del costo de administración era del 29.97%. Por otra parte, para el 2014 se presentaba una cotización total del 13%, un depósito en la cuenta del contribuyente del 10.8%, una prima de seguro del 1.13% y una comisión administrativa del 1.07%, el total del costo de administración era del 16.92%. Los datos de la Superintendencia del Sistema Financiero, Mesa Lago (2010) y la FIAP muestran una disminución en el costo administrativo del sistema de pensiones privado a lo largo de su funcionamiento.

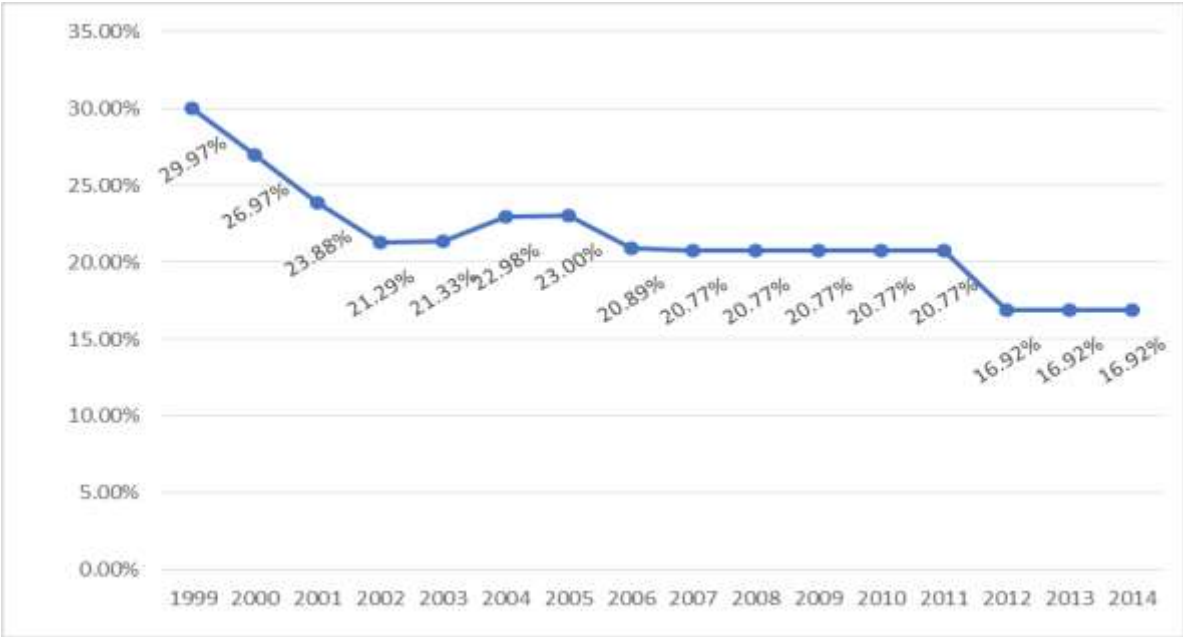
Para representar de una mejor manera la tendencia histórica del costo administrativo se muestra el gráfico N°9, el indicador utilizado para esto es el de porcentaje descontado por costo administrativo (prima administrativa y de seguro) entre el porcentaje de descuento total o cotización. Con este indicador se tiene la ventaja de poder hacer notar cuánto del aporte del contribuyente va al costo administrativo y cuanto a su fondo de pensiones.

La tendencia del costo administrativo se ha mantenido a la baja a lo largo del funcionamiento del SAP, como ya se hizo mención en 1999 el costo administrativo era de 29.97%, posteriormente hasta 2003 hubo una tendencia a la baja llegando a 21.33%, aumentó en 2004 y 2005 en comparación al 2003, pero para 2007 se dio otra baja hasta 20.77%, el cual se mantuvo hasta el año 2011. Para el 2012 se dio una baja que se ha mantenido constante hasta el 2014, con 16.92%.¹⁰

¹⁰ Para corroborar las primas y comisiones cobradas tanto por las AFPs como las aseguradoras, ver anexo N° 1.

Actualmente se presenta una comisión administrativa mostrada en 2014 del 2.2%, lo cual podría hacer pensar que es un porcentaje bajo, sin embargo, al tener en consideración que ese 2.2% es parte del 13% descontado o cotizado, y que el costo total es del 16.9%, esto indicaría que de cada US\$ 1 que aporte el contribuyente, US\$ 0.15 ctv. van a parar al costo administrativo y solo US\$ 0.83 ctv. a la cuenta del contribuyente, lo que demuestra que el 2.2% que en un primer momento se presume como bajo ya no parece tanto a priori teniendo estas consideraciones.

Gráfico N° 9. Costo administrativo del SAP como porcentaje de los descuentos a los contribuyentes (1999-2014)



Fuente: Elaboración propia tomado de 1999 a 2010 de Mesa Lago (2010) y de 2011 a 2014 de la FIAP (Informes anuales y semestrales 1999-2013).

Este elevado costo administrativo que se ha mantenido en El Salvador en el SAP, estaba posicionado en 2010 dentro de los 17 sistemas de pensiones latinoamericanos ya sea público o privado, como el segundo mayor con 2.81%, en comparación en los diez sistemas privados se promediaba un costo del 1.63%.

Según Mesa-Lago (2011) la comparación del costo administrativo del sistema privado con el del sistema de pensiones público antiguo no son comparables en tanto el primero es calculado en base a los salarios e ingresos, y el segundo solo puede calcularse como porcentaje de los egresos, sin embargo, hace una comparación de los topes porcentuales de los gastos

administrativos del sistema público antes de la reforma con los que se presentaron en los inicios del SAP, identificando un incremento del costo en siete veces mayor en el SAP a lo que se mantenía en el SPP.

Hasta 2001, las AFPs cargaban comisiones sólo bajo la categoría de administración de las cuentas individuales de los afiliados activos que tengan derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, a partir de 2002 comenzaron a cobrar por los cuatro elementos permitidos en la Ley: por la administración de las cuentas individuales activas; la administración de las cuentas individuales inactivas, la administración de las cuentas individuales que pertenecen a pensionados que siguen pagando contribuciones, y la administración de retiro programado, a pesar de que casi todos sus ingresos todavía provienen de la comisión por la administración de las cuentas de los trabajadores activos. Las otras comisiones no han alcanzado niveles significativos debido al pequeño número de pensionados y de los bajos saldos acumulados registrados en las cuentas individuales de los trabajadores que no están actualmente activos (Acuña, 2005).

Las primas otorgadas a las aseguradoras se han visto incrementadas notablemente, a causa de la escasez de compañías autorizadas para brindar ese servicio y a la posible coalición que puede existir entre estas y las AFPs (ya explicado con anterioridad), coartando así la competencia entre las mismas. Estas primas descontadas al contribuyente eran de 1.13% para el año 1999, luego sufrió un incremento hasta el año 2002 alcanzando 1.47%, en el año 2011 se siguió con la tendencia alcista hasta 1.5%, pero desde 2012 se empezó a mostrar una reducción considerable y llegó a ser en 2014 de 1.13%.

Por otra parte, ciertos factores específicos de El Salvador influyen en el costo de los seguros, como los niveles de violencia que se traducen en demandas más altas en comparación con otros países, especialmente entre los jóvenes trabajadores de bajos ingresos y la falta de claridad en las reglas para decidir si los padres del asegurado tienen derecho a las prestaciones (Acuña, 2005).

También es importante señalar que las AFPs son responsables en última instancia para el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, lo que significa, por tanto, que asumen el riesgo de la quiebra de las compañías de seguros.

Dado que la cobertura de seguro se limita al pago del capital complementario y las pensiones de incapacidad temporal, el riesgo asumido por la quiebra de las AFPs es a corto plazo. Esto contrasta con otros países, donde las empresas aseguradoras tienen que pagar rentas

vitalicias a los miembros afectados, en cuyo caso las AFPs asuman el riesgo de quiebra de las empresas en el largo plazo (Acuña, 2005).

La síntesis de los elementos administrativos del SAP demuestran que los objetivos planteados alrededor de este, no se han cumplido y es que efectivamente surgió un oligopolio en las AFPs con una concentración del cien por cien de los asegurados, la libertad de elección de los mismos no se pudo desarrollar al encontrarse limitadas las ofertas de administradoras, además las administradoras ofrecen condiciones como las primas, comisiones, la rentabilidad y la concentración de carteras muy similares, esto imposibilita la competencia entre AFPs y aseguradoras de vida. Sin embargo, el costo administrativo se ha ido disminuyendo poco a poco desde la aprobación del nuevo sistema, aunque esto no implica necesariamente que las AFPs estén perdiendo sus fuentes de financiamiento.

3.2.2 Financiamiento

En lo que respecta al sistema de pensiones salvadoreño, se tiene un Sistema de Capitalización Plena, es decir, se crean cuentas individuales para cada beneficiario, estas acumulan las cotizaciones por parte de estas personas y la rentabilidad que este fondo obtiene de la inversión de estos recursos en diversos instrumentos financieros. Como se detalló en el capítulo 2, el Sistema de Capitalización Plena se caracteriza por una cotización definida y por los beneficios entregados a sus afiliados de forma indefinida, es decir, que es incierta y que depende del monto del salario del beneficiario y la rentabilidad obtenida sobre esta cuenta individual y otros factores macroeconómicos que pudieran incidir. Desde el año 1998 se optó por la reforma en la cual se sustituyó el antiguo esquema (Reparto) y se optó por el modelo sustitutivo, esto implicó que cesara la admisión de personas al SPP y que este se quedara únicamente administrando cotizaciones de parte de empleados en edad más avanzada y que ya no era necesario que cambiaran de sistema y también trabajadores que decidieron optar por él (Argueta, 2011). Junto con las reformas se crearon también las Administradoras de Fondos para Pensiones (AFP) encargadas del manejo de las cuentas individuales de los Afiliados y la inversión del saldo de estas cuentas en los instrumentos financieros, como anteriormente ya se ha expuesto.

El valor de las cotizaciones de los asegurados al ISSS y al INPEP en su traslado del Sistema Público al Sistema Privado (SAP) se transfirieron como CT (Certificados de traspaso) a la AFP en la cual están afiliados, con el fin de que junto al saldo que ha sido acumulado en su cuenta

individual financie su pensión (Mesa-Lago, 2011). Por otra parte Mesa-Lago (2011, p. 31) considera que “en el año 2003 fueron creados los CTC (Certificados de Traspaso complementarios) con el propósito de financiar la diferencia de las pensiones de los afiliados que se trasladaron del SPP al SAP y recibirían un monto inferior al que se mantenía en el sistema público previo”.

3.2.2.1 Financiamiento del SAP, SPP y esquemas no contributivos

Tanto el SAP como el SPP son financiados con cotizaciones de trabajadores, el IPSFA por su parte siempre ha sido financiado por cotizaciones de parte de los afiliados y el Estado contribuye con ciertas pensiones que están a cargo del Ministerio de Hacienda y pensiones de responsabilidad compartida (Mesa-Lago, 2011). En cuanto a pensiones no contributivas como la PBU que se brinda en El Salvador, se financia por medio del Estado y lo administra el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL) (Novellino, 2013).

Posterior a la reforma sustitutiva, el SPP usó las reservas que tenía acumuladas hasta el año 2001, luego que estas se agotaron y se comenzó a generar un déficit, por lo tanto fue necesario que dicho déficit se incluyera dentro del Presupuesto General de la Nación para transferir recursos tanto al ISSS como al INPEP desde el año 2002 hasta el año 2006. Luego las obligaciones del SPP y con quienes están en el SAP pero acumularon al menos doce cotizaciones en el SPP, se financian por medio de títulos de deuda previsional que son comprados por las AFPs, asimismo ambos tipos de obligaciones aún se siguen financiando con aportes de cotizantes que aún pertenecen a este sistema (Mesa-Lago, 2011).

Según el Informe de Estabilidad Financiera a diciembre de 2014 del Banco Central de Reservas (BCR), las pensiones son un componente muy importante dentro del gasto público y este se mantiene creciente, alcanzando 1.9% del PIB en el último año. Desde el año 1999 al 2012 el déficit operacional paso de ser \$97 a \$415 millones (FUNDAUNGO, 2014).

3.2.2.2 Creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)

Una de las reformas del SAP que más relevancia ha tenido se produjo en el año 2006, esta consistió en la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). Se diseñó para el financiamiento del sistema público previsional (ISSS e INPEP) debido al agotamiento de sus reservas para el cumplimiento de sus obligaciones de pago. Desde el mes de octubre de 2006 y hasta la fecha, los pagos de las pensiones en curso son cubiertos por el FOP. La

administración de este, es dirigida por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL, antes el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)) (FUNDAUNGO, 2014).

El mecanismo de financiamiento del FOP consiste en la emisión de los CIP (Certificados de Inversión Previsional), dividido en CIP A y CIP B, comprados obligatoriamente por las AFP mientras el Estado es el responsable de la deuda de los CIP, el plazo de vencimiento de ambos CIP es de 25 años contando a partir de la fecha de emisión de estos (Novellino, 2013).

Por medio de estos Fideicomisos, las obligaciones de pago del SPP hacia los beneficiarios de este sistema son absorbidos por los fondos privados de pensiones, adquiridos obligatoriamente por las AFP a través de un aparente mecanismo de inversión. Desde la creación del FOP, el monto de la inversión del fondo de pensiones ha ido en aumento, que va desde \$992.46 desde el año 2006 a \$3566.35 millones de dólares hasta el año 2012, para este mismo año el valor de la inversión en CIP representaba el 14.9% del PIB según (FUNDAUNGO, 2014). Para el año 2014, el valor de CIP a diciembre de 2014 es de \$4507.57 en millones de dólares, este representa el 19% del PIB (BCR 2015).

Los CIP A están sujetos a una tasa de interés equivalente a la tasa LIBOR¹¹ reajutable semestralmente más 0.75%. Los CIP B al inicio devengaron una tasa de interés TIBP vigente en el momento de la emisión, pero se estableció que, si para el segundo año era la TIBP¹² más 1% mayor a la tasa LIBOR más 0.75% correspondiente a los CIP A, entonces los CIP B devengarían esta última, para el cuarto año ya devengaban la tasa LIBOR a 180 días más un 0.75%. Desde el año 2006 la tasa LIBOR más 0.75% representaba 5.45% anual, luego de la crisis internacional se registró una caída sostenida, se mantuvo hasta el año 2012 a niveles inferiores al 1% anual, para este año la tasa LIBOR más 0.75% representa 1.25%. (YCHARTS, 2009). Se puede observar que la tasa LIBOR ha mostrado una tendencia decreciente con el transcurso de los años según el boletín del BCR, como se puede observar en la gráfica N° 10.

¹¹ Se refiere a London Interbank Offered Rate traducido como Tasa de Interés Interbancario del Mercado de Londres que usan los bancos como referencia para fijar algunos valores de diversos productos financieros.

¹² Tasa de Interés Básica Pasiva publicada por el Banco Central de Reserva.

Gráfico N° 10. Tasa LIBOR a 180 días (2006-2015)



Fuente: Tomado de YCHARTS (2009).

En torno a esto FUNDAUNGO (2014, p. 5) manifiesta que “La caída abrupta de la tasa LIBOR se da entre 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional. La tendencia estable durante los últimos años por debajo del 1%, ha tenido un impacto negativo sobre la rentabilidad de los fondos de pensiones”.

La gráfica muestra la evolución de la tasa LIBOR a 180 días, desde unos meses cercanos a la creación del FOP hasta agosto de 2015. Antes de la creación del FOP la tasa LIBOR poseía una tendencia creciente, hasta el año 2008 mostró una abrupta caída debido a la recesión económica mundial que comenzó a finales del año 2007, luego de superada la crisis la tasa LIBOR obtuvo una recuperación bastante significativa pero nunca alcanzó el nivel que antes poseía en los años 2006-2007. La tasa LIBOR ha mantenido una tendencia decreciente a partir del año 2009 y hasta la fecha se ha mantenido el mismo comportamiento a la baja.

Esta situación afecta la rentabilidad de los CIP debido a que estos están sometidos a la tasa LIBOR, aunque se ha presentado una inversión muy significativa en la cartera de inversión. Han existido diversas modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, al inicio se establecía que los fondos de pensiones debían adquirir de forma obligatoria los CIP que el Fideicomiso emitiera, siempre que el saldo de estos no excediera 30% del total de la cartera de inversión, esta ley se ha ido modificando convenientemente para el Estado, permitiendo

que para el año 2012 el límite se incrementara hasta 45%. Para Junio de este año el porcentaje en la cartera de Inversión de CIP A y CIP B representa 57.85% (SSF, 2015).

La rentabilidad del fondo de pensiones del SAP se ve muy afectada, sobre todo porque la inversión en los CIP representa un porcentaje muy significativo que hace que la cartera de inversión sea poco diversificada. La inversión obligatoria en los CIP se vuelve una situación poco ventajosa para el fondo de inversión.

3.2.2.3 Fondo Acumulado de Pensiones, diversificación de la cartera de inversiones y rentabilidad

En este apartado se mostrará la evolución del fondo de pensiones desde inicios de la reforma sustitutiva hasta junio de 2015, también cómo este fondo de inversión es invertido hasta la fecha actual, la rentabilidad de estas inversiones y lo que representa para el fondo de pensiones en general.

A continuación se muestran los montos del fondo de pensiones (1998-2015) y el porcentaje que dicho monto representa sobre el PIB nominal para el mismo periodo.

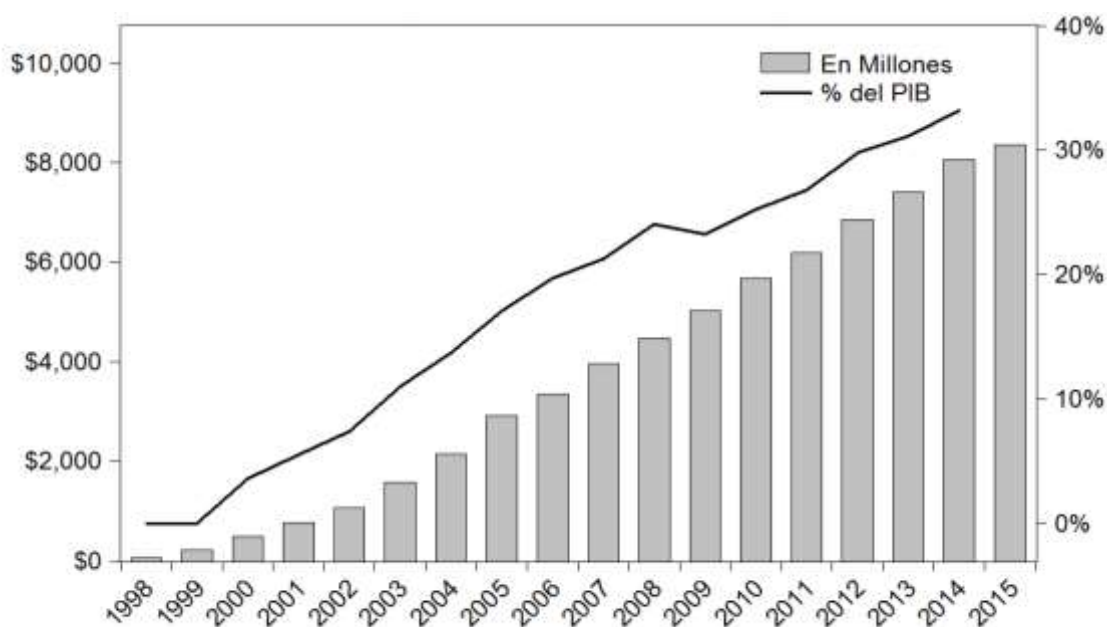
Cuadro N° 4. Monto del fondo de pensiones (1998 - Junio 2015)

Años	En millones de US\$	Porcentaje del PIB
1998	47	0
1999	213	0
2000	482	3.6
2001	768	5.5
2002	1061	7.4
2003	1572	11
2004	2148	13.7
2005	2902	17.1
2006	3352	19.7
2007	3958	21.3
2008	4471	24
2009	5014	23.2
2010	5670	25.2

2011	6181	26.8
2012	6863	29.8
2013	7397	31.1
2014	8053	33.2
Junio 2015	8351	

Fuente: Elaboración Propia con base de dato de 1998-2010 Mesa Lago, (2011) y 2011 -2015 Boletines de Rentabilidad 2012-2015; Resumen Estadístico Previsional 2011-2014.

Gráfico N° 11. Fondo de Pensiones en millones de US\$ y % del PIB (1998-2015)



Fuente: Elaboración Propia con base de dato de 1998-2010 Mesa-Lago (2011) y de 2011 -2015 Boletines de Rentabilidad 2012-2015; Resumen Estadístico Previsional 2011-2014.

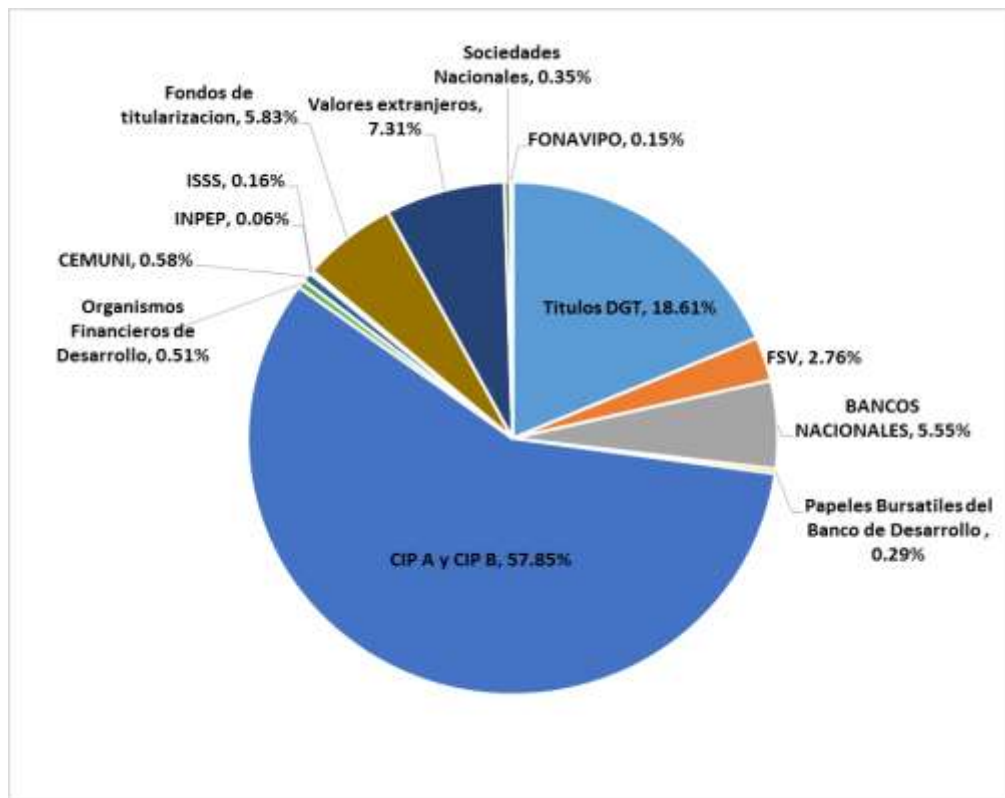
Como se observa en la gráfica N° 11, el fondo de pensiones acumulado aumentó de \$47 a \$8,351 millones durante el periodo de 1998 a 2015¹³. Pasó a representar 3.6% en el año 1998 a 33% del PIB para diciembre del año 2014. Esto resulta en una gran concentración de poder económico financiero en las dos AFP, demostrando que en el transcurso del tiempo ha ocurrido un proceso de considerable capitalización. Desde el inicio de la reforma sustitutiva hasta el

¹³ Según datos de Junio de 2015 del Informe de Estadísticas Previsionales y el Boletín de Rentabilidad disponibles en la página web de la Superintendencia del Sistema Financiero.

año 2014 (16 años), en términos nacionales el fondo de pensiones ha llegado a representar 33.2% del PIB (Mesa-Lago, 2011).

La gráfica N° 12 y la gráfica N° 13 representa las inversiones realizadas con el fondo de pensiones detallando el porcentaje de la cartera invertido en cada instrumento financiero y la composición de la cartera de inversión según tipo de institución financiera que lo emite, actualizada hasta Junio de 2015.

Gráfico N° 12. Composición de la cartera de inversión del fondo de pensiones (Junio 2015)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Boletín de Rentabilidad de la Superintendencia del Sistema Financiero, Junio de 2015.

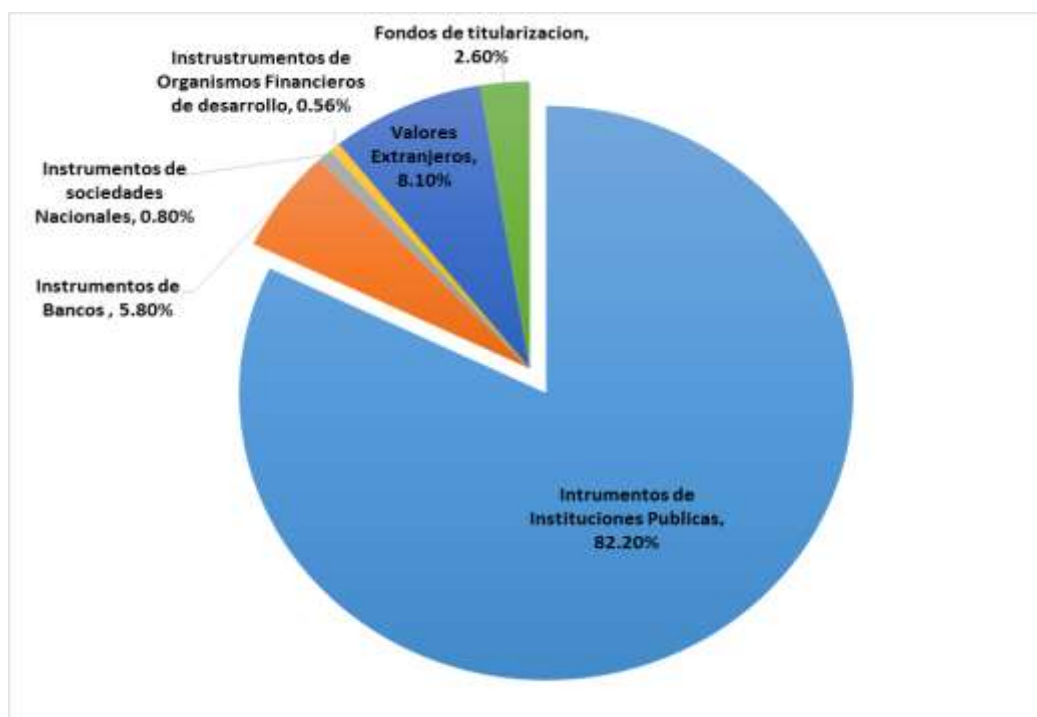
Cuadro N° 5. Composición de la cartera de inversión (Junio 2015)

Porcentaje	Tipo de instrumento de inversión
18.61%	Títulos DGT
2.76%	Obligaciones FSV
5.55%	Papeles de deuda emitidos por los bancos nacionales

0.29%	Papeles Bursátiles del Banco de Desarrollo
57.85%	CIP
0.51%	Títulos emitidos por Organismos Financieros de Desarrollo
0.58%	Certificados de Reestructuración de deudas Municipales (CEMUNI)
0.06%	Títulos emitidos por el INPEP
0.16%	Títulos emitidos por el ISSS
5.83%	Fondos de titularización
7.31%	Inversiones en valores extranjeros
0.35%	Obligaciones emitidas por sociedades Nacionales
0.15%	FONAVIPO
100.0%	TOTAL

Fuente: Elaboración propia con base de datos de Boletín de Rentabilidad de Junio de 2015.

Gráfico N° 13. Composición de la cartera de inversión según tipo de institución emisora (Junio 2015)



Fuente: Elaboración Propia con base de datos de Revista de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero, Junio 2015.

**Cuadro N° 6. Composición de la cartera de inversión según tipo de institución emisora
(Junio 2015)**

Porcentaje	Composición de la cartera según tipo de Institución emisora
82.20%	Instrumentos de Instituciones Publicas
5.80%	Instrumentos de Bancos
0.80%	Instrumentos de sociedades Nacionales
0.56%	Instrumentos de Organismos Financieros de desarrollo
8.10%	Valores Extranjeros
2.60%	Fondos de titularización

Fuente: Elaboración Propia con base de datos de Revista de Estadísticas Previsionales de Junio 2015.

Es importante resaltar que todas las inversiones de la cartera están enfocadas en títulos de renta fija (SSF, 2015). Como se pudo observar en la gráfica N°12 y cuadro N°5, la cartera de las inversiones se encuentra poco diversificada y por lo tanto el riesgo del fondo de pensiones es bastante alto, prácticamente la rentabilidad de todo el fondo depende de la inversiones en los CIP.

En la gráfica N°13 y cuadro N°6 queda expuesto a simple vista la poca diversificación del fondo de inversiones según tipo de institución que las emite, los instrumentos de instituciones del Estado representan 82.2% del total del fondo, por lo que el riesgo de la cartera se supedita casi por completo a la rentabilidad que estos instrumentos puedan aportar al fondo de pensiones total.

La reforma no ha generado una diversificación de la cartera de inversiones como se pretendía pasaría, ya que esta no ha generado más inversión en el sector privado. Según Novellino (2004) citado en Mesa Lago (2011) la posibilidad de invertir más en instrumentos financieros extranjeros que ayudaría a diversificar la cartera y así mejorar la rentabilidad ha disminuido con el transcurso de los años, esta opción de inversión ha estado prohibida desde el inicio de la reforma por la Ley SAP (Art 91), donde se hace explícito que solo deben comprarse los títulos que se encuentran en la Bolsa de Valores Local y con una calificación N° 7 como local y no extranjera.

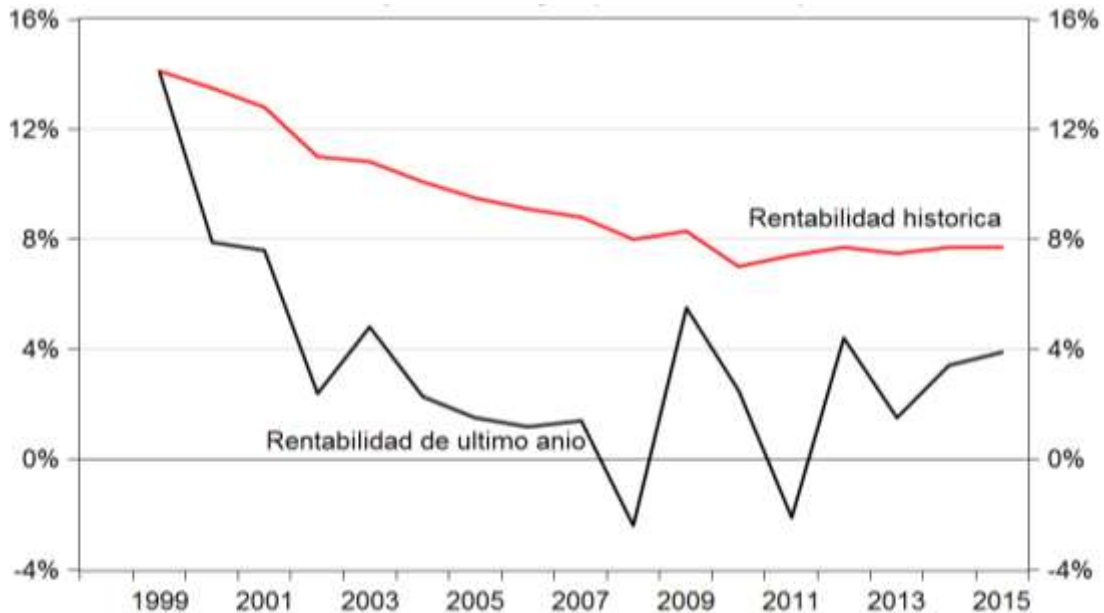
En el siguiente cuadro N° 7 se muestran la rentabilidad real para cada año y la rentabilidad que va acumulando entre periodos que van desde el inicio de la reforma sustitutiva en 1998 hasta diciembre de cada año.

Cuadro N° 7. Rentabilidad real (1998-Junio 2015)

AÑOS	RENTABILIDAD REAL (%)	
	Ultimo año	Histórica
1998	-	-
1999	14.1	14.1
2000	7.9	13.5
2001	7.6	12.8
2002	2.4	11
2003	4.8	10.8
2004	2.3	10.1
2005	1.5	9.5
2006	1.2	9.1
2007	1.4	8.8
2008	-2.4	8
2009	5.5	8.3
2010	2.5	7
2011	-2.12	7.4
2012	4.39	7.7
2013	1.5	7.5
2014	3.4	7.7
Junio 2015	3.9	7.69

Fuente: Elaboración Propia con base de datos de 1998-2010 Mesa Lago (2011); 2011- Junio 2015 Datos estimados por la Superintendencia del Sistema Financiero en Boletines de Rentabilidad de 2011 al 2015 y Boletines Estadísticos del Sistema Financiero de 2011 al 2014.

Gráfico N° 14. Rentabilidad real histórica del SAP (1999 - Junio 2015)



Fuente: Elaboración Propia con base de datos de 1998-2010 (Mesa Lago 2011), de 2011 a junio de 2015 con datos estimados por la Superintendencia del Sistema Financiero en Boletines de Rentabilidad y Boletines Estadísticos del Sistema Financiero de esos años.

En el gráfico N° 14 se presentan según la Superintendencia las tendencias de la rentabilidad tanto actual como la rentabilidad histórica nominal y real. La rentabilidad real anual de diciembre de 2014 a junio del presente año combinando el porcentaje de ambas AFPs, representa 3.9% mostrando un incremento de 0.5 puntos porcentuales con respecto a la rentabilidad de diciembre de 2014 (3.4%). La rentabilidad histórica desde el inicio de la reforma sustitutiva hasta junio de 2015 en promedio ponderado de las dos AFPs representa 7.69%. En el transcurso de los años la tasa de rentabilidad promedio ponderada real histórica y la rentabilidad de diciembre de cada año del fondo de pensiones tiene una tendencia decreciente, en este sentido la rentabilidad general del fondo de pensiones se sigue viendo afectada por las inversiones obligatorias en CIP.

La alta concentración en la cartera de inversiones en CIP y la baja rentabilidad debido al comportamiento de la tasa LIBOR en los últimos años, ha generado un elevado costo de oportunidad con respecto a la inversión de cartera, que termina impactando el fondo de pensión, así también a los saldos en las cuentas individuales de los afiliados y por lo tanto también afectará los montos de las pensiones que se den a futuro a los beneficiarios.

Mesa Lago (2011) hace una sugerencia a la Superintendencia del Sistema Financiero en cuanto a recalcular la rentabilidad real histórica del fondo de pensiones desde el año 2001 hasta la fecha, ya que en los primeros años surgen problemas para el cálculo de dicha rentabilidad, hace la recomendación que la tasa de interés técnica corresponda a la tasa de interés real, es decir, ajustada a la inflación. La alta tasa de rentabilidad que se observa en el periodo de 1999 a 2000, considera Mesa Lago, puede ser resultado de un cálculo realizado en colones y que a partir del año 2001 fue calculada en dólares. Según Mesa Lago el BM (2010) y el BID (2009) también concuerdan con este tipo de sugerencias.

3.2.2.4 Costo de Oportunidad

Según Argueta (2011) citado en FUNDAUNGO (2014), una estimación del costo de oportunidad de la rentabilidad del fondo de pensiones se podría hacer si se contara con todos los datos necesarios para realizarla, como por ejemplo la composición detallada de la cartera de inversiones y la rentabilidad de cada una de ella. Pero aunque la información no esté disponible, en el boletín han realizado una estimación de lo que sería el costo de oportunidad por invertir un porcentaje bastante alto en los CIP hasta diciembre de 2012.

De manera resumida se muestran algunos de los principales resultados del estudio realizado por FUNDAUNGO (2014) desde el año 2006 (año en que se creó el FOP), hasta el año 2012 (año en que se realizó dicho estudio). El costo de oportunidad del fondo de pensiones, debido a que se obliga a las AFPs a adquirir los Certificados de Inversión Previsional, se estima entre 566.8 y 599.8 millones de dólares. La reducción de la rentabilidad acumulada debido a la inversión obligatoria en los CIP, para tener una idea de lo que lo anterior representa en términos nacionales, pasó de representar entre 0.04% y 0.09% del PIB en el año 2007, a un porcentaje entre 2.4 y 2.5 % del PIB en el año 2012, por lo que esto representa el rendimiento que ha dejado de percibir el fondo de pensiones a consecuencia de la baja rentabilidad obtenida en los CIP, en comparación con lo que hubiera podido adquirir si hubiera invertido en otro tipo de instrumentos financieros de mayor rentabilidad (FUNDAUNGO, 2014).

3.2.3 Beneficios

Los beneficios son el tercer elemento a abordar del Sistema de Ahorro para Pensiones, para una mejor comprensión de ello se consideran los siguientes puntos: a) condiciones para el derecho a las pensiones, es decir los requisitos que los asegurados y aseguradas deben

cumplir para poder optar a una pensión por vejez ; b) se describen los montos de las pensiones promedios que otorga el SAP a las y los jubilados, además se compara este monto de la pensión promedio con el costo de la canasta básica alimentaria y ampliada y c) a manera de conclusión en este apartado se indican las principales características de los beneficios otorgados por el SAP.

a) Requisitos y condiciones para el derecho a las pensiones

Actualmente en el SAP para obtener el cálculo del tiempo mínimo de cotización, se suma el tiempo cotizado por el afiliado en el anterior sistema administrado por el SPP (siempre que haya tenido un mínimo de doce cotizaciones en el SPP) y el tiempo cotizado en el Sistema de Ahorro para Pensiones.

En cuanto a los requisitos para recibir una pensión la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador establece las siguientes condiciones:

- Para recibir una pensión de vejez deben haber cumplido 60 años de edad los hombres y 55 años de edad las mujeres, además de haber alcanzado en ambos casos un mínimo de 25 años de cotizaciones continuas o discontinuas (Art. 104, inciso c, Ley SAP).
- También él o la afiliada al SAP puede solicitar la devolución de su saldo, esto implica que se haya cumplido la edad legal para pensionarse por vejez pero no reúna los requisitos de tiempo de cotizaciones establecidos en los artículos 104 y 202 de La Ley SAP, tendrá derecho a la devolución del saldo de su cuenta y podrá elegir entre recibirla en un solo pago o en seis anualidades, de acuerdo al tiempo cotizado (Art. 126, Ley SAP).
- Por su parte la pensión por retiro anticipado se otorga cuando no se ha cumplido la edad de retiro y puede o no haberse alcanzado el tiempo mínimo de cotización. El requisito es que la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al sesenta por ciento del Salario Básico Regulador (SBR) y a la vez sea igual o superior a ciento sesenta por ciento de la pensión mínima (Art. 104, inciso a, Ley SAP).

Por otra parte es importante señalar dos elementos que actualmente se están dando en el Sistema de Ahorro para Pensiones:

1. Existe un alto porcentaje de solicitudes de pensión que terminan en devolución de saldo ya que las personas no logran cumplir el requisito de 25 años cotizados. Este hecho implica que se pierde el derecho al seguro de salud otorgado por el ISSS (Novellino, 2013).
2. En cuanto a la densidad de cotizaciones, Argueta, et al., (2015) señalan que cerca del 27% de los afiliados al SAP ya están excluidos del sistema porque al momento de cumplir la edad de retiro no van a poder alcanzar el requisito mínimo de 25 años de cotización que se establece en la Ley SAP.

b) Pensión promedio por vejez otorgadas por el SAP

El monto de la pensión otorgada en el Sistema de Capitalización Individual depende del monto acumulado en la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), que a su vez está determinado por tres factores principales: el monto del salario y la tasa de cotización sobre el mismo, la densidad de cotización y el retorno de los rendimientos que genera la cuenta individual de cada afiliado. La densidad de cotización es definida como “la razón entre el número de contribuciones efectivamente pagadas durante un período y el número máximo potencial de contribuciones que pueden ser pagadas durante el mismo período” (Cichon et al, 2004: 612 citado en Argueta, et al., 2015: p. 31).

Es importante señalar que estos promedios no son pensiones exclusivas del SAP, es decir, no son las pensiones que el SAP está dando a los afiliados exclusivos de este sistema, sino que son pensiones optadas al SAP porque en la práctica su pensión es sobre la base de beneficio definido, ya que tienen tiempo cotizando en el SPP y como optaron o se les obligó trasladarse al SAP se les calcula su pensión en base a lo cotizado parte el SPP y en el SAP (Argueta, 2011).

De acuerdo con las Revistas de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), a marzo de 2015 el Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador a nivel global otorgaba una pensión promedio de \$370 dólares, al visualizar este monto por sexo las mujeres reciben una pensión promedio de \$361 dólares y los hombres \$381 dólares. Se evidencia una brecha en los montos de pensiones que reciben tanto las mujeres como los hombres.

Entre algunos de los factores que influyen en las diferencias en los montos de pensión entre hombres y mujeres, está la edad de retiro, ya que los hombres cotizan 5 años más que las mujeres, porque estas se deben jubilar a los 55 años y los hombres a los 60 años. Asimismo, aun cuando un hombre y una mujer acumularan la misma cantidad de ahorros al momento de su retiro, la mujer percibiría una pensión de menor monto a la del hombre, ya que su ahorro tendría que alcanzar para cubrir un período 7 años mayor que la del hombre, debido a que la esperanza de vida de un jubilado a los 60 años es en promedio de 23 años y de una jubilada de 55 años es de 30 años (Novellino, 2013).

Como se mencionó anteriormente, la densidad de cotización influye en el nivel de beneficios a recibir. Históricamente las mujeres han tenido un menor porcentaje de cotización que los hombres, Argueta (2011) considera que esto se debe a los periodos de inactividad laboral de las mujeres ya sea por maternidad, por el cuidado de sus hijos y ancianos, entre otros cuidados correspondientes al hogar. Esto implica que tienen más dificultades para cumplir con el tiempo mínimo cotizado para optar a una pensión por vejez. Además las brechas salariales son favorables a los hombres, según el PNUD (2013, p. 52) en el *Informe de Desarrollo Humano 2013 de El Salvador*, para el 2012 el salario promedio de las mujeres en edad de trabajar equivalía al 79.9% del salario de los hombres. Y en consecuencia tendrá un efecto negativo en el monto de las pensiones a recibir, es decir será menor para las mujeres en comparación con los hombres.

Antes de entrar al siguiente análisis es importante destacar la consideración que las familias viven en pobreza extrema cuando sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y viven en pobreza relativa los hogares que con sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA).

De acuerdo con el cuadro N° 8, se observa que en todos los años (2004, 2008, 2012 y 2015) la pensión por vejez es suficiente para cubrir el costo de la canasta básica ampliada en la zona urbana. Sin embargo, existe una brecha entre los montos de pensión¹⁴ por vejez que reciben mujeres y hombres y como resultado la cobertura de la canasta básica es menor para las mujeres en comparación a los hombres. Por otra parte, tanto la pensión de invalidez como la pensión mínima por vejez e invalidez son insuficientes para cubrir los costos de la canasta básica ampliada, adicionalmente las pensiones mínimas no llegan ni a cubrir la canasta básica alimentaria.

¹⁴ Ver anexo N° 2 para corroborar los montos de las pensiones.

**Cuadro N° 8. Suficiencia de las Pensiones: Relación Monto de pensión/CBA Ampliada
(2004-2015)**

Relación monto pensión/ CBA urbana ampliada		(Diciembre 2004)	(Diciembre 2008)	(Diciembre 2012)	(Marzo 2015)
Pensión promedio SAP	Promedio Vejez	1.85	1.44	1.61	1.49
	Femenino	1.49	1.25	1.54	1.44
	Masculino	1.97	1.53	1.70	1.54
	Promedio Invalidez	0.66	0.53	0.68	0.62
	Femenino	0.62	0.51	0.67	0.62
	Masculino	0.67	0.54	0.69	0.62
Pensión mínima	Vejez		0.40	0.60	0.53
	Invalidez		0.28	0.42	0.37
Costo de la CBA Urbana Ampliada	Alimentaria	\$132.30	\$179.42	\$173.04	\$196.56
	Ampliada¹	\$264.60	\$358.84	\$346.08	\$393.12

1/ Costo CBA ampliada, es el doble del costo de la CBA alimentaria.

1/ Costo de la CBA para 3.61 miembros. Se toma el costo de la CBA urbana por el hecho que la mayoría de los pensionados se concentran en el área urbana del país.

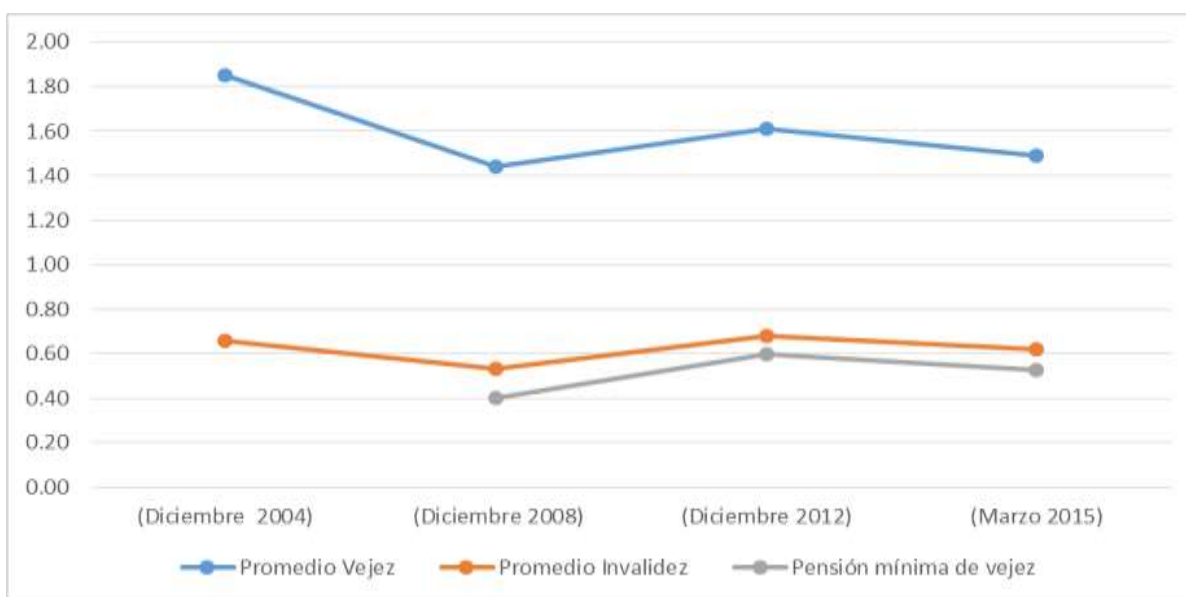
Fuente: Elaboración propia a partir de la Revista de Estadísticas de Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero, de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y de la EHPM 2013.

La cobertura de la Canasta Básica Ampliada urbana de las pensiones por vejez decreció durante el periodo 2004 al 2015, ya que a diciembre de 2004 la pensión promedio por vejez tenía una cobertura del 1.85 del costo de la Canasta Básica Ampliada, mientras que a marzo de 2015 la cobertura se situaba en 1.49.

Con respecto a la cobertura de la Canasta Básica Ampliada urbana de las pensiones por invalidez se observa que la tendencia no ha cambiado desde el año 2004 al 2015, no se ha visto una mejora en la cobertura del costo de la CBA ampliada, la cobertura se sigue manteniendo baja. Por su parte, la pensión mínima es otorgada por el Estado y es proporcionada a los pensionados cuando se les agota el saldo de su cuenta individual de pensión. Ahora bien, se observa en el cuadro N° 8 que la pensión mínima no logra cubrir el

costo de CBA y está por debajo de la cobertura de la pensión por vejez e invalidez esto se puede corroborar en el gráfico N° 15.

Gráfico N° 15. Suficiencia de las pensiones: Relación monto de la pensión del SAP/CBA urbana ampliada (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Revista de Estadísticas de Previsión de la Superintendencia del Sistema Financiero, de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

c) Principales conclusiones de los beneficios otorgados por el SAP

Se plantearan algunos aspectos importantes a considerar en cuanto a los beneficios y a la suficiencia de las pensiones:

1. De acuerdo con Argueta (2011), si bien la pensión por vejez no representa la única fuente de ingreso para los hogares donde vive un miembro de 60 años o más que recibe pensión, los ingresos percibidos por pensión en estos hogares pueden llegar a representar el 45% de los ingresos que reportan estas familias que cuentan con una persona pensionada.
2. Por otra parte, el periodo mínimo de cotización es relativamente alto porque al considerar la dinámica del mercado laboral salvadoreño difícilmente una persona

alcanza a cumplir estos requisitos, y como resultado se da un bajo porcentaje de densidad de cotización (Argueta, 2011).

Sin embargo, el reducir en 20 años el tiempo de cotización “implicaría un incremento del porcentaje de afiliados en situación de probable inclusión del 4.4% al 18.5 %” (Argueta, et al., 2015: p. 58). Es decir, con esta reducción podría aumentarse el porcentaje de población afiliada con posibilidad de recibir una pensión de vejez. Además Argueta, et al., (2015) sostienen que el considerar la reducción en el requisito del tiempo mínimo cotizado, se estaría abriendo una posibilidad de ampliar la cobertura de las pensiones en el país a aquellas personas que no logran cumplir con el tiempo mínimo cotizado requerido por la Ley SAP.

3. Según Novellino (2013) existe un alto porcentaje de solicitudes de pensión por vejez que terminan en devolución de saldo, y de acuerdo con este autor en el año 2012 el 62% de las solicitudes terminaron en devolución de saldo, porque las personas no llegan a cumplir el requisito de 25 años de cotización, mientras solo el 38% cumplió el requisito y recibieron una pensión por vejez.

De acuerdo con Argueta, et al., (2015) pese a que la devolución de saldo fue concebida como un beneficio por excepción, en la práctica en el país esto se vuelve recurrente, debido a que los requisitos de edad de retiro y los años mínimos de cotización en un mercado laboral con las características del salvadoreño “está desvirtuando la naturaleza misma del sistema en tanto devuelve montos ahorrados, pero no administra pensiones para la mayoría de los trabajadores. En otras palabras las condiciones mismas de diseño le impiden al sistema ejercer su función de asegurar la protección social durante la vejez” (Argueta, et al., 2015: p. 56).

4. La edad temprana en que comienzan las cotizaciones se vuelven importantes ya que “las cotizaciones durante los primeros 10 años de vida activa podrían financiar alrededor del 50% o 60% de la pensión final de un trabajador” (Argueta, 2011, p. 36).
5. Por otra parte, la Ley SAP no contempla los ajustes por inflación a las pensiones, ya que los incrementos en los precios de los alimentos tienen un efecto sobre el poder adquisitivo de las pensiones actuales y futuras.

Ahora bien, para mejorar los beneficios de los futuros pensionados que brindan los Sistemas de Capitalización Individual como el Sistema de Ahorro para Pensiones salvadoreño se señalan tres aspectos: primero debe haber mejoras en los salarios de modo que los trabajadores puedan hacer contribuciones que les garanticen una pensión digna al momento de su retiro, también es importante considerar que debe existir una nivelación salarial entre hombres y mujeres que garantice igual aportación al Sistema de Ahorros para Pensiones por igual trabajo, con lo cual se estaría equiparando el monto de las pensiones por vejez. Además el actual sistema de pensiones debe reconocer los períodos de maternidad, y períodos de trabajo reproductivo, los cuales no son reconocidos para las mujeres y esto implica que estas tendrían menor tiempo cotizado comparado con los hombres.

En segundo lugar en cuanto a la densidad de cotización, es necesario la creación de empleos decentes para que los trabajadores puedan contribuir a un sistema de pensiones y que las aportaciones sean continuas en el sistema. Y en tercer lugar, si bien no se ha analizado en esta sección el impacto que tiene la rentabilidad de los fondos de pensiones, es importante destacar que entre mayor sea la rentabilidad, mayor será el beneficio que recibirá el pensionado en concepto de pensión, por esta razón es urgente que se eleven los rendimientos de los fondos para que los futuros pensionados puedan recibir un rendimiento generado por sus fondos.

3.2.4 Cobertura

El cuarto elemento importante y representativo del Sistema de Ahorro para Pensiones es la cobertura, precisamente esta sección abordará la cobertura que tiene la Población Económicamente Activa (PEA) salvadoreña con algún esquema de seguridad social existente, ya sea por el sistema privado o el sistema público de pensiones y salud. Para lograr tal acometido, es necesario estructurar cinco subsecciones que muestren de forma clara la cobertura que ha presentado en los años de funcionamiento el SAP y el SPP.

La primera subsección se refiere a la presentación de la cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes al SAP y SPP, la segunda subsección aborda la distribución de los cotizantes al SAP según los rangos de IBC y sexo, la tercer subsección muestra la cobertura de la PEA en pensiones, la cuarta la cobertura de la PEA en salud y la quinta y última subsección se encarga de mostrar la cobertura que tiene la Población Adulta Mayor (mayores de 60 años en este caso) por alguno de los esquemas previsionales de El Salvador.

3.2.4.1 Cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes al SAP y SPP

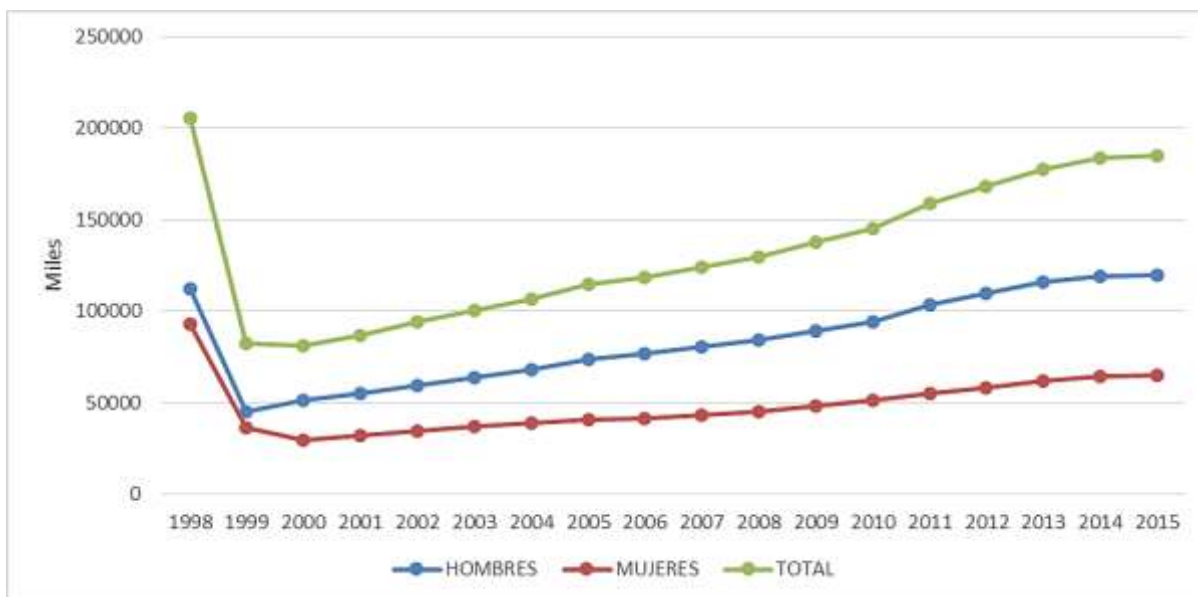
Uno de los indicadores de los sistemas de previsión social que mayor importancia tiene en cuanto al reflejo del porcentaje de población que se encuentra cubierta con seguridad social, es la cobertura, por medio de esta se podría llegar a determinar si se cumple o no un objetivo, como por ejemplo el proteger a la población con seguridad social. Sin embargo, las evidencias en El Salvador han demostrado que los avances en ese aspecto no han sido los esperados. Para abordar de una mejor manera las tendencias históricas de los afiliados y cotizantes tanto del Sistema Público de Pensiones (SPP) y del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), se presentan en primera instancia los datos representativos del SPP, posteriormente se aborda lo ocurrido en el SAP, para cerrar con la cobertura de la Población Económicamente Activa en cuanto a afiliados y cotizantes del SAP más SPP, es decir, que porcentaje de la PEA está afiliada a un sistema de previsión social y que porcentaje de la PEA está cotizando efectivamente en uno de estos sistemas.

a) Población afiliada al SPP.

El Sistema de Pensiones Público Salvadoreño como antes se ha mencionado, se caracterizaba por brindar buenas prestaciones a sus beneficiarios, sin embargo, no se caracterizó por contar con un número de afiliados representativo de la población, en el gráfico N° 16 se muestra la tendencia que ha tenido el número de afiliados activos y pasivos acumulados al final de cada año desde 1998, y la brecha de género que ha existido entre los mismos.

Dentro de los afiliados que se consideraban para mostrar las estadísticas están los afiliados registrados dentro de la base de datos de la entidad administrativa y los afiliados activos, que son los registrados que efectivamente están cotizando periódicamente. La tendencia de los afiliados al Sistema Público de Pensiones ha pasado por dos secuencias desde 1998 hasta marzo del 2015. En 1998 se registraban un total de 205,479 afiliados, posteriormente se muestra un baja al año 2000 llegando a 81,110 afiliados, esto resulta normal si se tiene en cuenta que con la reforma estructural sustitutiva privatizadora se haría un traslado de afiliados. Posterior a esa fecha, la tendencia que ha mostrado el SPP ha sido al alza progresivamente, para el año 2010 se registraban un total de 145,360 afiliados y en marzo de 2015 llegó a ser de 184,881.

Gráfico N° 16. Afiliados activos y pasivos del SPP global y por género, acumulados a diciembre (2000-2015¹⁵)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

Respecto a las brechas de género existentes, la tendencia del gráfico N° 16 muestra que efectivamente a lo largo de la serie las mujeres han sido las que se han afiliado al SPP en menor proporción, para el año 2000 las mujeres representaban a penas 36.86% del total, los hombres por su parte eran 63.14%, la diferencia existente entre estos era casi del doble, lo que podría haber dado indicios a las autoridades de tratar de mejorar este aspecto, sin embargo, los datos de años posteriores reflejan que sucede todo lo contrario, y en lugar de reducirse se siguió incrementando, para el año 2009 los hombres representaban 64.9% y las mujeres 35.1%, esta brecha se ha mantenido hasta los últimos datos obtenidos del 2015.

b) Población cotizantes efectiva del SPP

Los cotizantes son parte fundamental dentro de un esquema previsional debido a que conforman la mayor parte del financiamiento de estos, por lo tanto, deben darse las

¹⁵ Ver el anexo N° 3 para corroborar las cifras completas.

condiciones que permitan el acceso de la población a estos sistemas, de lo contrario su sostenibilidad se vería afectada.

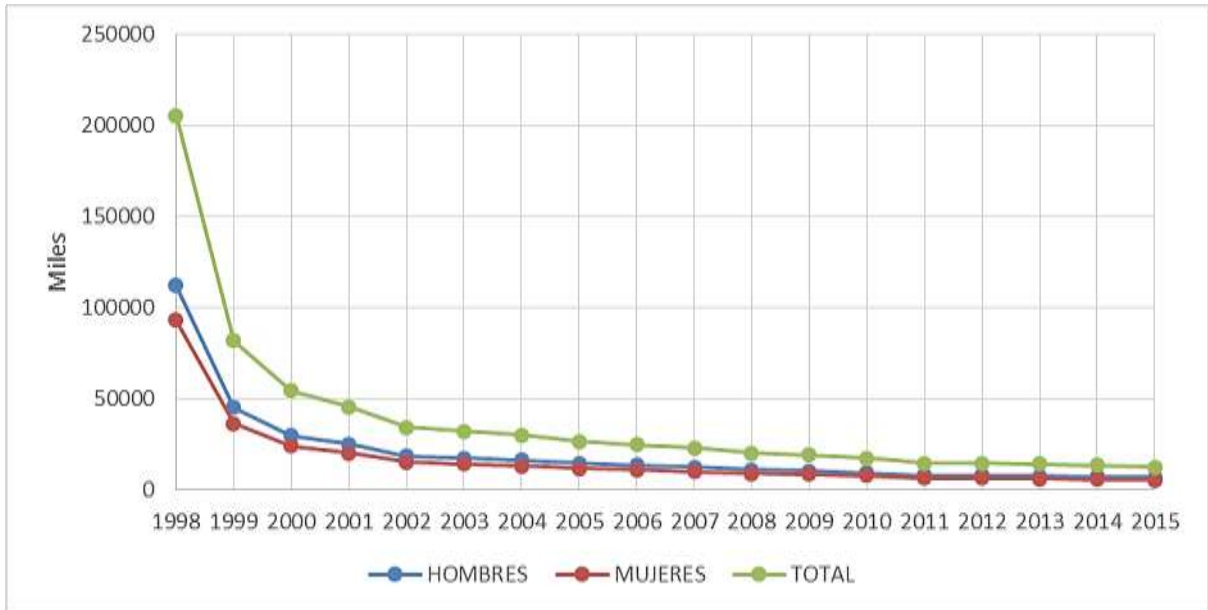
El SPP se caracterizó desde su periodo de funcionamiento por contar con una cantidad de cotizantes efectivos muy limitada, en comparación con la población que podría haber absorbido el sistema, el gráfico N° 18 muestra los cotizantes efectivos del Sistema Público de Pensiones, registrados desde el año 1998 hasta marzo de 2015, además se encuentra la tendencia por género de esos cotizantes.

Para el año 1998 los cotizantes efectivos registrados por el sistema público eran de 205,479 (112,190 hombres y 93,289 mujeres), la tendencia mostrada es de una baja progresiva a partir de ese año, más intensiva hasta el año 2000 donde los afiliados cotizantes efectivos eran 54,530. Las cifras se mantuvieron a la baja, para el año 2010 los afiliados cotizantes eran unos 17,812, posteriormente para marzo de 2015 se presentaban un total de cotizantes efectivos acumulados de 12,828, una cifra relativamente baja en comparación con los 184,881 afiliados registrados para ese período.

Respecto a las brechas de género tal como sucedía con los afiliados también hay desigualdades con respecto a las mujeres, para 1998 los hombres representaban 54.6% del total de cotizantes, y las mujeres 45.4%, para 2011 la tendencia inclusive se volvió más desfavorable hacia las mujeres y se mostró un incremento en la brecha tal como sucedió con los afiliados, los hombres pasaron a representar 55.1% y las mujeres 44.9%. Esto estaría indicando que las mujeres en lugar de tener una mejor inclusión en los sistemas previsionales, se les estaría excluyendo año con año, y estarían siendo menos involucradas en los sistemas previsionales en proporción comparativa a los hombres.

Estas diferencias marcadas de género en el Sistema de Pensiones Público tanto en afiliados como en cotizantes, así como los bajos niveles de afiliación y cotización que se presentaban, fueron uno de los puntos por los cuales se propuso la idea de privatizar el sistema de pensiones salvadoreño, con el cual se mejorara la cobertura de la población y se redujeran las diferencias de género.

Gráfico N° 17. Cotizantes efectivos del SPP global y por género, acumulados a diciembre (2009-2015¹⁶)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

c) Afiliados que efectivamente cotizan en el SPP

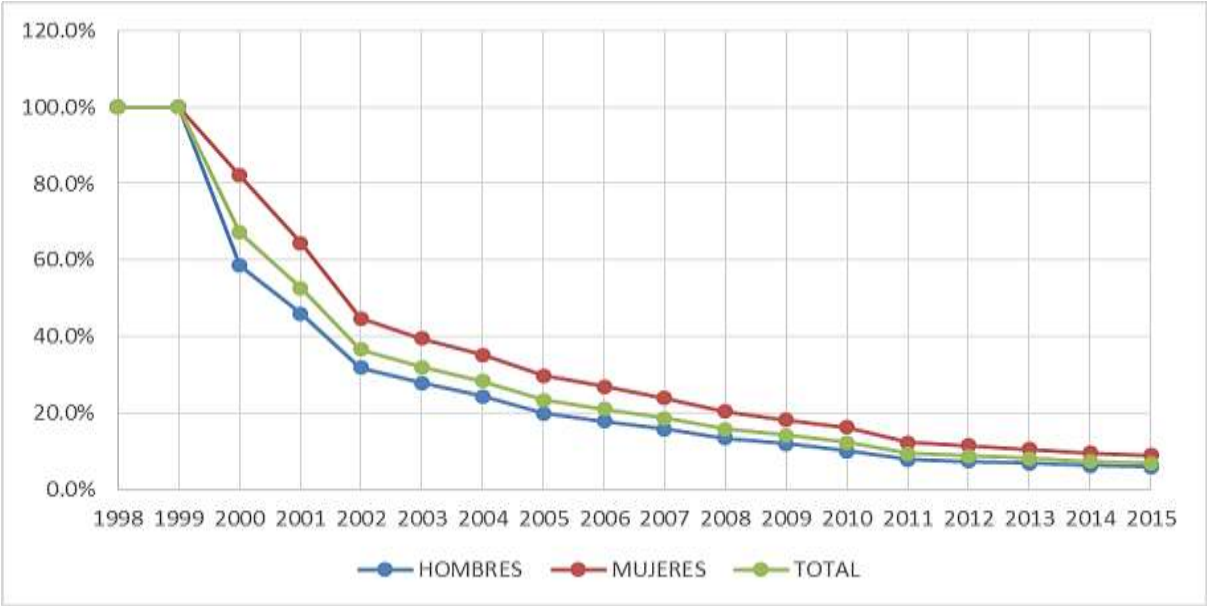
Es importante tener en cuenta el porcentaje del total de afiliados al sistema que realmente se encuentran cotizando, como menciona Argueta (2011) esto suele ser una medida de la efectividad del elemento de financiamiento y cobertura de un sistema de pensiones.

Para observar de una mejor manera ese porcentaje de cotizantes efectivos se muestra el gráfico N° 18, en él se expresan los totales de 1998 a marzo del 2015 y los porcentajes de mujeres y hombres. Se expresa una tendencia decreciente en el periodo comprendido, la más pronunciada se presenta entre 1998 y 2002 donde los cotizantes efectivos se vieron disminuidos en cerca de 65%, si bien es cierto los afiliados han ido incrementando aunque sea en un bajo porcentaje, eso no implica que también incrementen los afiliados cotizantes efectivos.

¹⁶ Ver anexo N° 4 para corroborar las cifras completas.

Con el pasar de los años, cada vez ha ido en disminución el porcentaje de cotizantes efectivo, eso se demuestra en el gráfico donde de 14.14% para 2009 ha bajado hasta 6.94% a marzo del 2015, de manera que el sistema público se vuelve cada vez más vulnerable financieramente, y debe ser financiado con más deuda para poder pagar sus pensiones.

Gráfico N° 18. Afiliados que efectivamente cotizan al SPP global y por género (1998 - Marzo 2015)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

Respecto a las brechas de género que se muestran entre hombre y mujeres en cuanto a los cotizantes efectivos respecto a los afiliados totales, es de remarcar que en este caso las brechas son totalmente diferentes y se muestra como las mujeres son las que poseen los mayores porcentajes, para 2009 muestran 18.24% de afiliadas que efectivamente cotizaban a diferencia de los hombres que solo cotizaban 11.26%, son casi siete punto porcentuales de diferencia entre uno y otro, sin embargo, para marzo de 2015 esa brecha se ha ido cerrando, las mujeres que cotizan son 8.9% y los hombres que cotizan son 5.9%, con un margen de diferencia de tres puntos. Una causa de esto puede ser que la disminución de los cotizantes en las mujeres sea más representativo que el de los hombres.

d) Población afiliada al SAP

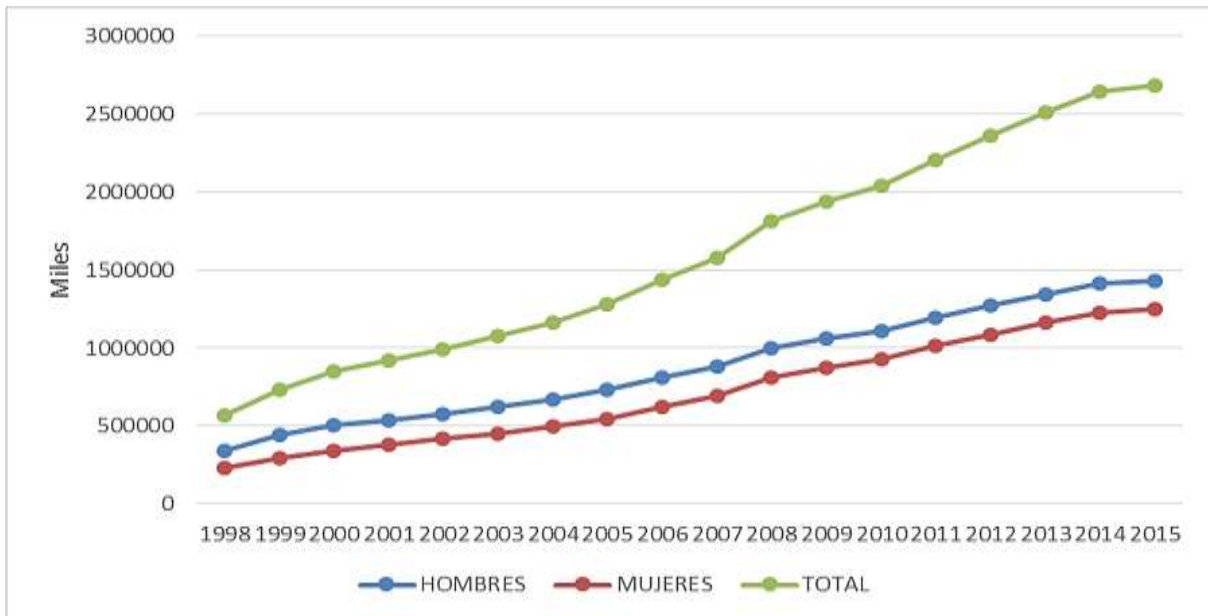
En el primer año del nuevo sistema de pensiones privado se afiliaron un total de 569,972 trabajadores, a razón que este sistema absorbería a todos los trabajadores jóvenes que por ley estaban obligados a afiliarse en el nuevo sistema, así mismo como a la recepción de los trabajadores que expresaron su deseo de trasladarse del antiguo sistema al nuevo y lo hicieron efectivo. La tendencia al alza mostrada por los afiliados al SAP se presenta en el gráfico N° 20, en 2008 se presenta un repunte significativo de los afiliados totales llegando a ser 1817,197.

Según la Superintendencia del Sistema Financiero (2009) en su Revista de Estadísticas Previsionales, se hace la estimación que en 2008 se presentó un crecimiento del 6.7%, tendencia relacionada con el crecimiento de los afiliados registrados en las dos administradoras, AFP crecer presentó crecimiento de 7% y AFP Confía de 6.4%.

Posteriormente se siguió dando un crecimiento de los afiliados en el SAP hasta llegar a marzo de 2015 un acumulado de 2678,271 afiliados. En los 18 años que tiene funcionando el SAP desde 1998 a marzo de 2015 se ha presentado un incremento de 2108,299 afiliados, alrededor de 78%.

Si se hace un análisis de la diferencia de afiliación que pueda existir entre hombres y mujeres en el SAP hay que partir de los afiliados que empezaron en 1998. En ese momento hubo muchos trasposos del sistema público y por lo tanto se mantuvieron las brechas favorables a los hombres que se presentaron ahí, los hombres afiliados representaban 59.77% del total y las mujeres 40.23%. Se pretendía que con la implementación del sistema privado las brechas se empezarían a acortar, en el gráfico se observa que eso no ha sucedido, y el cambio que se percibió para el año 2008 no fue muy significativo, los hombres representaban 55.12% y las mujeres 44.88% del total de afiliados, la reducción en la brecha siguió siendo mínima del año 2008 al 2015, donde se muestran que de los afiliados totales el 53.46% son hombres y el 46.54% son mujeres en 2015.

Gráfico N° 19. Afiliados del SAP, global y por género, acumulados a diciembre (1998-2015¹⁷)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

e) Población cotizante efectiva al SAP

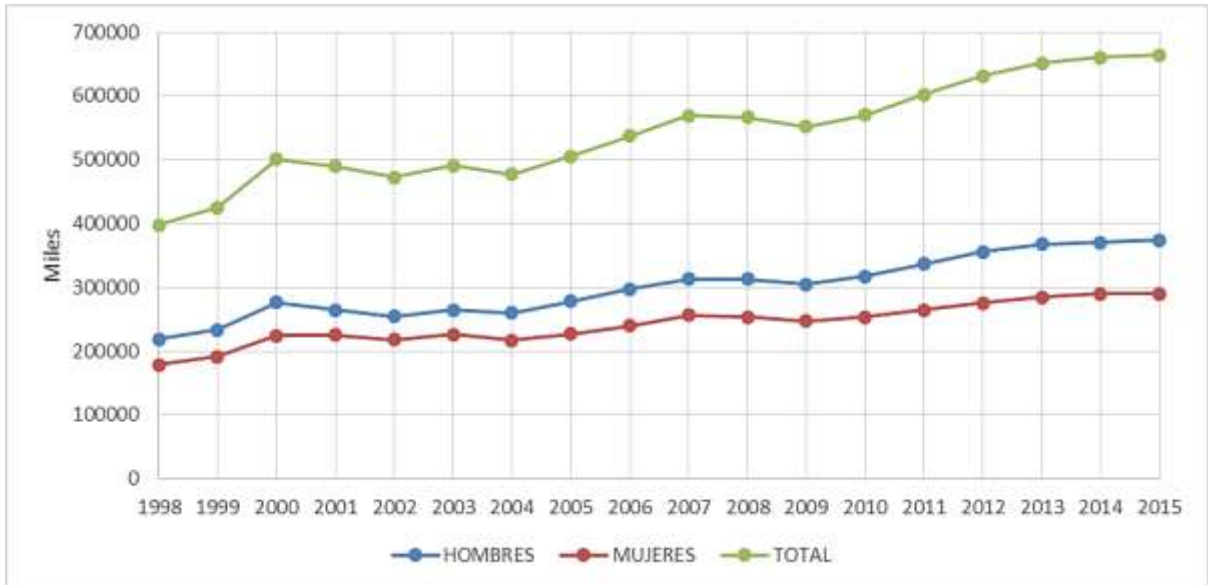
Para mostrar los cotizantes efectivos del SAP se presenta el gráfico N° 20. Como se preveía al momento de la implementación del nuevo sistema, con la entrada de los afiliados del sistema antiguo que obligatoriamente debían hacerlo, el sistema privado comenzaría a funcionar con un número de cotizantes considerables, el total de cotizantes para 1998 fue de 397,438. Se esperaba un repunte de los mismos, sin embargo, la evidencia demuestra que el número de cotizantes, si bien se ha ido incrementando, su evolución es a paso lento y un tanto variable, de ahí que a partir del 2005 se da un incremento a 504,971 y llegando a 568,996 cotizantes en el año 2007, a partir de ahí hay una leve disminución hasta 2009.

Luego de esas variaciones se ha presentado una tendencia al alza (aunque en términos absolutos el incremento no sea muy significativo), llegando a un total de 664,287 cotizantes

¹⁷ Ver anexo N° 5 para corroborar las cifras completas.

acumulados hasta marzo del 2015, en sus 18 años de función el SAP ha incrementado sus cotizantes en 266,849.

Gráfico N° 20. Cotizantes efectivos del SAP global y por género, acumulados a diciembre (2001-2015¹⁸)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

La comparación de brechas existente entre hombres y mujeres como se refleja en el gráfico, se presenta como una evolución constante, donde si incrementan los cotizantes hombres también lo hacen las mujeres, para el 2001 los hombres representaban 54% de los cotizantes y las mujeres 46% con una brecha de 8 puntos, para el año 2009 se representaban 55.3% los hombres y 44.7% las mujeres para una brecha de 10.6 puntos y para marzo de 2015 la brecha ha seguido incrementando lentamente, los hombres han pasado a representar 56.3% y las mujeres 43.7% para una brecha de 12.6 puntos.

f) Afiliados que efectivamente cotizan al SAP

Teniendo presentes los afiliados y los cotizantes del sistema de pensiones privado, precisa explicar la relación existente entre estos, es decir, mostrar los afiliados que efectivamente

¹⁸ Ver anexo N° 6 para corroborar las cifras completas.

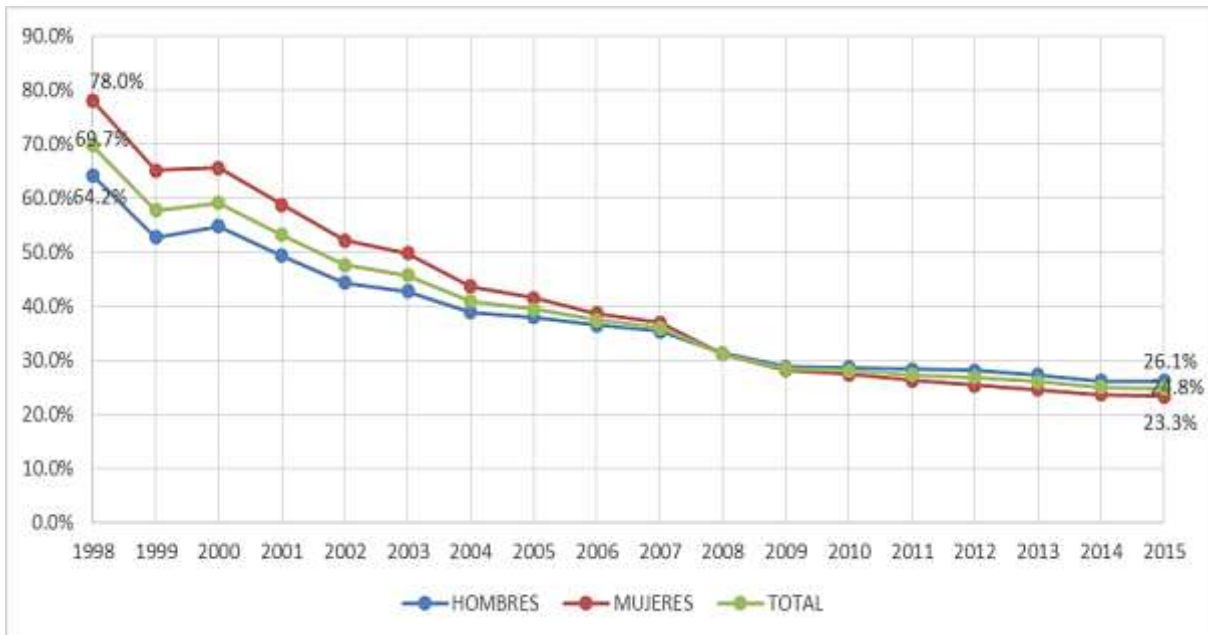
están cotizando para tener una idea del funcionamiento del sistema, lo cual es mostrado en el gráfico N° 21

Como ya se remarcó, ha existido un incremento en los afiliados y cotizantes a lo largo del funcionamiento del SAP, con un incremento más notorio en los afiliados, sin embargo, no es apropiado dejarse llevar por ese incremento, ya que en esta categoría abarca a estudiantes de educación media y universitarios, así como a otras personas que aún siguen siendo parte de la población económicamente inactiva, y muchas veces estos son afiliados por las administradoras sin tener conocimiento de lo que hacen. Por tal razón no se debe perder de vista que los cotizantes son los que sostienen el sistema y que los afiliados son considerados como cotizantes en potencia o cotizantes a futuro.

En El Salvador esta proporción de afiliados que efectivamente cotizan ha mostrado una caída de 69.7% a 24.8% durante el período comprendido entre 1998 y marzo del 2015. Como bien menciona Argueta (2011) citando a la AIOS (2009), El Salvador se encuentra en comparación a 11 países de América Latina con reformas similares y con un promedio de 39.4% en su relación afiliados cotizantes, con la menor proporción.

Para 2001 se seguía manteniendo la tendencia a la baja, la proporción de los afiliados efectivos cotizando se redujo cerca del 16 puntos, pasando de los 69.73% iniciales a 53.21%. La tendencia a la baja se sigue manteniendo como ya se ha mencionado hasta 28.44% en 2009, posteriormente para marzo de 2015 se encontraba 24.8% de cotizantes efectivos. Hay varios motivos que no permiten que la proporción afiliados-cotizantes sea la más idónea, según Argueta (2011) estas podrían ser además de las características inherentes del mercado laboral que se caracteriza por su alta informalidad, aspectos institucionales como la evasión por parte de las empresas en lo que concierne a sus obligaciones patronales, así como la incapacidad del Estado para tener un mejor control de dichos incumplimientos por medio de una fiscalización adecuada, también otra razón son los cambios en las condiciones de afiliación, ya que como se ha hecho mención, para afiliarse al SPP se requería tener una relación laboral y en el SAP eso no es requerido ya que existe la modalidad de afiliación como trabajador independiente.

Gráfico N° 21. Afiliados que efectivamente cotizan al SAP, global y por género, acumulados a diciembre (1998-2015¹⁹)



Nota: Los datos de 2015 son acumulados a marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

g) Cobertura de la PEA como población afiliada y cotizante (SAP+SPP)

Resulta importante también tomar en cuenta los afiliados totales, es decir, los del SAP más SPP, para ponerlos en perspectiva como un porcentaje de la PEA²⁰, es decir, de la PEA ¿qué porcentaje se encuentra afiliado a algún esquema previsional?

Para lograr el acometido se presenta el gráfico N°22, en el cual se puede observar el porcentaje de la PEA cubiertos con afiliación y el de la PEA por sexo cubiertos con afiliación. La tendencia de la cobertura con afiliados muestra una progresividad al alza un año después de entrar en funciones el nuevo sistema, como ya se mencionó al abordar los afiliados, la proporción de estos ha ido creciendo año con año por ciertos motivos, para el año 1998 se presentaban una cobertura de 35.01% de personas de la PEA afiliadas a algún esquema

¹⁹ Ver anexos N° 7 para corroborar las cifras completas.

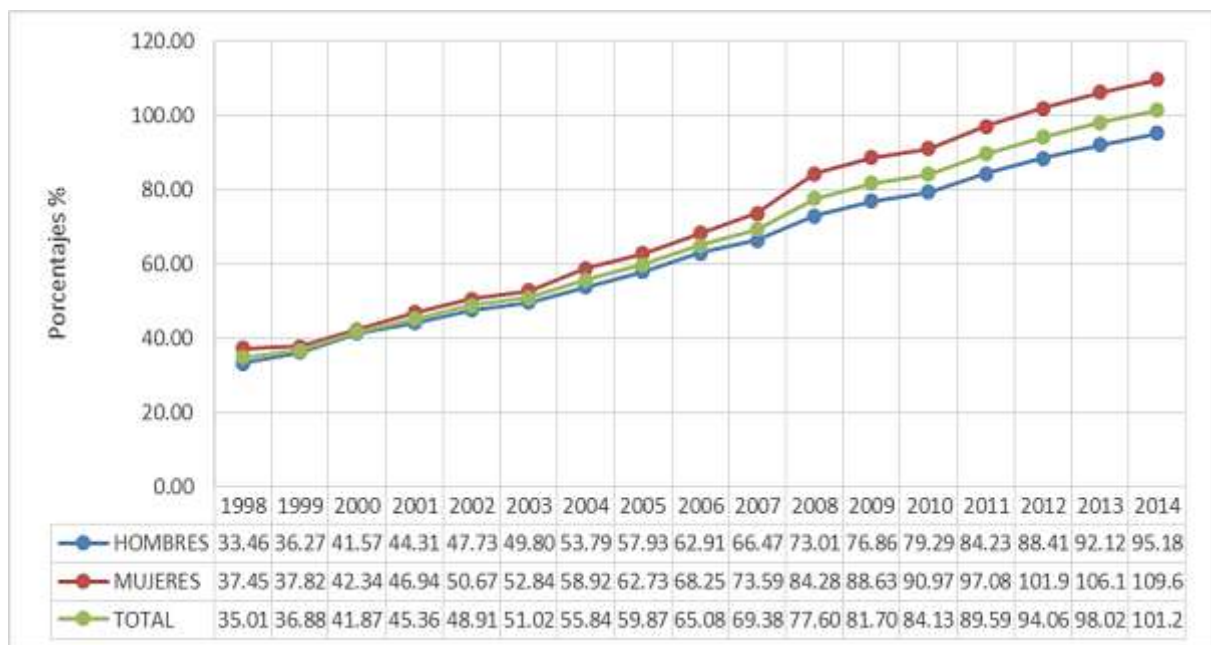
²⁰ Tomada de las proyecciones de la OIT que consideran perteneciente a esta a las personas de 15 años o más, anexo N° 8.

previsional, 37.45% de las mujeres en la PEA eran cubiertas por afiliación y 33.46% de los hombres en la PEA.

La tendencia de cobertura se mantuvo en alza para los próximos años, llegando a 77.60% para el 2008, las mujeres de la PEA están cubiertas en un 84.28% con afiliación y los hombres presentan 73.01%. Para marzo de 2015 se presentan los afiliados para ese año, que equivalían a 101.29% de la PEA, para las mujeres representaba 109.63% y para los hombres 95.18%. Respecto a esto, Mesa-Lago (2011) considera el hecho que un afiliado que haya abandonado la PEA o esté desempleado no carece totalmente de cobertura, pues la Ley SAP le otorga un derecho a ciertos beneficios inclusive a los que no aporten cotizaciones al momento del fallecimiento, es decir, hay personas que aunque estén desempleados temporalmente puede estar recibiendo algún tipo de cobertura en seguridad social.

Otro hecho que revalidaría los datos improbables que se presentan en ciertos años, son las prácticas masivas de afiliación que se abordaron a inicios del capítulo, es decir, se ha afiliado más gente de la que en realidad está activa en el mercado laboral.

Gráfico N° 22. Cobertura de la PEA basada en afiliados (SAP mas SPP) global y por género (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA y de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

En este caso son las mujeres de la PEA las que poseen mayores porcentajes de cobertura en la afiliación a algún esquema previsional, sin embargo, las diferencias respecto a los hombres no son tan marcadas como anteriormente se ha visto con otros elementos. Las diferencias de afiliación es algo potencial, debido a que el hecho de estar afiliado no implica que se tiene derecho a una pensión, para que esto suceda la persona debe realizar cotizaciones periódicas, y por tanto la mejor medida a nivel global son los cotizantes, por eso es mejor el indicador de cobertura que utiliza los cotizantes vista más adelante.

Para lograr evidencias la cobertura de la PEA basada en los cotizantes efectivos se realiza una suma de los pertenecientes al SAP más SPP, tanto de forma global como separados por género.

Se suponía con el SAP se lograría una mejora en la cobertura y absorción de cotizantes, sin embargo, la tendencia que muestra el gráfico N° 23 refleja una variación mínima en torno a la población de la PEA que está cotizando a algún esquema de previsión social, para el año 1998 se presentó una cobertura del 27.22%, indicando que la PEA que no estaba cubierta como cotizante activo era de 72.78%, valor considerablemente alto. Para el mismo año las mujeres presentaban un porcentaje de cobertura del 31.59% y los hombres 24.44%, a diferencia de la cobertura por afiliados, con los cotizantes efectivos se presenta una baja cobertura lo cual se podría atribuir ciertamente a la caracterización del mercado laboral con bajos niveles de absorción de la fuerza laboral en empleos decentes.

Para el año 2009 se presentó una cobertura total de la PEA del 22.43%, entre las mujeres la cobertura era del 24.46% y entre los hombres de 21.02%. Para marzo de 2014 se presentaron porcentajes de cobertura muy similares al 2009, del total de la PEA solo 24.15% se encontraba cotizando a algún sistema de pensiones, por lo que 75.85% de la PEA no lo estaba haciendo, entre las mujeres la cobertura era del 24.15% mientras que entre los hombres la cobertura era de 23.42%.

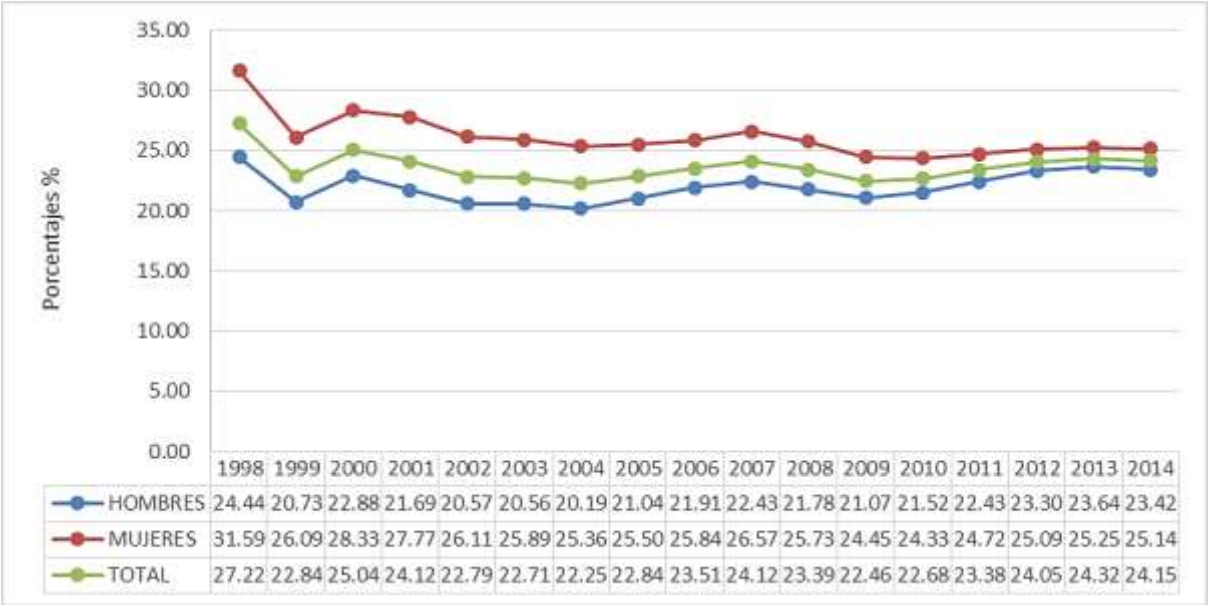
Aunque aparentemente la cobertura es mayor para las mujeres que para los hombres, hay que resaltar que son menos las mujeres que participan en el mercado laboral y por tanto, al tener una menor participación de manera general, la población total femenina tiene menos posibilidades de tener cobertura.

Lo anterior se puede evidenciar por medio de la tasa de participación económica por género. Para 1998 las mujeres presentaban una tasa de participación del 39.3% en comparación de los hombres con 69.6%, había alrededor de 30 puntos de diferencia favorablemente a los

hombres. Por otra parte, para 2013 las mujeres presentaban una participación económica del 49.3% y los hombres 80.7%, para una diferencia de 31 puntos a favor de los hombres, si bien es cierto la participación de las mujeres mejoró, siempre sigue siendo inferior a la mostrada por los hombres.

Las mujeres participan menos en el mercado laboral, por lo que la mayor cobertura respecto a la PEA de las mujeres es solo una aparente mejor posición de estas respecto a los hombres, porque en general las mujeres participan menos en el mercado laboral como ya se ha visto, y si participan menos, son menores las posibilidades de obtener un empleo y de poder cotizar al sistema de pensiones.

Gráfico N° 23. Cobertura de la PEA basada en cotizantes efectivos (SAP mas SPP) global y por género (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA y de Revistas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

En resumen, la cobertura del sistema de pensiones en El Salvador se ha mantenido en niveles bajos desde la creación del SAP. Sin embargo, los niveles bajos de cobertura son históricos en el país, ya que estudios previos como Mesa-Lago et. al. (1994), Mesa-Lago y Durán (1998) señalaban que previo a la reforma estructural los niveles de cobertura por ejemplo, en 1990 era del 20.52% y en 1996 de 26.25%. En conclusión, aunque el tema de ampliación de cobertura fue uno de los elementos centrales para el impulso de la reforma sustitutiva, esta no

se ha expandido, en parte por las características del mercado laboral salvadoreño con altos niveles de informalidad.

3.2.4.2 Distribución de cotizantes al SAP según rangos de IBC y sexo

Otro elemento clave dentro del funcionamiento del SAP es el Ingreso Base de Cotización (IBC), debido a que es una de las fuentes de financiamiento para las pensiones, es decir, determina las cotizaciones que serán descontadas a los cotizantes activos. Según los artículos 14 y 15 de la Ley SAP, el IBC no podrá ser inferior al salario mínimo mensual legal y vigente del sector en el que esté empleado el trabajador, a excepción de los salarios de los trabajadores agrícolas, domésticos y los aprendices.

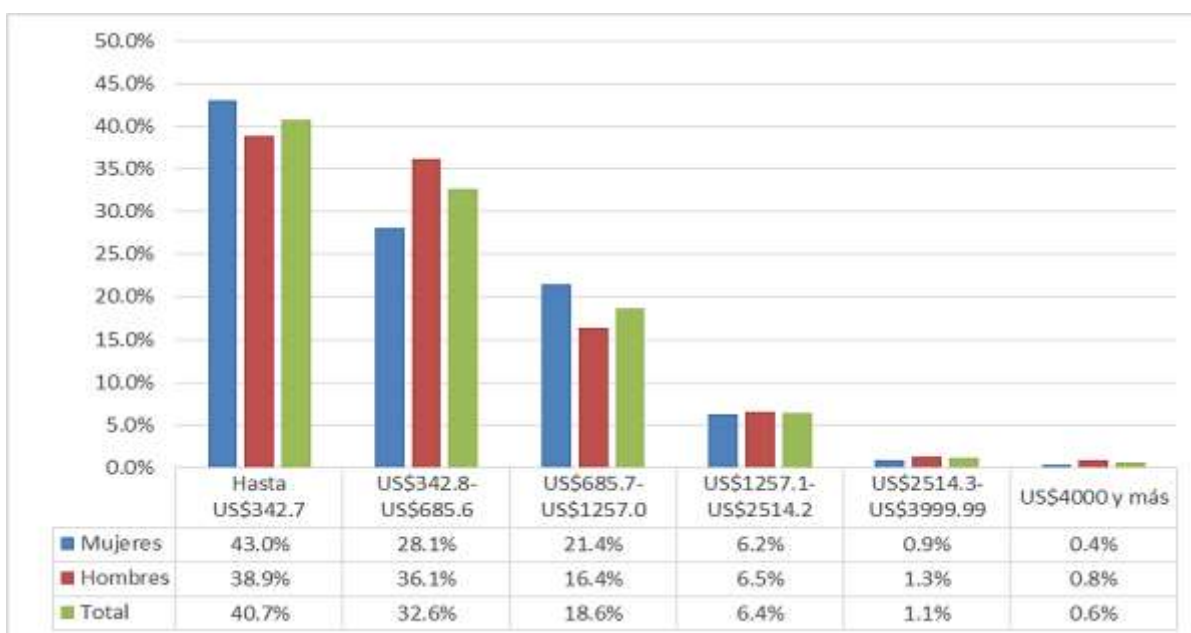
La Ley SAP define el Ingreso Base de Cotización como el salario del trabajador, sobre el cual se debe aplicar el porcentaje de cotizaciones establecido por la ley, a fin de determinar el monto de cotizaciones a pagar, también en algunos casos, el IBC puede ser utilizado para la determinación de beneficios, en esta línea la ley establece un IBC mínimo y un máximo para tales efectos.

El IBC promedio a marzo de 2015 de un total de 664,287 cotizantes (374,134 hombres y 290,153 mujeres) ascendía a US\$605.31 (US\$617.55 hombres y US\$ 590.21 mujeres). Aunque la realidad de la mayoría de cotizantes puede diferir mucho de ese promedio y no sería un representativo de estos, para tener una mejor perspectiva del comportamiento del IBC se presenta en el gráfico N° 24 la distribución de los cotizantes por rangos de IBC.²¹

La distribución refleja que los cotizantes al SAP se concentran en los extremos inferiores con una representación del 40.7% para los que cotizan con un IBC de US\$ 342.7 o menos, donde del total de mujeres cotizantes se encuentran 43% y de los hombres cotizantes 38.9%. Por otra parte, los cotizantes del rango de IBC entre US\$ 342.8 y US\$ 685.6 representan 32.6% del total de cotizantes, las mujeres se encuentran en 28.1% cotizando en este rango y de los hombres 36.1%, estos dos rangos de IBC en conjunto representan 73.3% del total de cotizantes del SAP, además del total de mujeres cotizantes el 71% se encuentran en este rango y 75% del total de hombres. Existe 10% de la población cotizante al SAP que no alcanza a percibir ingresos superiores al salario mínimo vigente en la actualidad, que es el del sector industria con US\$ 246.60.

²¹ Para comparar con otros estudios realizados relativos al tema, ver Argueta (2011) y Argueta et. al. (2015).

Gráfico N° 24. Distribución de cotizantes del SAP, según rangos de IBC y por sexo, acumulados a Marzo 2015²²



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Revistas de Estadísticas y Boletines Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (Marzo 2015).

Por otro parte, el tercer rango de IBC entre US\$685.7 y US\$ 1,257, está formado por 18.6% de los cotizantes totales, donde las mujeres que se encuentran ahí son 21.4% del total y los hombres representan 16.4%. Además, los rangos que absorben cotizantes con IBC superiores a los US\$ 1,257 representan apenas 8.1% de los cotizantes totales, donde la representación de cotizantes hombres es 8.6% del total y el de las mujeres 7.5%.

En este sentido, es de tener presente que las brechas salariales mostradas en el desempeño del mercado laboral se trasladan al sistema previsional, y esta distribución de los IBC estaría confirmando los bajos niveles de ahorro acumulados de los cotizantes, lo cual se traduciría en pensiones bajas en el futuro. Además, lo presentado muestra que posiblemente las mujeres estarían recibiendo menores pensiones al momento de jubilarse, debido a que sus ingresos base de cotización promedio son inferiores respecto a los presentados por los hombres.

²² Ver anexo N° 9 para corroborar los valores absolutos de los cotizantes según rangos de IBC.

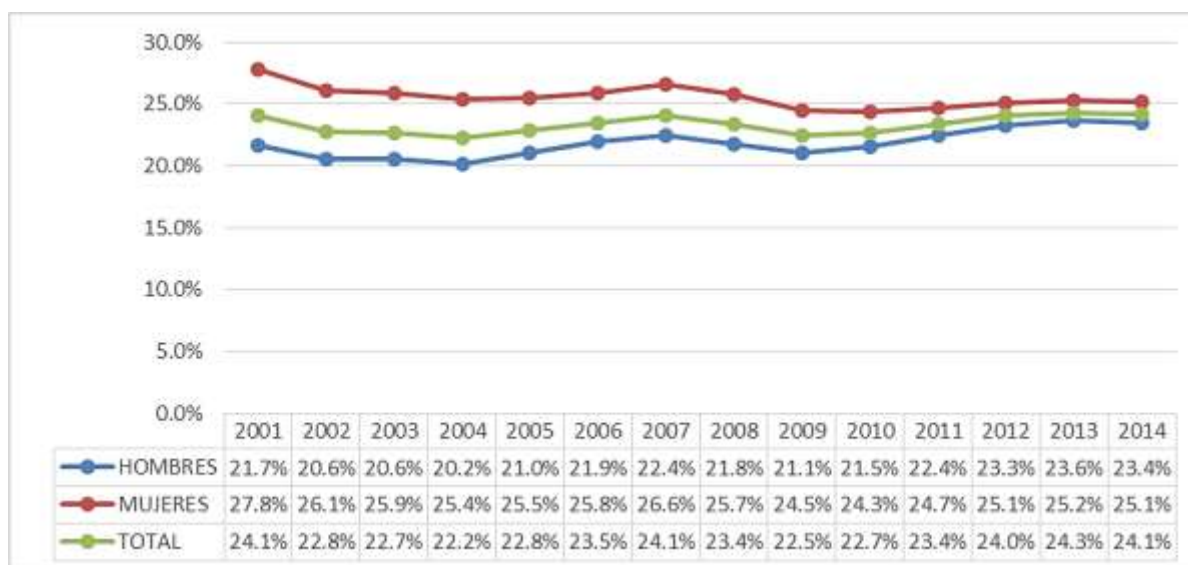
3.2.4.3 Cobertura de la PEA en pensiones

Adicionalmente a los resultados obtenidos sobre cobertura de la PEA en afiliación y cotización a algún esquema previsional, también se hace necesaria la explicación de la cobertura de la PEA en pensiones, sobre todo en el SAP y SPP al ser los esquemas de pensiones más representativos en la actualidad. Los datos se muestran en el gráfico N° 25.

La tendencia de la población cubierta en pensiones se ha mantenido de forma variada desde el periodo de 2001 hasta el 2014, pero relativamente ha sido constante. Para el 2001 se presentó una cobertura de la PEA en pensiones del 24.1%, por su parte los hombres totales de la PEA en ese año estaban cubiertos con pensiones en 21.7% y las mujeres 27.8%. Para el 2007 se presentó una cobertura de la PEA de 24.1%, por su parte los hombres totales de la PEA en ese año estaban cubiertos en 22.4% y las mujeres en 26.6%.

Se siguieron presentando incrementos y disminuciones leves en los porcentajes de cobertura posterior al 2007, en 2014 la cobertura de la PEA en pensiones llegó a 24.1%, los hombres de la PEA eran cubiertos en 23.4% y las mujeres en 25.1%.

Gráfico N° 25. Cobertura de la PEA en pensiones, global y por sexo (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA y Boletines previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

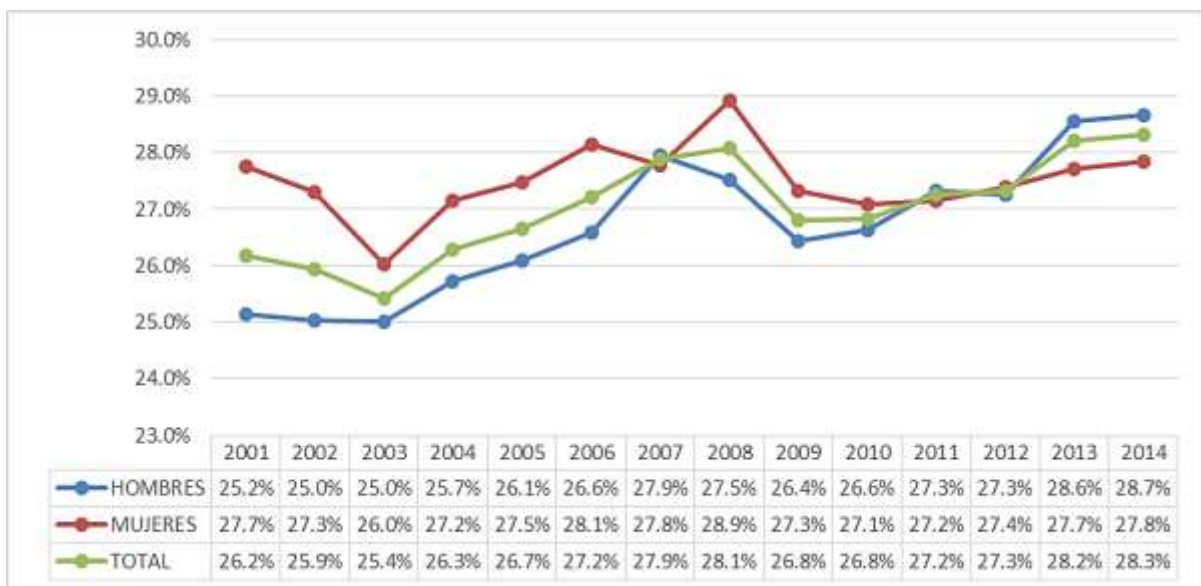
Los datos de las serie han mostrado que la población económicamente activa salvadoreña tiene poco acceso a pensiones por algún tipo de sistema previsional, los porcentajes de

cobertura no llegan ni al treinta por ciento del total de personas activas, dentro de toda la serie se puede llegar a promediar que aproximadamente 70% de la población económicamente activa salvadoreña no cuenta con acceso a cotización a un sistema de pensiones, y por lo tanto en un futuro difícilmente podrá hacerse acreedor de una pensión.

3.2.4.4 Cobertura de la PEA en salud

En el gráfico N° 26 se presenta la cobertura de la PEA en salud, es decir, cuantas personas de la PEA cuentan con una cotización al régimen de salud del ISSS y por lo tanto reciben asistencia. La tendencia de la población cubierta en salud se ha mantenido de forma variada desde el periodo de 2001 hasta el 2014. Para el 2001 se presentó una cobertura de la PEA en salud del 26.2%, por su parte los hombres totales de la PEA en ese año estaban cubiertos con salud en 25.2% y las mujeres 27.7%. Para el 2007 se presentó una cobertura muy similar entre el total de la PEA, hombres y mujeres, la cobertura de la PEA era de 27.9%, el mismo porcentaje de cobertura presentaron los hombres de la PEA y las mujeres 27.8%.

Gráfico N° 26. Cobertura de la PEA en salud, global y por sexo (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA y Anuarios Estadísticos del ISSS (1998-2015).

Se siguieron presentando incrementos y disminuciones leves en los porcentajes de cobertura posterior al 2007, en 2014 la cobertura de la PEA en salud llegó a 28.3%, los hombres de la PEA eran cubiertos en 28.7% y las mujeres en 27.8%.

Teniendo presentes los cotizantes a pensiones y a salud, y su relación con la cobertura de la PEA, resulta importante mostrar las brechas existentes entre los cotizantes a salud y a pensiones que se dan en El Salvador, para tal motivo se presenta el gráfico N° 27 con los porcentajes de cobertura de la PEA en salud, pensiones y sus respectivas brechas de cotizantes.

Gráfico N° 27. Cobertura de la PEA en cotizantes a salud, pensiones y brechas de cotizantes (2001-2014²³)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA, Superintendencia del Sistema Financiero y Anuarios Estadísticos del ISSS (1998-2015).

Los datos muestran que para el 2001 existen unos porcentajes de cobertura de la PEA en pensiones del 24.1%, en salud de 26.2% y una brecha existente del 2.3% entre uno y otro, que en valor absoluto son 50,890 cotizantes. Para el 2008 se presentó una cobertura en pensiones de la PEA del 23.4%, en salud de 28.1% y una brecha existente del 4.7% entre uno y otro, mayor respecto a 2001, que en valor absoluto son 117,942 cotizantes. Posteriormente

²³ Ver anexo N° 10 para corroborar los valores absolutos de los cotizantes en salud, pensiones y las brechas entre estos.

para 2014 se presenta una cobertura de la PEA en pensiones del 24.1%, en salud del 28.3% y una brecha existente del 4.2% que en valor absoluto son 116,221.

Como bien menciona Argueta (2011) además de las condiciones propias del mercado laboral, existen otros aspectos como los institucionales que condicionan las cotizaciones de los trabajadores, estos aspectos están asociados con el grado de evasión de las empresas en el pago de las obligaciones que como patrono le corresponden y la débil penalización que ejerce el Estado para poder evitar estos incumplimientos.

Respecto a las brechas totales mostradas en el gráfico N° 27 se pueden interpretar como la existencia de empresas que únicamente pagan sus obligaciones correspondientes a la cobertura en salud que puedan necesitar sus trabajadores, ignorando las obligaciones correspondientes al pago de pensiones de sus trabajadores. Los datos muestran que la situación de incumplimiento se mantiene relativamente constante en el periodo analizado, a pesar que esos incumplimientos son considerados como delitos y se encuentran en el artículo 245 del Código Penal donde se especifica que esta infracción conlleva a cárcel de cuatro a ocho años según la magnitud del delito.

También pueden mostrarse los niveles de cobertura de la PEA en pensiones y salud por género, así como también las brechas existentes entre estos, para tal hecho se presenta el gráfico N° 28.

Los datos muestran para 2001 que los hombres de la PEA fueron cubiertos en pensiones en 21.7%, en salud con 25.2%, con una brecha entre estos cotizantes del 3.5% que representa unos 46,127 hombres cotizantes, por su parte las mujeres de la PEA fueron cubiertos en pensiones en 27.8%, en salud con 27.7%, y una brecha entre estos cotizantes del 0.5% que representa unas 4763 mujeres cotizantes.

Para el 2008 se muestra que los hombres de la PEA fueron cubiertos en pensiones en 21.8%, en salud con 27.5%, con una brecha entre estos cotizantes del 5.7% que representa unos 85,225 hombres cotizantes, por su parte las mujeres de la PEA fueron cubiertos en pensiones en 25.7%, en salud con 28.9%, y una brecha entre estos cotizantes del 3.2% que representa unas 32,717 mujeres cotizantes.

Posteriormente, para 2014 los datos muestran que los hombres de la PEA fueron cubiertos en pensiones en 23.4%, en salud con 28.7%, con una brecha entre estos cotizantes del 5.2% que representa unos 84,398 hombres cotizantes, por su parte las mujeres de la PEA fueron

cubiertos en pensiones en 25.1%, en salud con 27.8%, y una brecha entre estos cotizantes del 2.7% que representa unas 31,823 mujeres cotizantes.

Gráfico N° 28. Cobertura de la PEA en cotizantes a Salud, pensiones y brechas de cotizantes, por sexo (2001-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones y bases de datos de la OIT sobre la PEA, Superintendencia del Sistema Financiero y Anuarios Estadísticos del ISSS (1998-2015).

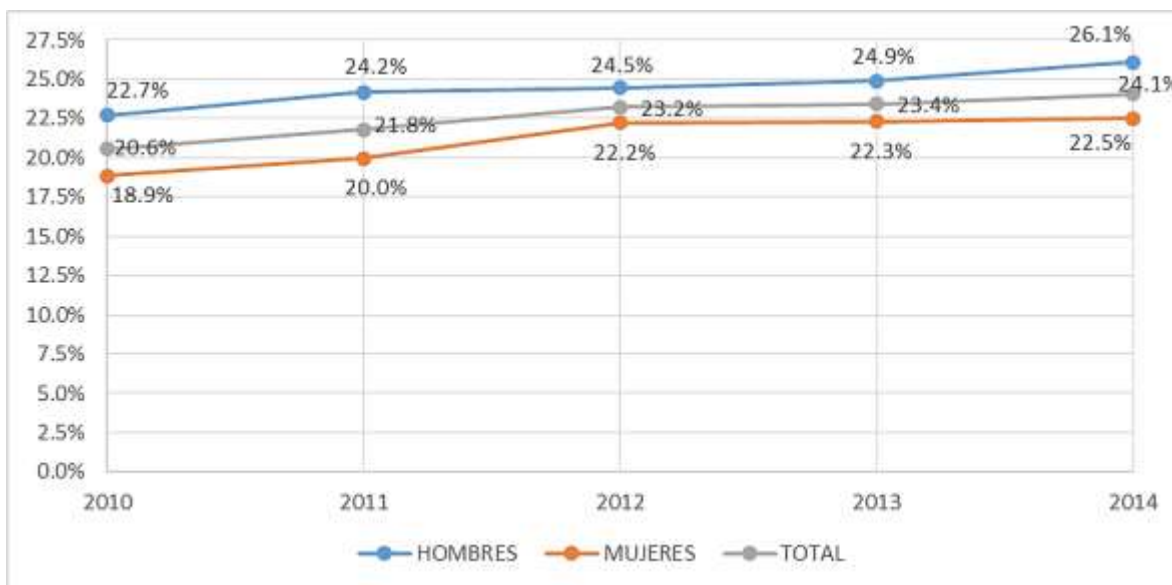
3.2.4.5 Cobertura de la Población Adulta Mayor (PAM)

De acuerdo a la legislación de pensiones las mujeres deben jubilarse a los 55 años y los hombres a los 60 años, no obstante en esta subsección debido a la disponibilidad de datos se tomará a la Población Adulta Mayor (PAM) de acuerdo a como la define la Ley de Protección Integral al Adulto Mayor, la cual plantea en el capítulo I, Art. 2 que “se considerará persona adulta mayor a todo hombre o mujer que haya cumplido *sesenta años de edad*”.

Para determinar la cobertura de la PAM con seguridad social en este caso, se considerarán los esquemas previsionales SAP, SPP, Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y la Pensión Básica Universal (PBU), para estos esquemas se presentan los

pensionados acumulados a cada año de la serie (2010-2014). Para los datos de la PAM en el período analizado, se utilizan las estimaciones y proyecciones departamentales de población 1995-2020 de DIGESTYC, UNFPA, CEPAL y CELADE²⁴. En el gráfico N° 29 se presenta la información de la cobertura global y por género de la PAM en pensiones, en el periodo comprendido de 2010 a 2014.

Gráfico N° 29. Cobertura de la PAM en pensiones, global y por género (2010-2014²⁵)



Fuente: Elaboración propia a partir estimaciones y proyecciones departamentales de población 1995-2020 de DIGESTYC, UNFPA, CEPAL y CELADE e información solicitada a los respectivos institutos previsionales (PBU, IPSFA, SAP y SPP).

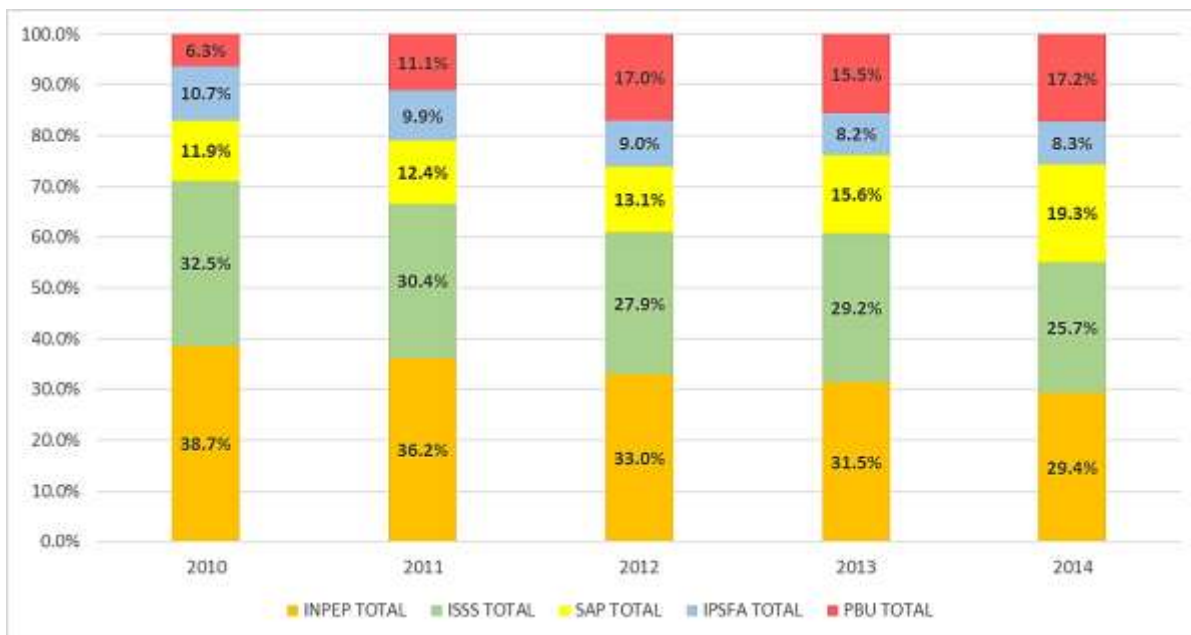
La tendencia se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los cinco años analizados, promediando una cobertura de la PAM en pensiones de 22.62% (24.48% hombres y 21.18% mujeres), es decir, en promedio a lo largo de esos años hay 77.38% de la PAM que no tiene acceso a una pensión de cualquier instituto previsional. Esto quiere decir que la mayor parte de la PAM de El Salvador se encuentra en un estado de vulnerabilidad de caer en una situación de pobreza, si no es que ya se encuentran. Muchas de estas personas necesitan de atenciones especiales al llegar a estas edades, y si no tienen un ingreso de una pensión digna que les permita enfrentar sus necesidades y cotizar al seguro de salud del ISSS se encontrarían en un mayor riesgo, no solo en términos de ingreso, sino también en términos de salud.

²⁴ Ver anexo N° 11 para corroborar los datos de la PAM (2010-2014) global y por género.

²⁵ Ver anexo N° 12 para corroborar los datos de la PAM que reciben pensión global y por género.

Respecto a las brechas de género, los hombres de la PAM han estado cubiertos en promedio en 3.1 puntos más que las mujeres, sin embargo, los porcentajes tanto para hombres como para mujeres son bajos en comparación a la cantidad de personas adultas mayores.

Gráfico N° 30. Distribución de pensionados de la PAM, por instituto previsional (2010-2014)



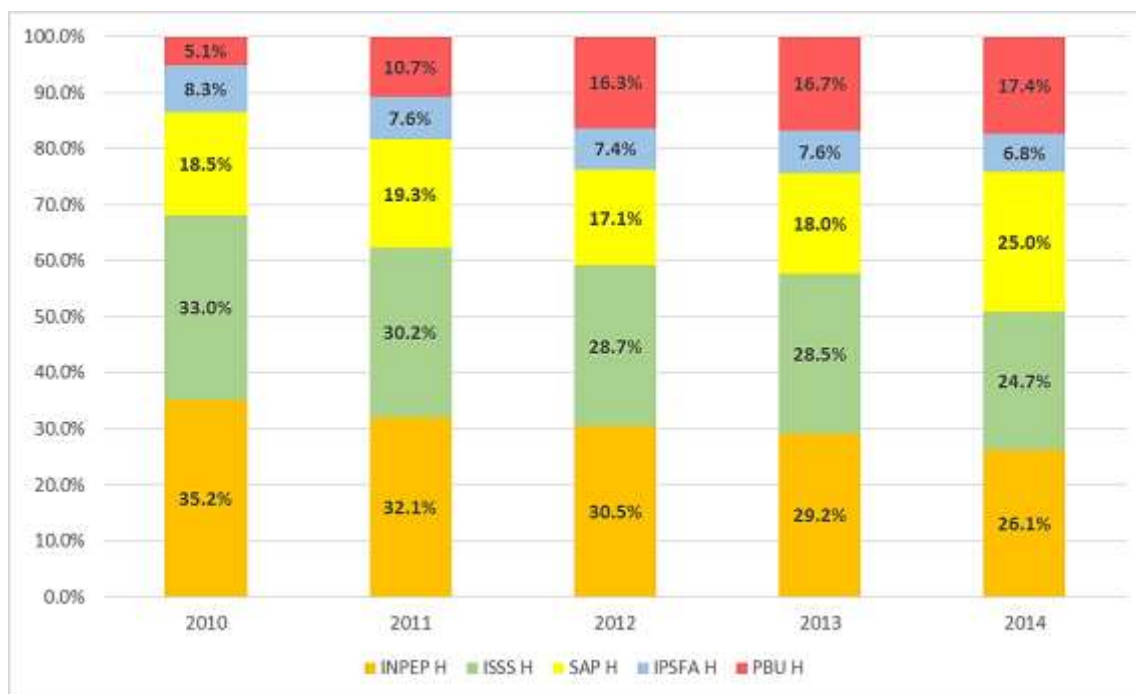
Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a los respectivos institutos previsionales (PBU, FOPROLYD, IPSFA, SAP, SPP) y Revista de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

La distribución de pensionados según instituto previsional para cada año se muestran en el gráfico N°30. En los cinco años el que mayor porcentaje de pensionados aporta al conjunto de pensionados totales es el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, por ejemplo para el año 2010 representó 38.7% del total, por su parte el Instituto Salvadoreño del Seguro Social aportó 32.5%, el Sistema de Ahorro para Pensiones 11.9%, el Instituto de Previsión Social de la fuerza Armada 10.7% y la Pensión Básica Universal 6.3%. Para el año 2012 no se presentaron muchos cambios y el INPEP aportó 33.0%, el ISSS 27.9%, el SAP 13.1%, el IPSFA 9.0% y la PBU 11.1%.

Por otra parte, para el año 2014 el INPEP aportó 29.4% del total de pensionados de la PAM; el ISSS 25.7%, el SAP incrementó hasta 19.3%, el IPSFA un 8.1% y la PBU 17.2%.

Para tener presente una comparativa de la distribución de pensionados de la Población Adulta Mayor por género e instituto previsional, se presenta el gráfico N° 31 con la distribución de los hombres y el gráfico N° 32 con la distribución de las mujeres.

Gráfico N° 31. Distribución de pensionados de la PAM, hombres, por instituto previsional (2010-2014²⁶)

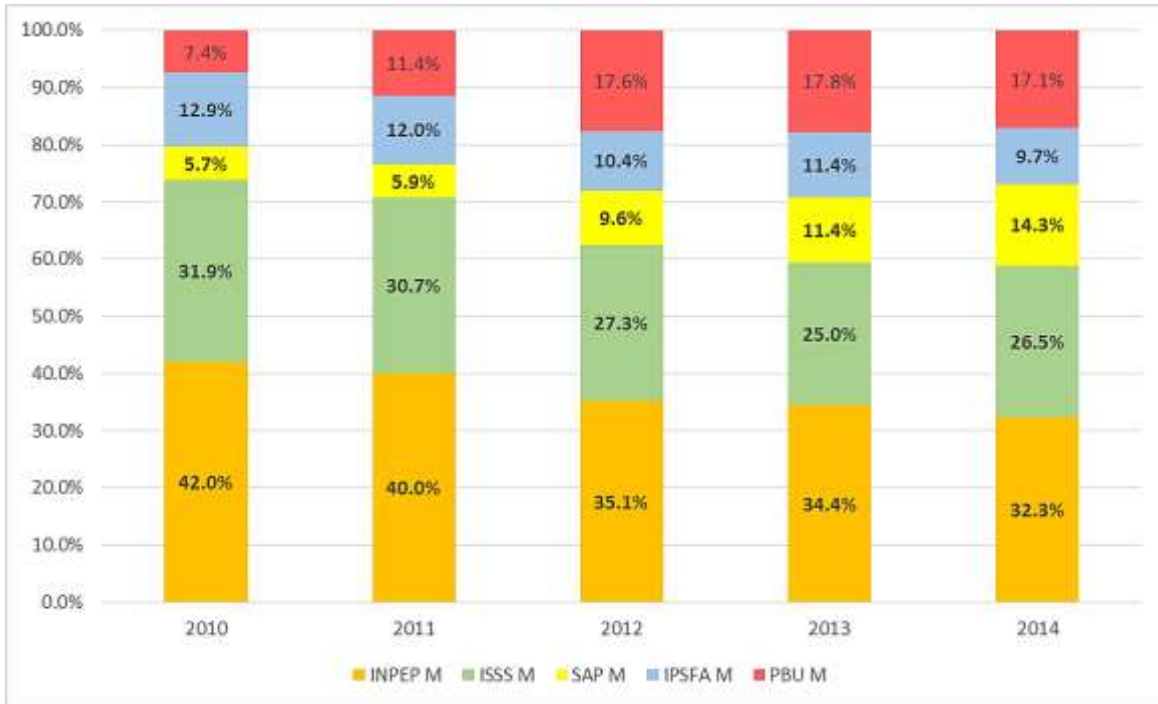


Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a los respectivos institutos previsionales (PBU, FOPROLYD, IPSFA, SAP, SPP) y Revista de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

Para el año 2010 del total de hombres pensionados de la PAM por instituto previsional, 35.2% eran aportados por el INPEP, el ISSS aportaba 33.0%, el SAP 18.5%, el IPSFA 8.3% y la PBU 5.1%. Para el 2012 el INPEP aportaba 30.5% del total de hombres de la PAM, el ISSS 28.7%, el SAP 17.1%, el IPSFA 7.6% y la PBU 16.3%. En 2014 se presenta una variación de casi 10 puntos tanto en el ISSS como en el INPEP desde el año 2010, el INPEP bajó a un aporte de 26.1%, el ISSS hasta 24.7%, por su parte el IPSFA tuvo una leve disminución llegando a 6.8%. Los que incrementaron sus aportes han sido el SAP y la PBU, el primero llegó a un aporte del 25% para 2014, para el mismo años la PBU incrementó hasta 17.4%.

²⁶ Ver anexo N° 13 para corroborar los pensionados por instituto previsional por género y global.

Gráfico N° 32. Distribución de pensionados de la PAM, mujeres, por instituto previsional (2010-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a los respectivos institutos previsionales (PBU, FOPROLYD, IPSFA, SAP, SPP) y Revista de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero (1998-2015).

Para el año 2010 del total de mujeres pensionadas de la PAM por instituto previsional, 42.0% eran aportados por el INPEP, el ISSS aportaba 31.9%, el SAP 5.7%, el IPSFA 12.9% y la PBU 7.4%. En el año 2012 hubo una disminución en el INPEP, ISSS e IPSFA. El INPEP disminuyó hasta 35.1%, el ISSS a 27.3% y el IPSFA a 10.4%. Por su parte el SAP incrementó su aporte de mujeres pensionadas hasta 9.6% y la PBU en más de 10 puntos hasta 17.6%. La tendencia a la baja de forma más notoria la sufrieron el ISSS e INPEP, el primero disminuyó en 2014 hasta 26.5% y el segundo hasta 32.3%, el IPSFA disminuyó levemente hasta 9.7%. Por su parte los que se aumentaron de 2010 a 2014 fueron la PBU con 17.1% y el SAP llegando a 14.3%

Finalmente, como ya se presentó la baja cobertura total de la PAM de El Salvador, es importante también tener en cuenta que esto se estaría reflejando en la tendencia relativamente constante de aporte al total de pensionados de la PAM que genera cada instituto previsional, independientemente del género.

3.3 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral

Luego de tener presente la importancia del desarrollo demográfico por el que está pasando El Salvador, la caracterización de los principales elementos del sistema previsional salvadoreño (SAP), sobre todo la cobertura de la Población Económicamente Activa que ha tenido a lo largo de su funcionamiento, también resulta fundamental mostrar por medio de un apartado la evolución que ha ido presentando el mercado laboral salvadoreño, lo cual se aborda desarrollando seis secciones, que contienen cada una los indicadores considerados más importantes y representativos.

La primera sección aborda la evolución de la tasa de participación económica de la población salvadoreña, en la segunda se considera la evolución de la tasa de desempleo, la tercera presenta la evolución de la tasa de subempleo del sector urbano, en la cuarta sección se enfatiza en mostrar la evolución de la tasa de informalidad del sector urbano, la quinta muestra el IBC promedio nominal de los cotizantes al SAP con relación a los salarios promedio nominales que reciben los trabajadores salvadoreños, y también se muestra un índice de salarios promedio reales con respecto al Índice de Precios al Consumidor (IPC) salvadoreño.

3.3.1 Tasa de participación económica, global y por sexo (1998-2013)

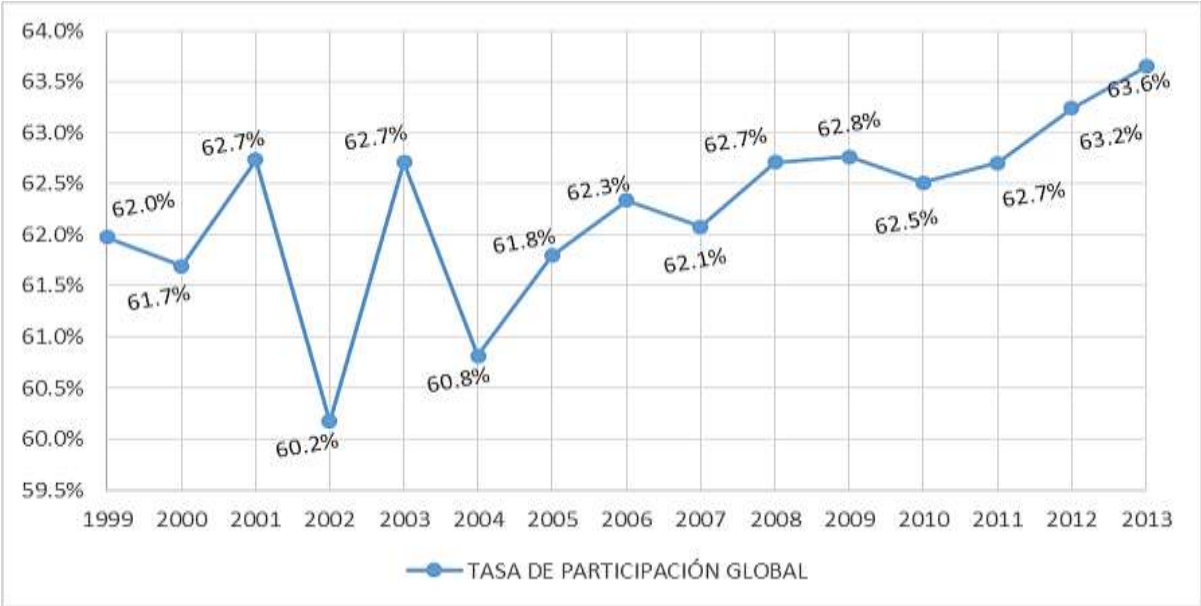
La tasa global de participación es un indicador que cuantifica el tamaño relativo de la fuerza de trabajo²⁷. Como se muestra en el gráfico N° 33 para el año 1998 este indicador era de 63.37%, es decir, por cada 100 personas en edad de trabajar, 63 personas estaban ocupadas u ofertando su fuerza de trabajo al mercado laboral. También se aprecia que desde 1998 venía reduciéndose levemente la tasa de participación hasta 2004 y desde 2005 ha mostrado un aumento.

Además en el gráfico N° 33 se muestra al año 2013 que se sigue manteniendo un porcentaje similar de la población en edad de trabajar y que participa en la actividad económica. Este porcentaje de población en la actividad económica es importante para los sistemas de pensiones de naturaleza contributiva, debido al vínculo que existe entre tener un empleo y las posibilidades de contribuir a un sistema de pensiones.

²⁷ Este es definido como la relación porcentual entre el número de personas que componen la fuerza de trabajo o PEA y el número de personas que integran la Población en Edad de Trabajar (PET) (EHPM, 2013).

Es importante que las personas que participan en el mercado laboral sean cubiertas por la seguridad social, pero también es importante contar con mecanismos para cubrir a toda la población en edad de trabajar. Además, es importante señalar que esta tasa de participación económica no distingue el porcentaje de población laborando en el mercado de trabajo formal e informal, por lo cual solo brinda una visión parcial del mercado laboral.

Gráfico N° 33. Tasa de participación económica global (1998-2013)²⁸

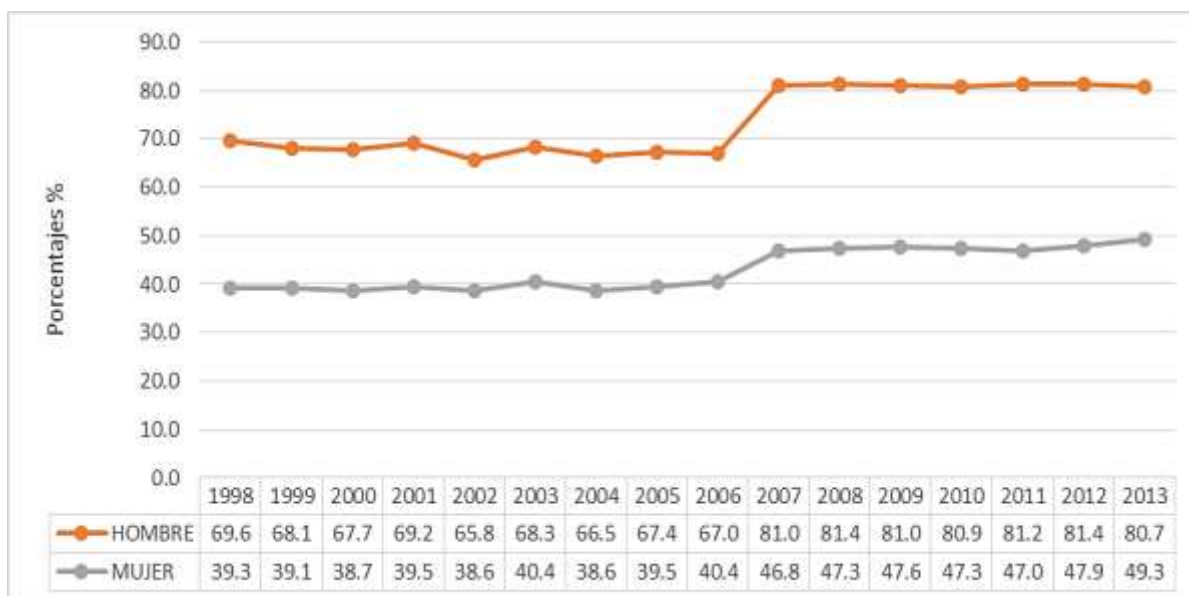


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

La tasa específica de participación económica es aquella que indica el porcentaje de mujeres y hombres participando en el mercado laboral. De acuerdo con el gráfico N° 34 se observa que existe un bajo nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral en comparación con los hombres, en el año 1998 se tenían los porcentajes de 39.3% para las mujeres y 69.9% para los hombres, esta situación no muestra cambios en el tiempo ya que los porcentajes se mantienen bajos desde 1998 para las mujeres en comparación con el de los hombres. No obstante se observa un ligero aumento en los años de 2006 a 2007.

²⁸ Para el cálculo se utilizó la Población en edad de Trabajar de 16 años o más en toda la serie.

Gráfico N° 34. Tasa de participación económica por sexo (1998-2013²⁹)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

3.3.2 Tasa de desempleo, global y por sexo (1998-2013)

Se observa de manera general que la tasa de desempleo³⁰ en El Salvador desde 1998 ha venido decreciendo, de acuerdo con el gráfico N° 35 en el año 1998 la tasa de desempleo se ubicaba en 7.3% mientras que para el 2013 se redujo a 5.9%.

El desempleo está relacionado fuertemente con la densidad de cotización de los trabajadores, ya que los trabajadores inactivos en el mercado laboral, dejan de aportar a su cuenta de ahorro individual, lo cual repercute negativamente no solo en el tiempo mínimo de cotización (25 años) que exige la Ley SAP para el derecho de recibir una pensión por vejez, sino que también en el monto acumulado en su cuenta individual. En ese sentido, es importante mostrar la tendencia que ha ido teniendo en su evolución la tasa de desempleo.

²⁹ Ver anexo N° 14 para corroborar los datos de porcentajes de participación por género.

³⁰ Relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población económicamente activa durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico, según definición de DIGESTYC.

Gráfico N° 35. Tasa de desempleo global y por sexo (1998-2013³¹)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

Con respecto al gráfico N° 35, las tasas de desempleo por sexo han tenido un comportamiento a la baja desde el año 1998. Además, se observa que en la tasa de desempleo de los hombres en el año 2010 se produjo un leve aumento, pero luego se observa una leve disminución desde el año 2010 hasta el 2013. Mientras que el comportamiento de la tasa de desempleo para las mujeres se observa que se redujo hasta el 2008 la cual pasó del 6.0% en 1998 a 3.6% en el 2008, sin embargo, aumentó en 5.1% en el año 2010 y se redujo levemente 4.4% en 2011 y 4.7% en el 2013.

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Humano en El Salvador 2007-2008 del PNUD “El Salvador registra bajas tasas de desempleo abierto³² en comparación con naciones de desarrollo humano alto”.

Aunque estas tasas de desempleo son relativamente bajas, es importante considerar que la red actual de protección social no posee programas que cubran el desempleo ni los riesgos laborales (PNUD, 2008). Por lo tanto, es conveniente que se formulen en el país nuevos instrumentos para prestar seguros por desempleo de capacitación laboral y fortalecer los servicios de intermediación de empleo para facilitar la reinserción laboral.

³¹ Ver anexo N° 14 para corroborar los datos de porcentajes de participación por género.

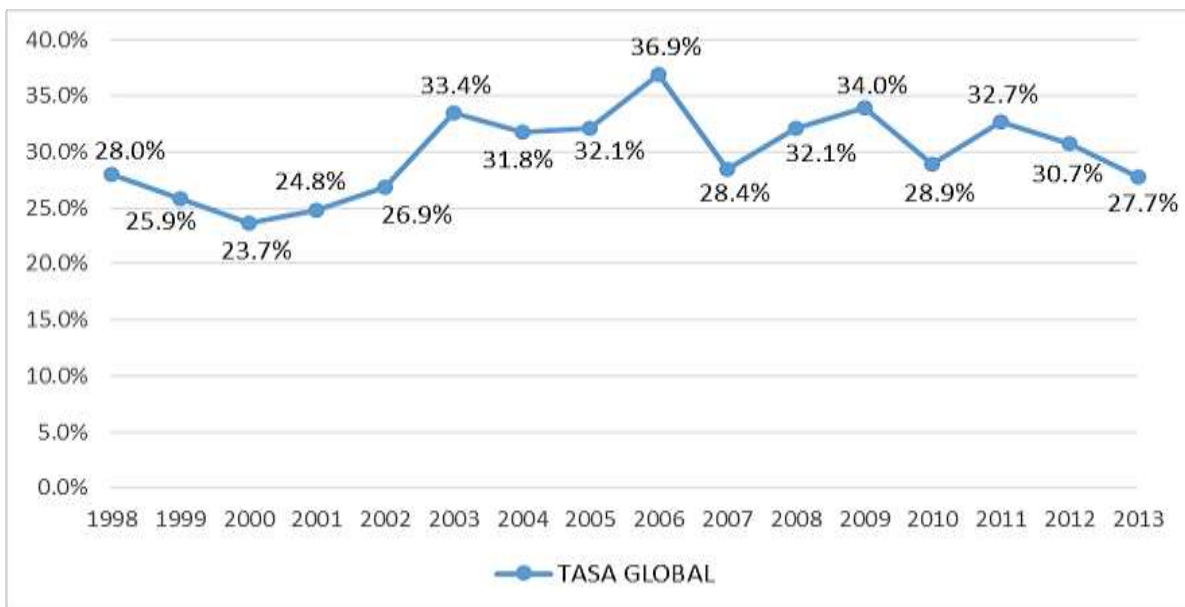
³² Aritméticamente, resulta de la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subempleo nacional.

En la siguiente sección se estudia el subempleo, debido a que es el principal problema del mercado laboral salvadoreño y no el desempleo tal como lo sostiene el informe del (PNUD, 2008).

3.3.3 Tasa de subempleo urbana y por sexo (1998-2013)

Las personas que conforman la PEA dado que en El Salvador no existen programas de asistencia temporal contra desempleos u otro medio de subsistencia tanto para hombres como mujeres, para subsistir se ven obligados a desempeñar actividades laborales diferentes a las formales, unas de estas pueden ser donde se les dificultaría trabajar las cuarenta horas semanales establecidas para que un trabajo sea considerado formal o dónde reciben remuneraciones inferiores al salario mínimo. A las personas en esta situación se les denomina como en condición de subempleo, este a su vez puede darse de forma visible o invisible, el primero responde a la condición donde de forma involuntaria los trabajadores tienen jornadas laborales menores de 40 horas semanales, mientras que la segunda hace referencia a aquella situación donde la jornada laboral sobrepasa las 40 horas semanales pero la remuneración obtenida es inferior al salario mínimo (DIGESTYC, 2014). Esta representa un alto porcentaje de la PEA urbana, tal situación podemos observarla en la evolución que se presenta en el gráfico N° 36.

Gráfico N° 36. Tasa de subempleo urbana (1998-2013)

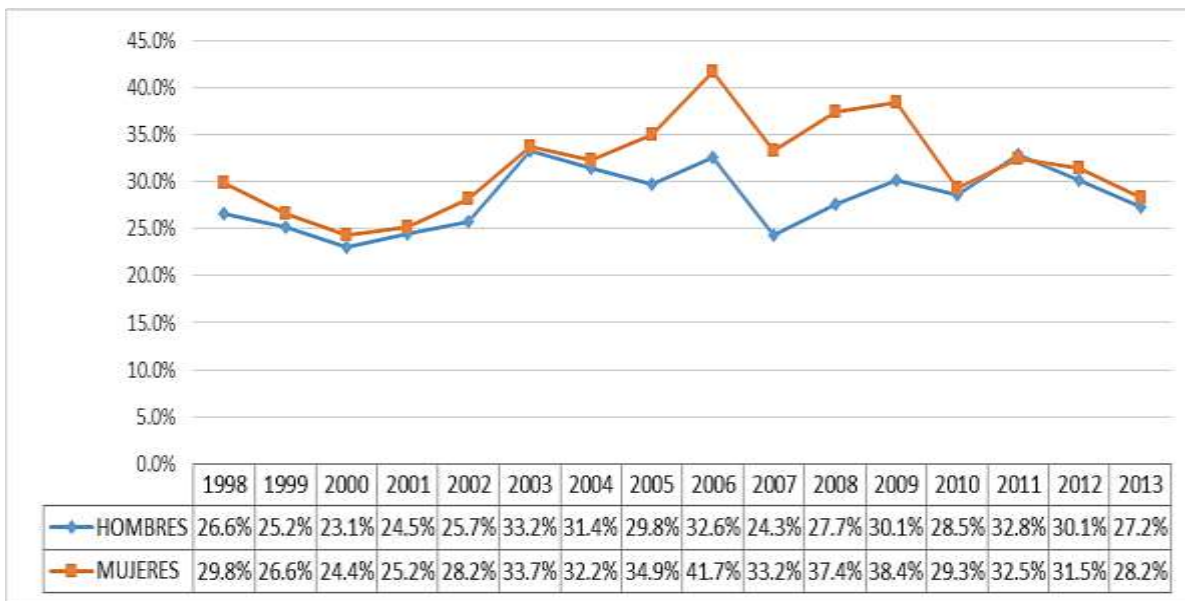


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

Se observa en el presente gráfico que la tendencia durante el periodo del año de 1998 a 2006 es creciente, no obstante en los años posteriores presenta una tendencia ligeramente decreciente hasta descender a 27.7% para el año 2013, durante este periodo la tasa de subempleo ha abarcado alrededor de una tercera parte de la PEA urbana, es decir, que 1 de cada 3 personas en la PEA urbana están desempeñándose en condiciones de subempleo. Quienes se encuentran bajo esta condición tienen menores probabilidades de cotización ya que al tener salarios inferiores al mínimo ven mayores dificultades de realizar una cotización voluntaria.

En el gráfico N° 37 la tendencia se presenta de forma similar a la global, tanto para hombres como mujeres. A lo largo de la serie estudiada se observa que solo para el año del 2011 los hombres tienen una tasa de subempleo superior a la de las mujeres mientras que para los demás años la tasa de subempleo de las mujeres está por arriba que la de hombres.

Gráfico N° 37. Tasa de subempleo urbana por sexo (1998-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

Las brechas en las tasas de subempleo no son muy altas en los primeros años, hasta que para el año 2005 esta se amplía volviendo a reducirse para el año 2010, además de ello se observa que en el año 2008 se da una brecha de 9.7 puntos más en la tasa de subempleo de las mujeres por sobre la de los hombres teniendo tasas de 37.4% y 27.7% respectivamente, mientras que en promedio la diferencia es de 3.4 puntos, evidenciando las brechas que el mercado laboral mantiene sobre la igualdad de oportunidad de participación entre hombres y

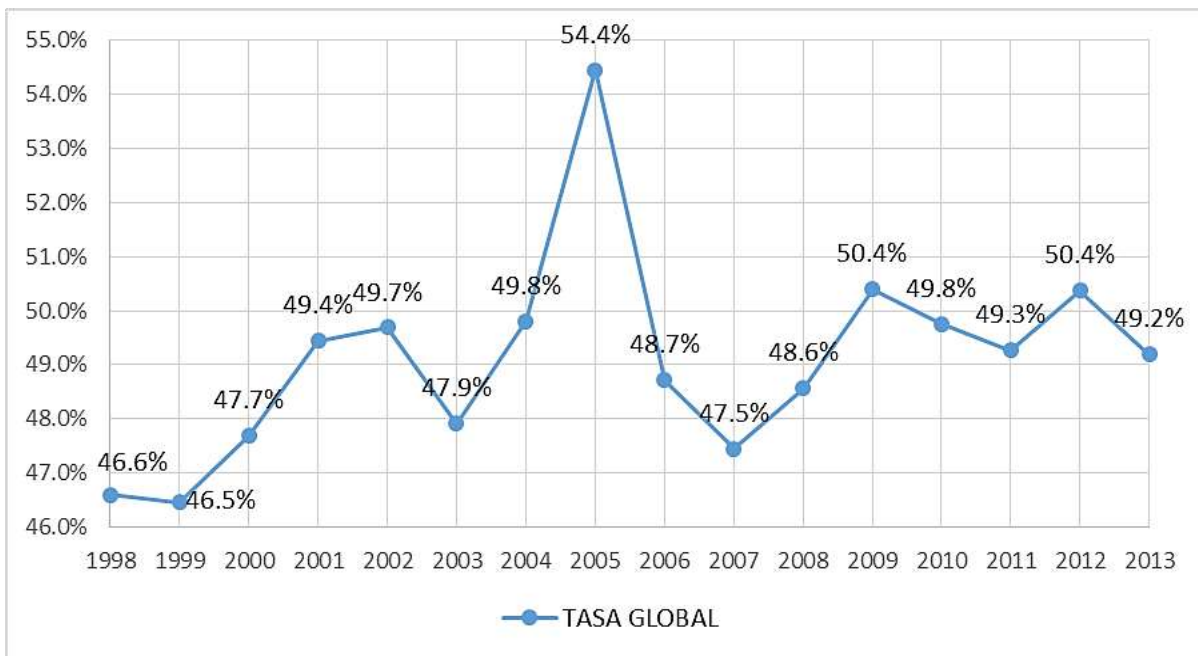
mujeres en empleos de tiempo completo o con remuneración de acuerdo a la legislación salarial vigente.

Estos altos índices de subempleo son una clara señal de la subutilización del factor trabajo que se tiene en El Salvador, mostrando de esta forma como el mercado laboral no está respondiendo al crecimiento del segmento poblacional en condiciones potencialmente productivas para la zona urbana.

3.3.4 Tasa de informalidad, urbana y por sexo (1998-2013)

El sector informal para El Salvador representa uno de los que incluye grandes porcentajes de la población ocupada, este sector se define por la EHPM (2008) como la parte del mercado laboral conformada por trabajadores asalariados o trabajadores familiares en asociaciones con menos de cinco participantes, trabajadores por cuenta propia y patronos con menos de cinco empleados (DIGESTYC, 2008).

Gráfico N° 38. Tasa de informalidad urbana (1998-2013)

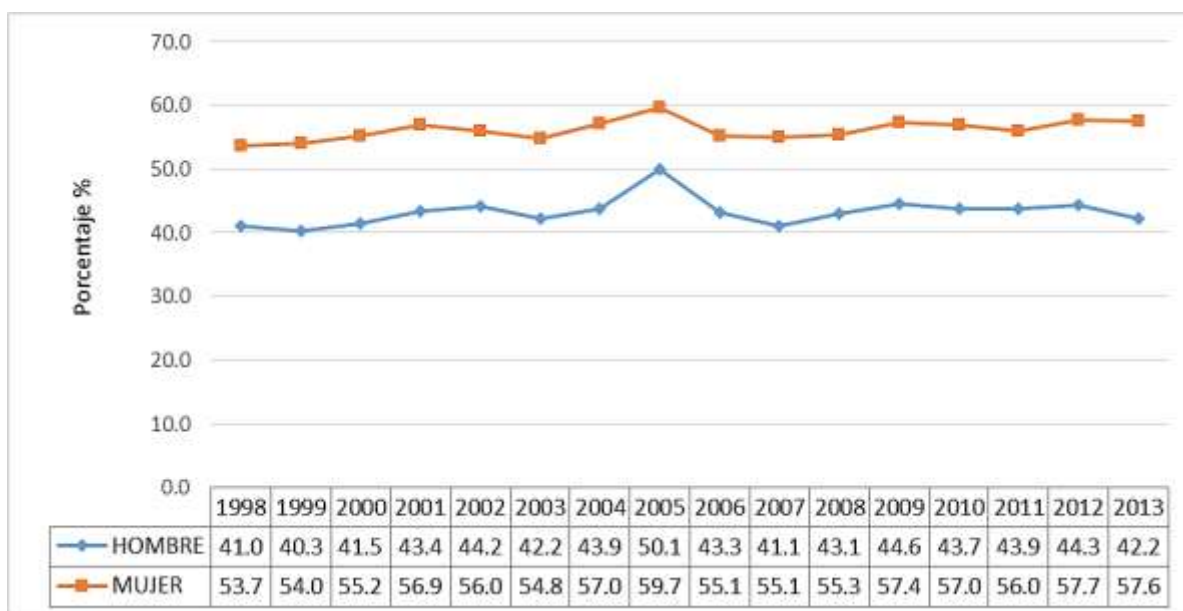


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

Se observa en el gráfico N° 38 que la informalidad ha tenido un aumento al comparar el año 1998 con el 2013 ya que paso de 46.6% a 49.20% respectivamente, no obstante en este periodo se ha encontrado en un proceso de aumentos y reducciones.

En promedio para el período de 1998 a 2013 se ha tenido 49.1% en la tasa de informalidad, mientras que alcanzó su punto máximo para el año 2005 con 54.4%, equivalente a 864,220 personas bajo esta condición laboral. El pertenecer o ser parte del sector informal es la respuesta de la población a un mercado laboral que no está respondiendo a las necesidades laborales de la población, donde existe una gran cantidad de personas en búsqueda de trabajo que les brinde estabilidad pero no pueden obtenerlo, por lo que buscan alternativas para la subsistencia, esta condición se hace aún más evidente para las mujeres como se ve en el gráfico N°39.

Gráfico N° 39. Tasa de informalidad urbana por sexo (1998-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013).

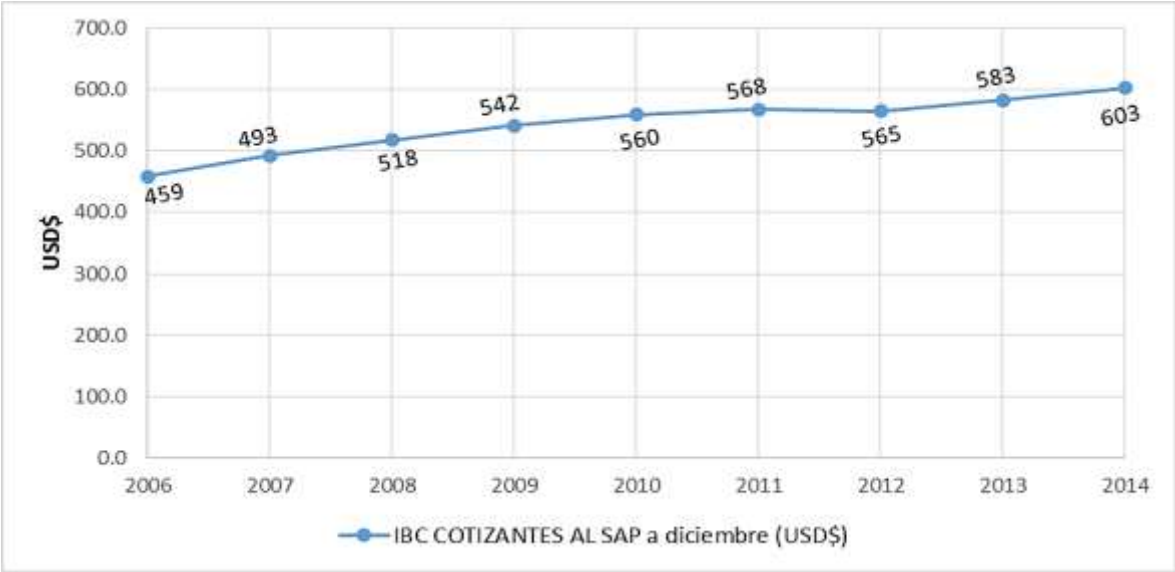
Se observa en el gráfico una brecha constante en cuanto a la participación por sexo en el sector informal, en promedio esta brecha a lo largo de la serie es de 12.9 puntos más para las mujeres que para los hombres, siendo su diferencia más corta en el 2005 con 9.6 puntos, y la más alta para el 2013 donde se cierra con una diferencia de 15.4 puntos, es decir, son las mujeres quienes mantienen mayores índices de informalidad lo que se traduce en una menor participación al sector formal.

Al igual que el subempleo, la tasa de informalidad demuestra el ineficiente funcionamiento que tiene el mercado laboral, siendo las características de este las que marginan estos sectores, por lo que se ven obligados a entrar a estas situaciones laborales alternativas.

3.3.5 IBC promedio nominal de los cotizantes con relación a los salarios de los trabajadores

El Establecimiento del Ingreso Base de Cotización es importante dentro del Sistema Previsional, ya que este establece los rangos de ingresos sobre los cuales se calcula el porcentaje de cotizaciones de pensión, es decir, sobre el IBC se realizan los descuentos en cotizaciones a los trabajadores.

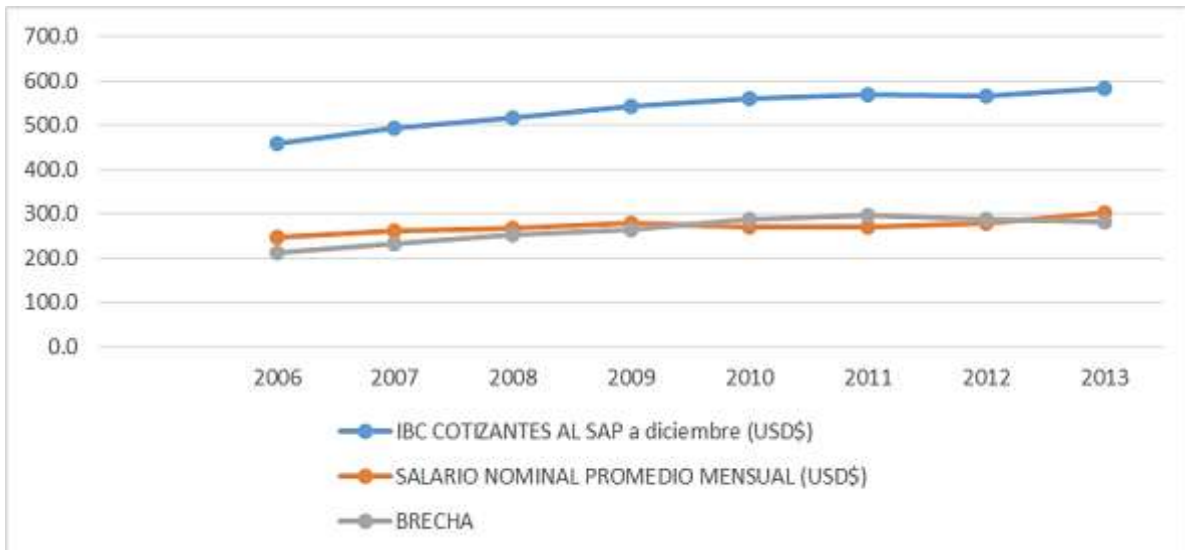
Gráfico N° 40. IBC promedio de los cotizantes al SAP a Diciembre (2006-2013)



Fuente: Elaboración propia con base de datos de Revistas y Boletines SSF (2006- 2013).

En la gráfica se puede observar la tendencia creciente del IBC promedio de cotizantes al SAP para el periodo 2006-2013. Al inicio del periodo el IBC promedio fue de \$459, para el año 2015 el IBC promedio representa \$583, el aumento durante este periodo ha sido de \$124, una cifra considerable.

Gráfico N° 41. Comparación del IBC de los cotizantes al SAP, salario nominal y su brecha (2006-2013)



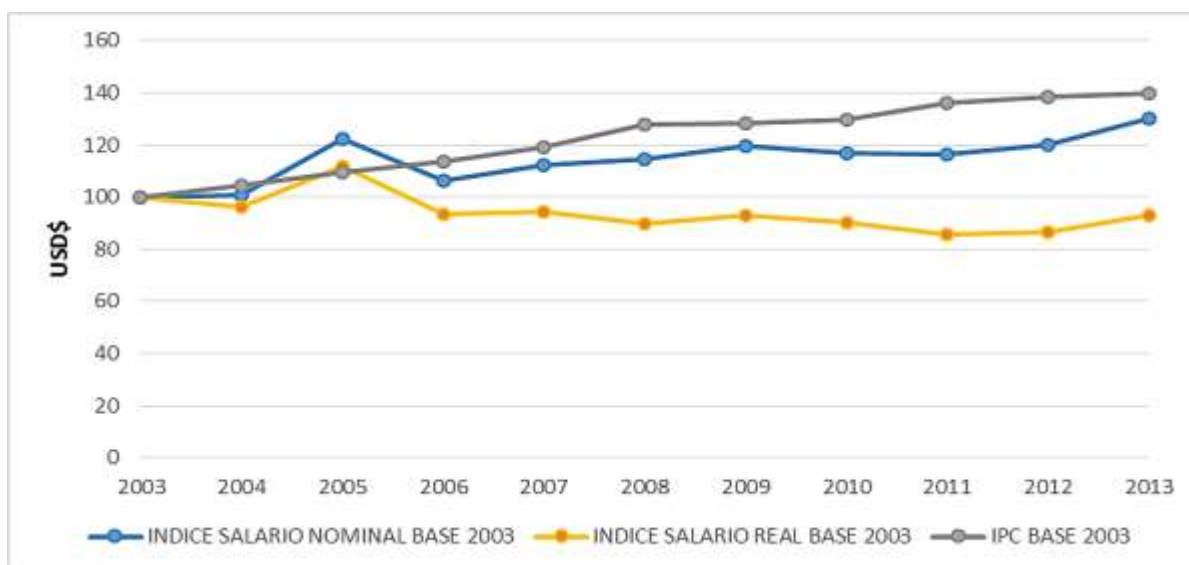
Fuente: Elaboración propia en base a de las EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 2006-2013) y Estadísticas del Superintendencia del Sistema Financiero.

Como se puede apreciar en la gráfica N° 41, el monto del IBC promedio de los cotizantes al SAP en dólares para cada año es mayor que el del salario promedio nominal. Además en la gráfica se puede ver la brecha entre dichos montos, lo cual ha sido relativamente constante en el periodo de años mostrados.

Se observa que la brecha entre el IBC promedio y el salario nominal de los cotizantes es significativa, esta ronda entre los \$211 en el año 2006 y \$280 en el 2013, por lo que aquí se refleja la paradoja de la protección, es decir, que los trabajadores que están mejor posicionados en el mercado laboral y que reciben mejores salarios, son aquellos que reciben más y mejor protección, por el contrario, los trabajadores que menores salarios reciben, es el grupo poblacional más vulnerable y que representan el mayor porcentaje de la población, por lo tanto son los que menos acceso tiene al sistema de pensiones (OIT, 2006).

La brecha entre el IBC promedio y el salario promedio nominal disminuye cuando el salario promedio aumenta y viceversa, lo mismo ocurre si los montos del IBC se modifican. En la siguiente grafica N° 42 se compara la tendencia del Índice del Salario Promedio Nominal y la tendencia del Índice del Salario Promedio Real, todos con año base 2003 comparados con el IPC.

**Gráfico N° 42. Comparación índice de salario nominal, índice de salario real e IPC:
Base 100 = 2013 (2003 – 2013³³)**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de EHPM, DIGESTYC (Informes anuales 1998-2013) y Estadísticas de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Como se observa en la gráfica anterior, el Salario Nominal muestra una tendencia creciente, pero a pesar que los salarios nominales crecen, dicho crecimiento no compensa el incremento de los precios, ya que en el gráfico la línea que representa el índice de precios al consumidor se encuentra sobre la línea del Índice de Salario Promedio Nominal, lo que demuestra que el crecimiento de los precios es mayor que el crecimiento del salario nominal. A consecuencia de esto, la línea que representa el Índice de Salario Promedio Real tiene una tendencia decreciente. De hecho, este en el año 2013 se sitúa por debajo de 100, es decir, que el salario real para el año 2013 es menor que el del año 2003 (año base).

3.4 Relación entre el mercado laboral, características de los trabajadores y la cobertura sobre seguridad social

Además de los aspectos que se han expuesto, también es importante tener presente la relación que puede tener tanto el mercado laboral como otras características demográficas y

³³ Ver anexo N° 15 para corroborar los datos de los índices.

socio económicas en cuanto a la cobertura de seguridad social de una población determinada. En este apartado se abordarán once secciones con la finalidad de demostrar la relación de ciertos elementos del mercado laboral salvadoreño y de otra índole (como demográficos y socio económicos), con la cobertura en seguridad.

En la primera se aborda la cobertura por sexo, la segunda por área geográfica, la tercera por nivel educativo, la cuarta por rangos de edad, quinta por situación contractual, sexta por tamaño de la empresa donde labora, séptima por tipo de empleador (público o privado), octava por sector de la economía (formal o informal), novena por categoría ocupacional, décima por rama de actividad económica y onceava por quintil de ingreso.

Para poder obtener la información se ha utilizado la base de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, que es una encuesta realizada a la población por parte de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) de El Salvador, sobre situaciones laborales, sociales y otros aspectos de las personas. En este caso únicamente se presentan los datos más actualizado que son de 2013, a partir del cual para algunos resultados se hace una comparación con otros estudios realizados. El análisis de la cobertura está enfocado en la población ocupada de la Población Económicamente Activa de 16 años o más, que según la misma DIGESTYC es el grupo poblacional constituido por las personas que estando en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo en una ocupación o la estará buscando activamente. Esta a su vez se compone de los ocupados, que son las personas activas que tienen un trabajo donde obtienen una remuneración, ganancia o trabajan con algún familiar. Por otra parte están los desocupados que son las personas que no trabajan pero que están buscando activamente hacerlo.

3.4.1 Cobertura por sexo

La Población Económicamente Activa como ya se ha visto en el apartado 3.3 abarca a los ocupados y a los desocupados, por tanto es importante mostrar la cobertura que pueden llegar a tener las personas ubicadas en la rama de los ocupados, para lo cual se presenta el cuadro N°9 con la información de la cobertura de la PEA ocupados por sexo.

Para el año 2013 se muestra que 30.2% de los ocupados hombres están cubiertos con seguridad social y 27% por parte de las mujeres, lo que representa un brecha bastante amplia entre los que están o no cubiertos con algún tipo de seguridad social tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, es de señalar que esta brecha de tres puntos existente entre

hombres y mujeres revalida la idea que los hombres tienen más oportunidades de insertarse al mercado laboral y por lo tanto poder tener cobertura en seguridad social, pero no hay que dejar de lado que la cobertura que muestran para este año tanto hombres como mujeres ha sido relativamente constante desde la implementación de los primeros elementos de seguridad social, es decir, los niveles son demasiado bajos en comparación con la población que estaría dentro del grupo que debería estar cubierto con seguridad social.

Si bien estos datos muestran discrepancias con los que se veían anteriormente en el capítulo 3, donde la mayor cobertura era para las mujeres, esto podría ser así debido a que en ese caso se utilizaban datos administrativos y estimaciones de la PEA realizadas por la OIT. En este caso se ha utilizado los datos de la PEA que presenta la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, esto es algo que revalida lo planteado por Mesa-Lago (2011) donde expresa que existe una discrepancia entre los datos administrativos proporcionados y los de las Encuestas de Hogares. Sin embargo, en ambos casos se muestra que los niveles de cobertura son bajos y que hay un porcentaje considerable de población que está siendo excluida de recibir seguridad social, independientemente del sexo.

Se podría tomar como indicativos de la baja cobertura otros estudios realizados por Lucchetti y Rofman (2006) y el de Mesa-Lago (2011), no podrían ser comparables con los datos de esta sección debido a que Rofman considera para sus cálculos la PEA desde 20 años de edad, y Mesa-Lago toma las series de Rofman y las actualiza con la PEA desde 16 años de edad. En esta sección como ya se ha dicho se han utilizado PEA desde 16 años de edad, por tanto aunque exista cierta discrepancia en los elementos tomados, esos estudios pueden servir para tener una idea de lo que acontece en cuanto a cobertura en seguridad social.

Las brechas de cobertura tanto de hombres y mujeres que se encuentran dentro de la PEA desde el año 1998 hasta el 2008³⁴ han sido siempre de un nivel muy bajo, para 1998 se presentaba una cobertura en los hombres de 31.1% y de las mujeres de 29.1%, mostrando la misma brecha de alrededor de dos puntos a favor de los hombres.

Para 2008 hubo un incremento de la cobertura de las mujeres en mayor proporción a los hombres, las primeras presentaron 34.9% de cobertura y los hombres 32.5%, en este caso se revierten las brechas en 2.4 puntos a favor de las mujeres, sin embargo, aunque esto fuera

³⁴ Ver anexo N° 16 para corroborar los porcentajes de cobertura de la PEA desde 1998 a 2008.

así, se seguiría manteniendo una cobertura baja debido a que la población año con año también va incrementando, sobre todo la que se encuentra en edad de trabajar.

Cuadro N° 9. Cobertura de la PEA y ocupados por sexo. 2013

Sexo ocupados	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. Social
Hombres	30.2%	69.8%
Mujeres	27.0%	73%
Total	28.2%	71.8%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.2 Cobertura por área geográfica

Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta es la cobertura en seguridad social que presentan las personas ocupadas según el área geográfica donde residen, lo cual es mostrado en el cuadro N° 10, donde se evidencia que las personas ocupadas que poseen menor cobertura son los que residen en áreas rurales y los de mayor cobertura en áreas urbanas.

Para 2013 se presentan unos niveles de cobertura del 13% para los ocupados del área rural, un cifra bastante baja en proporción a los trabajadores habitantes de esas áreas, cerca del 87% de los habitantes rurales no cuentan con ningún tipo de cobertura por seguridad social, es algo alarmante, sin embargo, la tendencia se ha marcado a lo largo del funcionamiento del SAP. Según los estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011) con sus respectivas caracterizaciones que imposibilitan una comparativa, pero que sirven de indicativo, la cobertura de la PEA en el período de 1998 al 2008 en la zona rural se mantuvo entre el 13% y el 15%³⁵.

Por otra parte, para el 2013 los ocupados del sector urbano cubiertos con seguridad social representan 36.9%, una brecha de aproximadamente el doble de puntos que los del sector rural, pero de igual manera insuficiente si se compara con los posibles habitantes trabajadores de las zonas urbanas, respecto a esto, lo que nos muestran los estudios es unos niveles de cobertura de la PEA urbana que oscilaron en el periodo de 1998-2008 entre 36.2% y 41.3%, por su parte la cobertura de la PEA rural anduvo entre 12.7% y 15.2%, los datos demuestran

³⁵ Ver anexo N° 17 para corroborarlos porcentajes de cobertura por área geográfica de los habitantes trabajadores.

que las brechas entre rural y urbano siempre han favorecido a estos últimos, pero que los datos de cobertura son demasiado bajos.

Cuadro N° 10. Cobertura de la PEA y ocupados por área geográfica. 2013

Área geográfica	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. social
Rural	13.0%	87.0%
Urbano	36.9%	63.1%
Total	28.8%	71.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.3 Cobertura por nivel educativo

Por otra parte también hay que analizar los niveles de cobertura de la población ocupada por nivel educativo alcanzado, para lo cual se presenta el cuadro N° 11, mostrando que a más años de estudio aprobados hay una mayor posibilidad de poder estar cubierto con seguridad social, las personas ocupadas que mostraron para 2013 una menor cobertura con 4.4% fueron los que no tienen nivel educativo, por su parte los ocupados que han asistido a la educación primaria muestran una cobertura del 11%, los ocupados que asistieron hasta el tercer ciclo tienen una cobertura del 22.5%, los ocupados que asistieron hasta la edad media una cobertura del 44.4%, los ocupados que asistieron a la educación superior no universitaria y universitaria tienen una cobertura del 70.2%.

Las brechas de cobertura favorecen por una buena diferencia a los ocupados que han recibido más años de educación, los niveles de ningún tipo, de educación primaria y tercer ciclo son los que muestran coberturas muy bajas para la cantidad de ocupados que se encuentran en esos niveles.

Para este caso resulta difícil comparar con estudios previos debido a que estos realizan una separación por niveles de estudio diferentes a los que aquí se plantean. Así, Lucchetti y Rofman separan por educación primaria, secundaria y superior, y por su parte Mesa-Lago utiliza educación elemental y superior³⁶. Siempre toman como referencia la cobertura de toda la PEA, Lucchetti y Rofman muestran para 1998 una cobertura del 17.6% en el caso del nivel primario, 54.3% en el nivel secundario y 73.6% en el nivel superior, para el 2003 el nivel

³⁶ Ver anexo N° 18 y N° 18^a para corroborar los porcentajes de cobertura por nivel educativo de los trabajadores.

primario presentaba 15.6% de cobertura, el secundario 50%y el superior 73.3%, las brechas se mantienen en este caso a favor del nivel superior respecto al primario, el cual presenta unos niveles de cobertura muy bajos.

Por su parte Mesa-Lago muestra que para 2008 se tenía una cobertura del 13% en el nivel educativo elemental y 73.4% en el nivel superior, revalidando las brechas en favor de los niveles superiores de educación.

Cuadro N° 11. Cobertura de la PEA y Ocupados por nivel educativo. 2013

Nivel educativo	Ocupados	
	Con seg social	Sin seg social
Ninguno	4.4%	95.6%
Primaria	11.0%	89.0%
Tercer ciclo	22.5%	77.5%
Media	44.4%	55.6%
Superior no universitaria y universitaria	70.2%	29.7%
Total	28.8%	71.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.4 Cobertura por rangos de edad

Los rangos de edad que muestra el cuadro N° 12 permiten tener una mejor comprensión de las edades en que los trabajadores tienen más posibilidades de obtener cobertura de seguridad social, los ocupados jóvenes considerados en este caso en el rango de 16 a 25 años de edad son cubiertos con seguridad social en 22.4%, los ocupados adultos considerados en el rango de 26 a 59 años de edad son cubiertos con 33.6% y los ocupados adultos mayores en los rangos de 60 años o más son cubiertos a penas en 9.7%, queda claro que las brechas son desfavorables para los ocupados adultos mayores que tienen una cobertura demasiado baja, aunque las que presentan los otros dos rangos de edades de ocupados también son demasiado bajos si se considera la población ocupada total que se encuentra en ellos.

La participación económica de la PEA ha sido muy baja en El Salvador, como muestra Argueta et al (2015) para 2011 en la primer etapa del periodo de actividad económica, es decir en los rango de 16 a 25 años de edad, es muy bajo y esto puede deberse a las barreras que se

encuentran en el mercado laboral para ingresar y a los estudios prolongados que algunos logren realizar, esta participación aumenta cerca del 75% para los grupos de edades de 26 a 59 años en edad adulta, donde las personas ya toman un rol más activo en la búsqueda de un empleo y es aquí donde se empiezan a dar posibilidades para poder acumular derechos a una futura pensión, aunque tener participación en el mercado laboral estrictamente no implica tener derecho a una pensión. Por otra parte, los grupos de adultos mayores considerados en este caso de 60 años en adelante tienen una participación menor alrededor de 40%, sin embargo, estas al encontrarse cerca o en la edad de retiro sufren el problema que sus pensiones son insuficientes o no tienen acceso a una, es decir, entre más adulto sea la persona más difícil es que pueda estar cotizando y por tanto es más difícil acumular no solo saldo, sino también tiempo requerido para pensionarse.

Cuadro N° 12. Cobertura de la PEA y Ocupados por rangos de edad. 2013

Rangos de edad	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. Social
16-25 (jóvenes)	22.4%	77.6%
26-59 (adultos)	33.6%	66.4%
60 y más (adultos mayores)	9.7%	90.3%
Total	29%	71%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.5 Cobertura por situación contractual

Otro elemento que también se debe tomar en cuenta es la cobertura de los ocupados según su situación contractual, es decir, si tienen o no un contrato firmado con algún tipo de empleador, por lo tanto en el cuadro N° 13 se muestra la cobertura a seguridad social que obtiene la población ocupada según su situación contractual.

Los datos para 2013 muestran que los ocupados que tienen algún tipo de contrato poseen una cobertura en seguridad social del 92%, por su parte los ocupados que no tienen contrato poseen una cobertura de apenas 15.2%. Po otra parte, hay un grupo de ocupados que no saben o no respondieron en la encuesta su situación contractual, pero que presentan una cobertura de 72.6% en seguridad social.

La brecha existente entre los ocupados que tienen o no contrato y su cobertura en seguridad social, es favorable en un buen porcentaje para quienes efectivamente poseen contrato. La

brecha entre los que tienen contrato o no y son cubiertos con seguridad social es favorable a los ocupados que tienen contrato en 77 puntos respecto a los que no tienen, aproximadamente es cinco veces mayor la cobertura en seguridad social que puede tener un ocupado con contrato en comparación de si no lo tiene.

En conclusión, un trabajador que posea un contrato de trabajo tiene más posibilidades de estar cubierto con seguridad social que un trabajador que no lo tenga, sin embargo las posibilidades de estar cubierto con un contrato no son del 100% porque hay un porcentaje de estos que no tienen cobertura en seguridad social, específicamente para 2013 fue del 8%, esto puede darse porque algunas empresas no le brindan las prestaciones establecidas por ley a las personas y también porque hay personas que trabajan por modalidad de servicios profesionales y muchas veces estos no cotizan a ningún tipo de sistema previsional. Por su parte los ocupados que no posean contrato laboral tienen menos posibilidades de tener cobertura en seguridad social, apenas 15.2% de los ocupados sin contrato en 2013 poseía cobertura en seguridad social y 85% no lo tenía, en este caso que no hay contrato muchas empresas no brindan las prestaciones de ley a las personas al no haber un respaldo legal de la relación con el trabajador.

Cuadro N° 13. Cobertura de la PEA y Ocupados por situación contractual. 2013

Situación contractual	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. Social
Tiene	92.0%	8.0%
No tiene	15.2%	85%
No sabe o no responde	72.6%	27.4%
Total	47.9%	52.1%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.6 Cobertura por tamaño de la empresa

Otro aspecto a considerar es la cobertura de los ocupados en seguridad social según el tamaño de la empresa donde se encuentre laborando. Esto se presenta el cuadro N° 14 donde se muestra el porcentaje de población ocupada que está o no recibiendo cobertura en seguridad social según el tamaño de la empresa donde labore.

La consideración del tamaño de la empresa se hace en base a la definición hecha por Lucchetti y Rofman (2006), los cuales consideran como empresa pequeña a la que posee entre 1 y 4 trabajadores, empresa mediana entre 5 y 50, y empresa grande más de 50 trabajadores.

La brechas de cobertura para 2013 reflejan una relación directa entre la cobertura y el tamaño de la empresa donde se encuentre laborando el trabajador, solo 3.6% de los ocupados es cubierto cuando los trabajadores laboran en una empresa pequeña, 41.1% cuando lo hace en una empresa mediana y 74% cuando labora en una empresa grande. Las brechas son favorables a los trabajadores que se encuentre laborando en una empresa grande, en 70 puntos respecto a los trabajadores en empresas pequeñas y en 32 puntos respecto a los que trabajan en una empresa mediana.

Al tener presentes los indicadores mostrados por estudios previos de Lucchetti y Rofman, y Mesa Lago³⁷, se puede hacer mención que para 1998 los ocupados que se encontraban laborando en una empresa pequeña tenían cobertura de seguridad social en 5%, en una empresa mediana en 46.4% y en una empresa grande en 82%, las brechas de cobertura eran a favor de los ocupados laborando en empresas grandes, en 77 puntos respecto a la empresa pequeña y en 36 puntos respecto a la empresa mediana. Para 2008 la cobertura de los ocupados que se encontraban laborando en una empresa pequeña era de 7.8% y en una empresa grande de 90.7%, mostrando una brecha en cobertura favorable a los ocupados laborando en empresas grandes de 83 puntos respecto a los ocupados en empresas pequeñas.

Cuadro N° 14. Cobertura de la PEA y Ocupados por tamaño de la empresa. 2013

Tamaño de la empresa	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. Social
Pequeña	3.6%	96.4%
Mediana	41.1%	58.8%
Grande	73.9%	26.1%
Total	36.8%	63.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

Los datos de 2013 reflejan que los ocupados que laboran en empresas pequeñas poseen las menores posibilidades de cobertura en seguridad social, y son estas empresas las que

³⁷ Ver anexo N° 19 para corroborar los porcentajes de cobertura según tamaño de la empresa.

absorben al mayor porcentaje de ocupados con 42.4%, eso indica que eso contribuye a los bajos niveles de cobertura, por su parte en las empresas medianas se encuentra 22.2% de ocupados, y en las empresas grandes 35.4%, sin embargo, los porcentajes de cobertura de estas empresas son bajos en comparación de la cantidad de ocupados disponibles para trabajar en el cualquiera de ellas.

3.4.7 Cobertura por tipo de empleador público-privado

También es importante tener en cuenta la cobertura en seguridad social de los ocupados según el tipo de empleador que posean, es decir si el trabajador se encuentra laborando en un trabajo considerado público o privado.

Las brechas presentadas en los estudios previos de Lucchetti y Rofman³⁸, han mostrado que las personas de la PEA que tienen mayores posibilidades de estar cubiertos con seguridad social son los que se encuentran laborando en una empresa del sector público, para 1998 la cobertura de la PEA en el sector público era de 87.9%, y para el sector privado 48.4%, para una brecha favorable al sector público en 40 puntos. Posteriormente, para 2008 se presentaba una cobertura del 48% en el sector privado y 93.6% en el público, una brecha favorable a este último en cerca de 46 puntos.

Cuadro N° 15. Cobertura de la PEA y Ocupados por tipo de empleador. 2013

Tipo de empleador	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. social
Privado	44.5%	55.5%
Público	89.2%	10.8%
Total	51.4%	48.6%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

En el cuadro N° 15 se presentan los niveles de cobertura en seguridad social por tipo de empleador para el año 2013, se muestra una cobertura de los ocupados en el sector privado de 44.5% y una cobertura de los ocupados en el sector público de 89.2%, esto refleja una brecha de 45 puntos a favor de los ocupados en el sector público, los cuales muestran esa

³⁸ Ver anexo N° 20 para corroborar los porcentajes de cobertura según tipo de empleador.

relación favorable al sector privado que en los estudio previos se habían presentado, aunque estos tengan otra caracterización en cuanto a la PEA.

La brecha de cobertura entre sector público y privado es casi el doble en favor de los primeros, sin embargo, si se tiene en cuenta que el sector público tiene como principal garante al Estado, y este dentro de sus funciones cumplir el derecho laboral de seguridad social a las personas, presenta vacíos en cuanto a la cobertura y hay para 2013 11% que no está cubierto con seguridad social. Hay que tener presente que también en el sector privado deben cumplirse las obligaciones laborales para favorecer a los trabajadores, sin embargo, en algunos casos no se respetan.

3.4.8 Cobertura por sector de la economía

Otro elemento importante para poder conocer la cobertura en seguridad social que pueden llegar a tener los trabajadores es en base en que sector de la economía se encuentran laborando, si es el formal o el informal. Estos sectores son definidos en base a la EHPM (2013) de la siguiente manera:

a) Sector Informal: segmento del mercado de trabajo compuesto por: Asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.

b) Sector Formal: segmento del mercado de trabajo compuesto por: Asalariados y trabajadores en establecimientos de 5 o más trabajadores; y, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

El cuadro N° 16 muestra la cobertura de los trabajadores según si se encuentra laborando en el sector formal o informal del sector urbano de la economía.

**Cuadro N° 16. Cobertura de la PEA y Ocupados urbano por sector de la economía.
2013**

Sector de la economía	Ocupados urbanos	
	Con seg. social	Sin seg. Social
Formal	72.5%	27.5%
Informal	3.0%	97.0%
Total	38.3%	61.7%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

Para el 2013 se presenta una cobertura del 72.5% en el sector formal y 3% en el sector informal de la economía. Por tanto, la cobertura para el sector informal es deficiente y bastante baja, no concuerda con el supuesto de la reforma de que se generaría un mayor incentivo de afiliación para los trabajadores incluidos los del sector informal de la economía.

La brecha que se presenta en este caso es cerca de 70 puntos superior para los ocupados urbanos que se encuentran en el sector formal de la economía respecto a los que se encuentran en el informal, esto puede deberse a que en el sector formal la mayoría de trabajadores tienen una relación laboral con sus empleadores establecido por medio de un contrato, y en el informal esa relación no se presenta. Sin embargo, estar en el sector formal de la economía no garantiza cobertura en seguridad social, en 2013 una tercera parte 27.5% de los ocupados no presentaron cobertura, y no se podría estar hablando que el hecho de trabajar en el sector formal implicaría al menos un empleo decente.

3.4.9 Cobertura por categoría ocupacional

Por otra parte, también es importante destacar la cobertura en seguridad social que presentan los trabajadores ocupados según la categoría ocupacional en la que se encuentre, en el cuadro N° 17 se presentan esos porcentajes de cobertura.

Para el 2013 se presentaron niveles de cobertura por categoría ocupacional bastante bajos en El Salvador, los ocupados empleados o patronos poseen una cobertura del 13.3%, los de cuenta propia 1.4%, los familiares no remunerados 0.6%, los asalariados permanentes un 69.8%, los asalariados temporales 4.3%, los aprendiz 0.8%, los de servicio doméstico un 5% y otras actividades con 2.3%. La única categoría ocupacional como se muestra, que posee un nivel de cobertura relativamente alto es el de los asalariados permanentes, el cual posee una

brecha favorable respecto a cada una de las otras categorías ocupacionales en alrededor de 60 puntos.³⁹ Las otras categorías ocupacionales muestran que alrededor de un 90% de los trabajadores que se encuentran en ellas no cuentan con cobertura con seguridad social.

En conclusión, queda evidenciado que los ocupados que se encuentren en la categoría de asalariados permanentes tienen mayores posibilidades de estar cubiertos con seguridad social que cualquier otro tipo de categoría. Los asalariados permanentes representan 37% del total de ocupados que existen para 2013 en El Salvador, y el resto de categorías representan el restante 61% las cuales presentan niveles de cobertura bastante bajos, esto se puede deber a que algunas de las actividades de estas son consideradas dentro del sector informal de la economía, donde no existe un contrato respaldado por ley con un patrón, y por lo tanto no hay quien le pague las prestaciones que dicha ley establece.

Cuadro N° 17. Cobertura de la PEA y Ocupados por categoría ocupacional. 2013

Categoría Ocupacional	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. social
Empleador o patrono	13.3%	86.7%
Cuenta propia	1.4%	98.6%
Familiar no remunerado	0.6%	99.4%
Asalariado Permanente	69.8%	30.2%
Asalariado temporal	4.3%	95.7%
Aprendiz	0.8%	99.2%
Servicios domésticos	5.0%	95.0%
Otros	2.3%	97.7%
Total	28.8%	71.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

3.4.10 Cobertura por rama de actividad económica

También hay que considerar la cobertura de seguridad social que puedan percibir los trabajadores según la rama de actividad económica donde se encuentre laborando, las cuales se han agrupado en tres tipos, la actividad primaria, la secundaria y la terciaria, estas son presentadas en el cuadro N° 18 con sus respectivos niveles de cobertura.

³⁹ Aunque los datos de los sectores de la economía solo sean considerados por disponibilidad como del sector urbano.

Cuadro N° 18. Cobertura de la PEA y Ocupados por rama de actividad económica (Agrupados). 2013

Rama de actividad económica por sector	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. Social
Primaria	3.0%	97%
Secundaria	37.1%	62.9%
Terciaria	34.5%	65.5%
Total	28.8%	71.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

Estudios previos como el de Luccheti y Rofma, y Mesa Lago⁴⁰, han mostrado brechas históricas de la cobertura por ramas de actividad económica, evidenciando que los trabajadores que poseen menor cobertura de seguridad social son los que se encuentran trabajando en el sector primario y los que poseen mayor cobertura en el sector terciario, y las brechas se han mantenido a lo largo del funcionamiento del SAP. Para 2008 se presentó una cobertura del 3.9% para los trabajadores ubicados en el sector primario y 37.8% para los del sector terciario, para una brecha alrededor de 34 puntos a favor de los ocupados en las ramas económicas del sector terciario.

Para 2013 los ocupados que se encuentran laboran en las ramas de actividad económicas del sector primario poseen una cobertura en seguridad social del 3%, los que se encuentran en las ramas del sector secundario poseen una cobertura del 37.1%, y los del sector terciario poseen una cobertura del 34.5%. En los tres casos se evidencian porcentajes de cobertura bastante bajos, además de una brecha favorable del sector secundario y terciario respecto al primario. El sector secundario posee para 2013 una brecha favorable en 34 puntos respecto al sector primario de la economía, por su parte el sector terciario posee una brecha favorable en 31 puntos respecto al sector primario.

Estas brechas de cobertura reflejan que los tipos de empleo en las tres ramas económicas influyen en la cobertura sobre seguridad social de los ocupados, por ejemplo, en el sector primario que es el menos favorecido con cobertura se encuentra los trabajadores agricultores, los cuales han mantenido siempre bajos niveles de cobertura en seguridad social, y como se ha visto anteriormente son excluidos de los sistemas de pensiones que han existido en El

⁴⁰ Ver anexo N° 21 para corroborar los porcentajes de cobertura por rama de actividad económica (agrupados).

Salvador. Como menciona Mesa Lago y Durán (1998), para 1997 los trabajadores en la agricultura carecían de cobertura en seguridad social en 92% y las que tenían más porcentaje de cobertura eran las actividades de servicios público y finanzas con 86%.

3.4.11 Cobertura por quintil de ingreso

El gráfico N° 19 muestra la cobertura en seguridad social de los trabajadores según el quintil de ingreso donde se encuentren ubicados para el año 2013, las cifras históricas de los estudios previos de Lucchetti y Rofman, y Mesa-Lago⁴¹ con sus caracterizaciones de PEA, han demostrado que la población de la PEA que tienen la menor cobertura son los que se encuentran en el quintil primero o más pobre, y los que poseen mayor cobertura son los del quinto quintil con mayor ingreso, para 2008 se reflejan unos porcentajes de cobertura de 5.6% para el primer quintil y 66.1% en el quinto quintil. La brecha existente para ese año fue aproximadamente de 60 puntos superior, la posibilidad de estar cubierto en seguridad social para los trabajadores de la PEA que tuvieran un ingreso ubicado en el quinto quintil respecto a los ubicados en el primer quintil.

Cuadro N° 19. Cobertura de la PEA y Ocupados por quintil de ingreso. 2013

Quintiles de ingreso	Ocupados	
	Con seg. social	Sin seg. social
Quintil 1	0.3%	99.7%
Quintil 2	1.6%	98.4%
Quintil 3	27.6%	72.4%
Quintil 4	44.0%	56.0%
Quintil 5	63.0%	37.0%
Total	28.8%	71.2%

Fuente: Elaboración propia en base a EHPM 2013.

En 2013 se presenta una similitud de las brechas de cobertura por quintil de ingreso de los trabajadores, aunque hay que tener presente que las caracterizaciones de la PEA son diferentes en este caso a comparación de los estudios ya mencionados. Los ocupados que se encuentran con un ingreso ubicado en el primer quintil tienen una mínima cobertura en seguridad social del 0.3%, los que se encuentran en el segundo quintil están cubiertos en un

⁴¹ Ver anexo N° 22 para corroborar los porcentajes de cobertura por quintil de ingreso.

1.6%, los del tercer quintil poseen una cobertura del 27.6%, en el cuarto quintil hay una cobertura del 44% y en el quinto quintil la cobertura es del 63%.

Las brechas existentes en este caso, entre los diferentes quintiles de ingreso muestran que los que poseen menor cobertura en seguridad social son los primeros o menores quintiles, hay una diferencia de 27 puntos favorables al tercer quintil respecto al primero, 44 puntos favorables al cuarto quintil respecto al primero, la brecha más grande se presenta con el quinto quintil, quienes tienen una ventaja de 60 puntos sobre los ocupados con ingresos en el primer quintil.

3.5 Modelo logístico entre cobertura de seguridad social y características de los trabajadores salvadoreños

A partir de un Modelo Logit se busca inferir estadísticamente la probabilidad que tiene un trabajador de estar cubierto con seguridad social, tomando en cuenta algunas características de los trabajadores salvadoreños sobre la base de los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013.

El modelo logit es un modelo de regresión de respuesta cualitativa en donde la variable dependiente o de respuesta puede ser en sí misma de naturaleza cualitativa, es decir de respuesta binaria (Sí o No). De acuerdo con Gujarati y Porter (2010) estos modelos son más comunes en diversas áreas de las ciencias sociales como la economía, la educación, la demografía, etc.

Para los propósitos de esta investigación la variable dependiente (cobertura) es dicotómica, es decir, esta variable solo puede tomar dos valores: (0) si el trabajador no está cubierto y (1) si el trabajador está cubierto. En cuanto a las variables independientes se consideran variables de índole demográficas, las del mercado laboral y socioeconómicas de los trabajadores que forman parte de la población económicamente activa.

Las variables independientes son seleccionadas en base a una revisión de la literatura sobre los determinantes que pueden existir en una economía de la cobertura en seguridad social, algunos de los autores de referencia son Tuesta (2014) y Lucchetti y Rofman (2008). Las variables independientes ya han sido estudiadas en el apartado 3.4 de ese capítulo, sin embargo, con un modelo logit lo que se pretende es poder determinar un comportamiento de una variable dependiente que para el caso es la cobertura, en función de unas variables

independientes y estimar con precisión la capacidad explicativa del modelo. Así se estaría logrando una interpretación de la importancia de las variables independientes sobre la variable dependiente, y revalidar los datos obtenidos sobre cobertura en seguridad social del apartado 3.4 de este capítulo. Además, el análisis de los resultados permitiría sintetizar que variables son las que posibilitan tener mayor probabilidad de tener cobertura en seguridad social y cuales están asociadas a tener menor cobertura.

Para tener una mejor idea de las variables que se consideran en el modelo se presenta el cuadro N° 20 que se muestra a continuación:

Cuadro N° 20. Descripción de las variables dependientes e independientes del Modelo LOGIT

Variable	Descripción	Interpretación
Cobertura	Referido al acceso a seguridad que pueden llegar a tener los ocupados de la PEA salvadoreña	Si es "0" (Sin seg. Social) y si es "1" (Con seg. Social)
Sexo	Referido al sexo del trabajador analizado	Si es "0" (mujer) y "1" (hombre)
Área	Área de residencia de la población trabajadora	Si es "0" (rural), "1" (urbano)
Rango Edad	Rangos de edad de la población trabajadora	Si es "1" 16-25 años (jóvenes), "2" 26-59 años (adultos), "3" 60 y más años (adultos mayores).
Nivel Educativo	Nivel educativo de la población trabajadora	Si es "1" (superior universitaria y no universitaria), "2" (ninguno), "3" (primaria), "4" (tercer ciclo), "5" (media)
Quintil de ingreso	Muestra el Ingreso de los trabajadores desagregado por quintiles	Si es "1" (Quintil 1), "2" (Quintil 2), "3" (Quintil 3), "4" (Quintil 4), "5" (Quintil 5)
Contrato	Referido a la situación contractual de los trabajadores	Si es "0" (tiene contrato), "1" (no tiene contrato) ⁴²
Empleador	Referido al tipo de empleador que posea el trabajador	Si es "0" (público), "1" (privado)

⁴² La encuesta de Hogares presenta una opción de respuesta "No sabe o no responde" si tiene contrato, sin embargo, se ha optado por no tomar en cuenta en el modelo a los trabajadores que daban esa respuesta por la ambigüedad que presenta.

Empresa	Referido al tamaño de la empresa donde labore el trabajador	Si es "1" (pequeña), "2" (mediana), "3" (grande)
Categoría	Referido a la categoría de ocupación de la población	Si es "1" (asalariado permanente), "2" (empleado o patrono), "3" (cuenta propia), "4" (cooperativista), "5" (familiar no remunerado), "6" (asalariado temporal), "7" (aprendiz), "8" (servicios domésticos)
Sector económico	Ramas de actividad económicas agrupadas por tipo de sector de la economía	Si es "1" (sector primario), "2" (sector secundario) y "3" (sector terciario)
<p>Variable dependiente: Cobertura Variables independientes: El resto Referencia: Cuando la variable independiente tiene solo dos opciones: **Cero es la referencia y uno el efecto que se quiere interpretar. Cuando la variable tiene más de dos opciones: ** Uno será la referencia y las demás numeraciones los efectos a interpretar.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

En este apartado se presentan dos modelos debido a que la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013), presenta para el caso de algunas categorías ocupacionales ciertos saltos a nuevas preguntas, lo que hace que ciertos datos sobre personas en algunas ocupaciones no sea posible obtenerlos, y eso no permite tener el valor total de los trabajadores dedicados a cada categoría ocupacional. Por lo tanto, si se omiten en un primer momento las variables situación contractual de los trabajadores⁴³, el tipo de empleador y el tamaño de la empresa, se obtendría un modelo más generalizable para el mercado laboral debido a que tomaría en cuenta a todas las categorías ocupacionales de los trabajadores.

En el segundo modelo se haría lo contrario, se excluiría la variable de categoría ocupacional y se incluirían las otras sobre la situación laboral de los trabajadores, como son la situación contractual, tamaño de la empresa en que labora y el tipo de empleador para el que trabaja. Así se estaría obteniendo un modelo menos generalizable para el mercado laboral, debido a que no se estarían incluyendo la totalidad de categorías ocupacionales de los trabajadores, únicamente se estaría tratando en este caso de los asalariados permanentes y temporales, servicios domésticos y de los aprendices.

⁴³ En este caso las categorías ocupacionales para las que no aplica esta pregunta son los cuenta propia, empleador o patrono, cooperativista y familiar no remunerado.

Para la especificación del modelo se hizo uso de los ponderadores muestrales en lugar de los ponderadores de frecuencia. Para la interpretación se sustrae uno al ratio de probabilidad y se multiplica por 100 (odds ratio-1) (100), obteniendo un porcentaje. En estos modelos se desea obtener una mejor idea sobre el efecto que en la cobertura de seguridad social pueden llegar a generar ciertas características de los trabajadores, como las demográficas, laborales y socioeconómicas. Los datos arrojados por la estimación del primer modelo⁴⁴ se muestran en el cuadro N° 21 a continuación:

Cuadro N° 21. Modelo LOGIT 1

Number of obs = 32420
 Wald chi2 (20) = 21829.16
 Prob > chi2 = 0.0000
 Pseudo R2 = 0.6162

Variable Dependiente: Cobertura	Coefficientes	Ratios de probabilidad	P > Z
Sexo (hombre)	0.0571745	1.058841	0.235
Área (urbana)	0.0156149	1.105737	0.075*
26 a 59 años (adultos)	0.7204467	2.055351	0.000***
60 o más años (adultos mayores)	0.6900208	1.493757	0.000***
Nivel educativo (ninguno)	-2.342519	0.0960853	0.000***
Nivel educativo (primaria)	-1.746356	0.1744084	0.000***
Nivel educativo (tercer ciclo)	-1.402213	0.2460519	0.000***
Nivel educativo (media)	-0.717633	0.4879057	0.000***
Quintil 2 de ingreso	0.2955497	1.343865	0.010**
Quintil 3 de ingreso	2.519129	12.41778	0.000***
Quintil 4 de ingreso	3.09983	22.19417	0.000***
Quintil 5 de ingreso	3.691072	40.08781	0.000***
Categoría (empleado o patrono)	-3.46763	0.0311909	0.000***
Categoría (cuenta propia)	-5.028922	0.0065459	0.000***
Categoría (cooperativista)	-4.984574	0.0093435	0.000***
Categoría (familiar no remunerado)	-3.453499	0.0316347	0.000***
Categoría (asalariado temporal)	-3.183897	0.0414239	0.000***

⁴⁴ De forma general, el modelo arroja los resultados de la prueba estadística de significación del modelo basada en el X^2 con un nivel de confianza del 95%, el modelo es significativo debido a que la probabilidad que se muestra es menor al 5%, en este caso puede decirse que la relación entre los coeficientes del modelo y la probabilidad de que los trabajadores estén cubiertos con algún tipo de seguridad social es estadísticamente significativo. También se muestra la estadística del pseudo R^2 análogo al R^2 tradicional aunque no posee su inmediatez en la interpretación y para este modelo no es muy indicado, podría hacerse mención que en este caso indica que aproximadamente en un 61% la variación de la variable dependiente puede ser explicada por la variación de las variables independientes del modelo.

Categoría (aprendiz)	-2.899768	0.055036	0.005*
Categoría (servicios domésticos)	-3.339618	0.0354505	0.000***
Sector económico (secundario)	1.550392	4.713317	0.000***
Sector económico (terciario)	0.985861	2.680118	0.000***
Constante	-2.80508	0.0605019	0.000***

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013).

Para hacer un estudio de la significatividad de las variables independientes se utiliza el test $P > |z|$, los porcentajes que se toman en cuenta para determinarlo con sus respectiva simbología son: *** (0.001), ** (0.05), * (0.1). Para el modelo se tomarán en cuenta las variables independientes que cumplan únicamente la significancia con 0.001, 0.05 y 0.1.

Como en los modelos de máxima verosimilitud el R2 generalmente no brinda mucha información, es necesario expresar un complemento importante que podría ser la estimación de la capacidad predictiva del modelo, es decir, el porcentaje de casos que este ha clasificado adecuadamente en la categoría que corresponde. Los datos se muestran en la figura N° 5.

Los datos más importantes son con respecto a los valores correctamente clasificados, de manera general el modelo LOGIT 1 clasifica 91.09%⁴⁵ de las observaciones correctamente.

⁴⁵ Este porcentaje de casos predichos son sin tomar en cuenta los ponderadores muestrales.

Figura N° 5. Evaluación de la capacidad predictiva del modelo LOGIT 1

Logistic model for Cobertura

Classified	True		Total
	D	~D	
+	6624	1864	8488
-	1026	22906	23932
Total	7650	24770	32420

Classified + if predicted $\Pr(D) \geq .5$
 True D defined as Cobertura != 0

Sensitivity	$\Pr(+ D)$	86.59%
Specificity	$\Pr(- \sim D)$	92.47%
Positive predictive value	$\Pr(D +)$	78.04%
Negative predictive value	$\Pr(\sim D -)$	95.71%
False + rate for true ~D	$\Pr(+ \sim D)$	7.53%
False - rate for true D	$\Pr(- D)$	13.41%
False + rate for classified +	$\Pr(\sim D +)$	21.96%
False - rate for classified -	$\Pr(D -)$	4.29%
Correctly classified		91.09%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013).

Continuando con los datos mostrados en el cuadro N° 21, se muestra que ser hombre en comparación de ser mujer no es significativo en el modelo. En otras palabras, ser hombre no tiene un efecto significativo sobre el ratio de probabilidad de tener cobertura.

Sin embargo, es importante no dejarse llevar por estos resultados, es decir, no es apropiado pensar que daría igual ser hombre o mujer para lograr una cobertura en seguridad social, hay barreras de acceso que impiden a las mujeres participar en el mercado laboral, y por tanto, para toda la población femenina es más difícil que logren cotizar ya que participan menos en el mercado laboral, a pesar que para las mujeres que si logran entrar la cobertura sea similar a la de los hombres. Lo que se estaría indicando es que no es significativa la cobertura en términos de hombre y mujeres ocupados, anteriormente se ha visto que las mujeres poseen menor participación económica en el mercado laboral.

Por otra parte, la variable área indica que si el trabajador reside en el área urbana tiene 10.57% más probabilidad de tener cobertura en seguridad social que los trabajadores que se encuentren en el área rural, respecto a los rangos de edad de los trabajadores se presenta que los adultos mayores (60 o más años) presentan 49.37% más probabilidad de estar cubierto

con seguridad social respecto a los de 15 a 25 años, los trabajadores que tienen entre 26 a 59 años de edad presentan 105.54% más probabilidad de estar cubierto con seguridad social en comparación a si el trabajador estuviera en el rango de edad de 15 a 25 años.

Respecto a los niveles educativos de los trabajadores entre menor nivel de estudio hay menos probabilidad de estar cubierto en seguridad social, así para los trabajadores que no han tenido ningún nivel de estudio hay 90.39% menos probabilidad de estar cubierto en seguridad social a si el trabajador tuviera un nivel de estudios superior no universitario o universitario, por otra parte si el trabajador tuviera un nivel de estudio de primaria, tienen 82.56% menos probabilidades de estar cubierto ha si tuviera un nivel superior universitario o no universitario, en el caso de los trabajadores con un nivel de tercer ciclo tienen 75.39% menos probabilidades de estar cubiertos que los trabajadores de un nivel superior, y por último los trabajadores con un nivel de educación media tienen 51.21% menos probabilidades de estar cubiertos que los trabajadores con un nivel superior. Estos datos muestran brechas desfavorables a los trabajadores según los niveles más bajos de educación respecto a si estos trabajadores contaran con educación superior.

Cuando se aborda la variable de ingresos, específicamente la cobertura por quintil de ingreso, se presenta la relación que los trabajadores que se encuentran progresivamente en un quintil mayor respecto a los menores, tienen mayores probabilidades de cobertura en seguridad social. Así para los trabajadores que se encuentren en el segundo quintil tienen 34.38% más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social en comparación con los trabajadores del primer quintil, los del tercer quintil tienen 1141.78% más de probabilidad de estar cubierto respecto al primer quintil, los trabajadores del cuarto quintil 2119.42% más de probabilidad de estar cubiertos respecto al primer quintil y los trabajadores del quinto quintil tienen 3908.78% más probabilidad de estar cubiertos en seguridad social respecto a los trabajadores que se encuentren en el primer quintil. Es de mencionar que los trabajadores según aumente su quintil de ingreso, van teniendo mayor cobertura respecto al quintil de ingreso anterior.

Al analizar las variables del mercado laboral, en cuanto a la categoría ocupacional se puede notar las diferencias de probabilidad de los trabajadores asalariados permanentes con cualquier otro tipo de categoría ocupacional. Esta categoría se toma como base al ser la categoría que cubre con un mayor porcentaje de seguridad social a los ocupados que se encuentran en ella, con 70% de cobertura como se veía en el apartado anterior, a diferencia de las otras categorías que en conjunto cuentan con 30% de cobertura, sin embargo, al analizar de manera individual en algunas de estas otras categorías hay niveles de cobertura

inferiores al 30%. Si un trabajador es empleado o patrono tiene 96.88% menos probabilidad de estar cubierto con seguridad social que si el trabajador estuviera trabajando como asalariado permanente, por su parte si el trabajador trabaja por cuenta propia tiene 99.34% menos probabilidades de estar cubierto a si fuera un trabajador asalariado permanente, si el trabajador es cooperativista tiene 99.06% menos probabilidad de estar cubierto respecto a los asalariados permanentes, en el caso de los trabajadores asalariados temporales tienen 95.85% menos probabilidades de estar cubiertos a si el trabajador fuera un asalariado permanente, y un caso muy similar sucede con los trabajadores que se desenvuelven en el servicio doméstico, familiar no remunerado y aprendiz quienes poseen 96.45%, 96.84% y 94.5% respectivamente menos probabilidad de estar cubiertos con seguridad social que los trabajadores asalariados permanentes.

Por otra parte, respecto a las ramas de actividad económica agrupadas en sectores económicos, se muestra una relación favorable a los trabajadores que se encuentren laborando en el sector secundario y terciario de estar cubiertos con seguridad social, en comparación a encontrarse laborando en el sector primario de la economía. Tanto los trabajadores del sector secundario como terciario tienen 371.33% y 168.01% respectivamente más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social que los trabajadores que se encuentren laborando en el sector primario. Hay una diferencia bastante grande entre estos sectores con respecto al primario, lo que podría indicar que esto se ve influido con la baja cobertura en seguridad social que reciben los trabajadores del sector agrícola, ya que este grupo son los principales representantes del sector primario, y esta baja cobertura en cierta manera es influida por el diseño del sistema de pensiones salvadoreño, el cual no facilita la inclusión de este grupo de trabajadores.

El segundo modelo⁴⁶ es presentado en el cuadro N° 22, en este caso como se mencionó al inicio, se hace una reducción en el número de observaciones, esto debido a la exclusión de ciertas categorías ocupacionales como empleador o patrono, cuenta propia, cooperativistas y familiar no remunerado, entonces el modelo ya no incluye a todos los trabajadores, sino únicamente las categorías ocupacionales de asalariados permanente y temporal, los

⁴⁶ De forma general, el modelo arroja los resultados de la prueba estadística de significación del modelo basada en el X^2 con un nivel de confianza del 95% el modelo es significativo debido a que la probabilidad que se muestra es menor al 5%, en este caso puede decirse nuevamente que la relación entre los coeficientes del modelo y la probabilidad de que los trabajadores estén cubiertos con algún tipo de seguridad social es estadísticamente significativo, al igual que en el primero. También se muestra la estadística del pseudo R^2 análogo al R^2 tradicional aunque no posee su inmediatez en la interpretación, en este caso indica que aproximadamente en un 66% la variación de la variable dependiente puede ser explicada por la variación de las variables independientes del modelo, se mejoró la explicación del modelo en un 5% respecto al primero.

aprendices y el servicio doméstico. Esta exclusión de categorías se debe a ciertos saltos de preguntas que se presentan en la Encuesta de Hogares, lo que genera que las observaciones no cuenten con información en otras preguntas de mercado laboral de la encuesta, como lo son las que se excluyeron en el primer modelo y ahora sí se toman en cuenta (contrato laboral, tipo de empleador y tamaño de la empresa).

Cuadro N° 22. Modelo LOGIT 2

Number of obs = 15576
 Wald chi2 (19) = 14145.15
 Prob > chi2 = 0.0000
 Pseudo R2 = 0.6641

Variable Dependiente: Cobertura	Coefficientes	Ratio de probabilidad	P> z
Sexo (hombre)	0.3141747	1.369129	0.000***
Área (urbana)	0.0984791	1.103491	0.015**
26 a 59 años (adultos)	0.6941694	2.002046	0.000***
60 o más años (adultos mayores)	-0.0905809	0.9134005	0.631
Nivel educativo (ninguno)	-1.025011	0.3587926	0.000***
Nivel educativo (primaria)	-0.6274129	0.5339715	0.000***
Nivel educativo (tercer ciclo)	-0.3720513	0.6893189	0.001**
Nivel educativo (media)	0.0573945	1.059073	0.578
Quintil 2 de ingreso	1.225686	3.406503	0.0261**
Quintil 3 de ingreso	3.662449	38.95662	0.001**
Quintil 4 de ingreso	4.280201	72.25496	0.000***
Quintil 5 de ingreso	4.40328	81.71846	0.000***
Empleador (privado)	-0.6707218	0.5113394	0.000***
Contrato (no tiene)	-2.634199	0.0717764	0.000***
Empresa (mediana)	1.82746	6.218073	0.000***
Empresa (grande)	3.417825	30.50299	0.000***
Sector económico (secundario)	1.142484	3.134545	0.000***
Sector económico (terciario)	1.090928	2.977035	0.000***
Constante	-6.067094	0.0023179	0.000***

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013).

Para hacer un estudio de la significatividad de las variables independientes se utiliza el test $P>|z|$, los porcentajes que se toman en cuenta para determinarlo con sus respectiva simbología

son: *** (0.001), ** (0.05), * (0.1). Para el modelo se tomarán en cuenta las variables independientes que cumplan únicamente la significancia con 0.001, 0.05 y 0.1.

Figura N° 6. Estimación de la capacidad predictiva del modelo LOGIT 2

Logistic model for Cobertura

Classified	True		Total
	D	~D	
+	5985	605	6590
-	739	8247	8986
Total	6724	8852	15576

Classified + if predicted Pr(D) >= .5
True D defined as Cobertura != 0

Sensitivity	Pr(+ D)	89.01%
Specificity	Pr(- ~D)	93.17%
Positive predictive value	Pr(D +)	90.82%
Negative predictive value	Pr(~D -)	91.78%
False + rate for true ~D	Pr(+ ~D)	6.83%
False - rate for true D	Pr(- D)	10.99%
False + rate for classified +	Pr(~D +)	9.18%
False - rate for classified -	Pr(D -)	8.22%
Correctly classified		91.37%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2013).

De manera similar al modelo LOGIT 1, en el número 2 se hace la estimación de la capacidad predictiva del modelo, es decir, el porcentaje de casos que ha clasificado adecuadamente en la categoría que corresponde, los resultados se muestran en la figura N° 6.

Los datos más importantes son con respecto a los valores correctamente clasificados, de manera general el modelo LOGIT 2 clasifica 91.37%⁴⁷ de las observaciones correctamente.

Al analizar las variables independientes del modelo 2 y teniendo en consideración que en este caso se hablará de los trabajadores en las categorías ocupacionales de asalariados permanentes temporal, servicios domésticos y aprendiz, se han obtenido los siguientes resultados:

En este caso los trabajadores en edad considerada como población adulta mayor, es decir, de 60 años de edad o más, no son significativos en el modelo en comparación con ser un

⁴⁷ Este porcentaje de casos predichos son sin tomar en cuenta los ponderadores muestrales.

trabajador en el rango de edad de 16 a 25 años (jóvenes). Es decir, que pertenecer al grupo de adultos mayores en comparación a pertenecer al grupo de jóvenes no tiene un efecto significativo sobre el ratio de probabilidad de estar cubierto con seguridad social. De igual manera el tener un nivel educativo medio no es significativo en el modelo.

Para el caso de las variable independientes, específicamente en el ámbito demográfico: en cuanto al género, en este caso los trabajadores hombres tienen 36.91% más probabilidad de tener cobertura en seguridad social que las trabajadoras mujeres, por otra parte la variable área indica que si el trabajador reside en el área urbana posee 10.35% más probabilidad de tener cobertura en seguridad social que los trabajadores que se encuentren en el área rural. Respecto a los rangos de edad de los trabajadores, se presenta 100.20% más probabilidad de estar cubierto si este se encuentra entre el rango de 26 a 59 años de edad que si estuviera entre el rango de 15 a 25 años, por otra parte los trabajadores mayores de 60 años o más ya se ha dicho que no son significativos.

De igual forma, ser un trabajador con el nivel educativo de media en comparación de ser un trabajador con nivel educativo superior universitario y no universitario no es significativo. Es decir, que pertenecer al grupo de los trabajadores con nivel educativo de media en comparación a pertenecer al nivel educativo superior universitario o no universitario no tiene un efecto significativo sobre el ratio de probabilidad de estar cubierto en seguridad social.

Los trabajadores que no poseen nivel educativo alguno tienen 64.12% menos probabilidad de estar cubiertos en seguridad social respecto a los de nivel superior universitario y no universitario, por su parte los trabajadores de nivel de primaria poseen 6.60% menos probabilidad de estar cubiertos y los de nivel tercer ciclo 31.06% menos probabilidad. Estos resultados en cuanto a la educación son muy similares a los presentados en el modelo LOGIT 1, precisamente se presenta el comportamiento esperado.

Cuando se aborda la variable de ingresos, específicamente la cobertura por quintil de ingreso, se presenta que los trabajadores que se encuentran en el segundo quintil poseen 240.65% más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social respecto a los que se encuentran con un ingreso ubicado en el primer quintil, los trabajadores del tercero, cuarto y quinto quintil de ingreso poseen 3795.66%, 7125.49% y 8071.85%, respectivamente, más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social en comparación a si estuviera ubicado en el primer quintil de ingreso.

Al analizar las variables del mercado laboral, respecto a si la persona trabaja en el sector público o privado, se muestra que si el trabajador se encuentra laborando en el sector privado posee 48.86% menos probabilidades de tener cobertura en seguridad social en comparación a si se encontrara laborando en el sector público, al analizar el tamaño de la empresa, se muestra que los trabajadores que se encuentren laborando en una empresa mediana o grande poseen 521.80% y 2950.30% más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social respecto a si se encontraran laborando en una empresa pequeña respectivamente. Por otro lado, si se tiene en cuenta la situación contractual del trabajador, es de mencionar que si el trabajador no posee un contrato firmado tiene 92.82% menos probabilidad de estar cubierto con seguridad social en comparación a los trabajadores que si poseen un contrato firmado.

Por otra parte respecto a las ramas de actividad económica agrupadas en sectores económicos, se muestra que tanto los trabajadores que se encuentren laborando en el sector secundario como terciario poseen 213.45% y 197.70%, respectivamente, más probabilidad de estar cubiertos con seguridad social en comparación con los trabajadores que se encuentran en el sector primario.

Con los datos arrojados en la investigación, se puede hacer notar que las variables que en el apartado 3.4 se mostraban como las que tienen una mayor cobertura en seguridad social, en comparativa con las otras características demográficas, de ingresos y laborales de los trabajadores de la PEA, se revalidan con la significancia o no que han mostrado los dos modelos antes presentados.

Como se ha visto en el primer modelo, las variables con las que los trabajadores presentan una mayor probabilidad relativa de estar cubiertos en seguridad social son los que residen en el área urbana, los que pertenecen al grupo de edad entre los 25 a 59 años y los mayores de 60 años, poseer un nivel educativo superior como la educación superior universitaria o no universitaria, ubicarse en los quintiles de ingreso superiores al primero, como el segundo, tercero, cuarto y el quinto quintil, ser un trabajador asalariado permanente y estar trabajando en las ramas de actividad económica ubicadas en el sector secundario o terciario de la economía.

Por su parte, las variables con las que los trabajadores presentan menor probabilidad relativa de estar cubiertos con seguridad social son los que están residiendo en el área rural, poseen los niveles educativos más bajos como ninguno, primaria, tercer ciclo y media, los que tienen un ingreso ubicado en el primer quintil, ser un trabajador por cuenta propia, cooperativista,

familiar no remunerado, asalariado temporal, empleado o patrono, aprendiz o del servicio doméstico, además de estar empleado en el sector primario de la economía.

Por otra parte, como se ha visto en el segundo modelo, las variables con las que los trabajadores presentan una mayor probabilidad relativa de estar cubiertos en seguridad social son el ser hombre, residir en el área urbana, pertenecer al grupo de edad entre los 25 a 59 años, poseer un nivel educativo superior como la educación superior universitaria o no universitaria, ubicarse en los quintiles de ingreso superiores al primero, como el segundo, tercero, cuarto y el quinto quintil, trabajar para un empleador público, poseer un contrato laboral firmado, trabajar en una empresa de tamaño mediana o grande, y estar trabajando en las ramas de actividad económica ubicadas en el sector secundario o terciario de la economía.

Por su parte, las variables con las que los trabajadores presentan menor probabilidad relativa de estar cubiertos con seguridad social son el ser mujeres, estar residiendo en el área rural, tener los niveles educativos más bajos como ninguno, la primaria y tercer ciclo, tener un ingreso ubicado en el primer quintil de ingreso, estar empleado en el sector privado, no tener un contrato laboral establecido, además de estar empleado en una empresa pequeña y laborar en el sector primario de la economía.

CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA REFORMA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

El sistema de pensiones salvadoreño ha sufrido diversidad de cambios a lo largo de su funcionamiento, tanto cuando se mostraba una administración pública como ahora que es privada. Además de la reforma estructural sustitutiva, la mayoría de cambios han estado orientados a reformas paramétricas que se sostienen sobre las bases de la teoría neoliberal, enfatizadas en el fortalecimiento del mercado.

En este capítulo se busca contrarrestar estas medidas que han prevalecido, por unas enfocadas al fortalecimiento del papel del Estado como principal garante de la seguridad social en el país, es decir, se propondrán alternativas pos neoliberales que rompan con los esquemas privatizadores que han favorecido a ciertos grupos de la población, que no necesariamente son los más necesitados.

Con los objetivos planteados en la reforma previsional de 1998, y teniendo como uno de los principales objetivos el aumento del número de personas cubiertas por el sistema, habría que medir la eficacia de esta reforma tomando como punto de partida el impacto que esta ha generado sobre la cobertura, para lo que retomando los datos analizados en el capítulo 3, se observa como ha sido la variación en la cantidad de afiliados que el SAP ha recibido, podría tomarse como favorable el ver como se pasó de 569,972 afiliados para 1998 hasta los 2,678,271 en 2015.

Sin embargo, la cobertura de un sistema previsional no puede medirse en la cantidad de afiliados que en este caso el SAP posea, ya que esto a futuro no representará la cantidad de personas que obtendrán una pensión al jubilarse, por tal razón el análisis de cobertura debe encaminarse con la cantidad de afiliados que efectivamente están teniendo una cotización periódica en su cuenta, ya que estos serán quienes podrán tener mayores posibilidades de obtener una pensión al jubilarse. En su primer año de funcionamiento (1998) el SAP contó con 69.7% de cotizantes efectivos, con el paso de los años se presentó un incremento en la cantidad de afiliados en mayor proporción a los cotizantes, lo que ha generado para marzo del 2015 una reducción en el porcentaje de cotizantes efectivos hasta 24.8%

Por otra parte es necesario tomar en cuenta que actualmente El Salvador se encuentra en la etapa de bono demográfico, y una de las implicaciones futuras de esto es que el grupo poblacional de adultos mayores se verá incrementado en una buena proporción dado el

envejecimiento de las personas que actualmente se encuentran en una situación potencialmente productiva. De no realizarse ajustes al sistema previsional actual en busca de generar una provisión de recursos para el futuro, se tendrán repercusiones donde los adultos mayores verían agravadas sus posibilidades de obtener una pensión por vejez, siendo el Estado la institución obligada de garantizar la seguridad social de este segmento poblacional.

Una nueva reforma al sistema previsional es un tema que se ha retomado durante los últimos 5 años, además ha obtenido una mayor atención en los debates de la actualidad, para abril del 2015 ya se realizó la primer reunión del gabinete económico donde presentaron 3 propuestas de reforma a discusión en las cuales el BCR y la SSF toman la vía financiera, es decir, abordan elementos tales como que el fondo de pensiones pueda tener mayores libertades y se inviertan en una cartera productiva a largo plazo que permita aumentar la rentabilidad del fondo y con ello la cuenta individual por cotizante. Mientras que por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia se propone aumentar la cobertura por medio del financiamiento de una pensión mínima a quienes no puedan obtenerla por poseer salarios inferiores a la suma de dos salarios mínimos, pero este está sujeto a la fuerte restricción del gasto público por la baja recaudación fiscal del país (Ortiz, 2015).

4.1 Propuesta de reforma al Sistema de Pensiones salvadoreño

En este apartado se presentarán propuestas para mejorar el sistema de pensiones salvadoreño, fundamentadas en la creación de una administradora pública (AFP pública), para describir su funcionamiento se tomarán en cuenta los cuatro elementos considerados relevantes para un sistema de pensiones.

Estos elementos se abordarán por medio de cuatro secciones, la primera se refiere a la administración que pueda llegar a tener el sistema, en la segunda se hace énfasis en la financiación que debe imperar en el sistema, la tercera aborda los parámetros para la entrega de beneficios por parte del sistema, y la cuarta se enfoca en la universalización de la cobertura.

4.1.1 Administración

Dadas las condiciones políticas actuales en El Salvador, se considera difícil llegar a un consenso donde se decida la eliminación del SAP y la imposición de un nuevo sistema de pensiones público. Además de ello se estaría recurriendo a fuertes costos fiscales como

sucedió con el cambio del sistema público al privado, por tal razón, como medida de competencia apegándose a las regulaciones actuales, la forma más viable de entrar y tratar de cambiar las condiciones del sistema actual sería a través de la creación de una AFP pública.

La creación de una AFP pública también fue retomada como parte principal en la reforma de Chile en 2008, sin embargo, aunque no se ha implementado, se relaciona en que un sistema previsional basado en AFPs privadas ha demostrado no ser viable, en la medida que estas instituciones estén exclusivamente enfocadas en la obtención de fáciles ganancias por medio de las comisiones que se le cargan a los contribuyentes.

Por tal razón se pretende que la AFP pública siga unos puntos estratégicos específicos, presentado de la siguiente manera:

- Su establecimiento debe estar fundamentado en una infraestructura existente perteneciente al Estado, pero de forma autónoma, de manera que los costos de establecimiento se vean reducidos en comparación si se tuviera que crear una nueva infraestructura.
- Para una mejor transparencia en el uso de los fondos es necesario la presencia de representación ciudadana dentro de la nueva AFP, tanto grupo de trabajadores y empleadores deben incluirse con una participación o supervisión activa.
- El segmento poblacional que debe incluirse obligatoriamente dentro de los cotizantes de la nueva institución son las personas con ingresos de US\$342.7 o menos, que se encuentren cotizando en las AFPs privadas (fundamentado por medio de una ley que deben trasladarse a la nueva AFP pública), los que lo deseen hacerlo de forma voluntaria con salarios superiores a US\$342.7, y además debe considerarse la nueva opción que tendrían los futuros cotizantes que ingresen al mercado laboral. La obligatoriedad de traslado de los cotizantes con un IBC de US\$342.7 o menos se da debido a que este segmento representa 40.7% del total de cotizantes efectivos en el SAP para marzo de 2015, además este grupo de cotizantes son los que contribuyen con menores montos de cotizaciones y por lo tanto están más expuestos a no cumplir con las condiciones de jubilación para pensionarse. Sin embargo, este monto establecido como máximo para cambiarse obligatoriamente de administradora está sujeto a ajustes, dados por un análisis más a fondo sobre las implicaciones que esto tendría.
- En esta AFP pública se mantendrán los porcentajes de las comisiones entregadas por parte de los cotizantes que se manejan en las AFP privadas, sin embargo, y como ya

se ha evidenciado, los excedentes o parte de esta comisión en la administración privada quedan en manos de los accionistas de esta, en el caso de la administración pública el excedente luego de cubrir los costos administrativos sería utilizado como un fondo alternativo, que serviría para hacer entrega de pensiones no contributivas a ciertos grupos ocupacionales desprotegidos (posteriormente explicados), en este caso prevalecería la solidaridad de un sistema público ante la ambición de quedarse las ganancias que generan los mismos aportantes como sucede en un sistema privado. Sin embargo, habría que hacer un estudio minucioso sobre la posibilidad de la obtención de un excedente de las comisiones descontadas de los trabajadores.

- Debe realizarse y publicarse periódicamente información educativa para que los afiliados tengan un mayor conocimiento de los mecanismos de información personal (estados de cuenta individuales).
- Los trámites para poder hacerse los cambios a la AFP pública o para afiliarse a esta, deben ser de la manera más transparente y ágil posible, para evitar el descontento y la pérdida de confianza de las personas. Para poder llevarse a cabo los traspasos, al momento de entrar en funciones la AFP pública, los que se encuentran en la administración privada pueden pasarse de inmediato si así lo desean. También, hay que recalcar que los traspasos entre administradoras pueden llevarse a cabo de pública a privada o viceversa.

4.1.2 Financiamiento

En primera instancia para poder entrar en funciones la AFP pública, debe existir un aporte por parte del Estado, considerado del presupuesto de la nación, mantenido las caracterizaciones en cuanto a infraestructura que se plantean anteriormente.

Así como en las AFP privadas se ha manifestado la necesidad de hacer una diversificación de las carteras de inversión de los fondos de pensiones, también debe aplicarse la idea en la administradora pública. Los porcentajes de inversión deben realizarse acorde a su categoría de riesgo, buscando el mayor porcentaje de rentabilidad de los fondos a un bajo riesgo. Para poder llevar a cabo esto debe hacerse una legislación específica de la administración pública, donde se podrían considerar ciertos aspectos de manera similar a como se manejan en la Ley SAP, por ejemplo las cotizaciones, años de retiro, periodo de traspasos, etc. Sin embargo, en esta nueva legislación se deben especificar los nuevos reglamentos para la inversión de los fondos administrados.

Se necesitaría la realización de un estudio que permita mostrar la viabilidad financiera de invertir en uno u otro mecanismo de inversión, y así poder destinar los porcentajes a cada uno de estos mecanismos.

Deben generarse los incentivos necesarios para que los grupos poblacionales que no son incluidos actualmente en el sistema privado lo hagan, esto podría ayudar a mejorar los fondos con los que la administradora pública dispondría.

Por otra parte, en base a los estudios de calificación de riesgos que se tendrían que realizar para los mecanismos de inversión de los fondos de las pensiones, se estaría logrando una mayor rentabilidad que le sería entregada a los trabajadores cotizantes, y que por lo tanto esto estaría favoreciendo a los cotizantes con una mejor pensión al momento en que llegue su retiro.

Otro elemento a considerar son los niveles de cotizaciones que deben tener los contribuyentes, se mantendrían los mismos porcentajes que las AFP privadas, debido a que ya se ha expuesto que las cargas de las comisiones y cotizaciones del SAP están entre las mayores en comparación de los sistemas privados de América Latina. La tasa de cotización será del 13% del IBC, el cual se distribuye de la siguiente manera; 10.8% del IBC se destina a la CIAP, y de este total el 6.25% del IBC será aportado por el trabajador y 4.55% por el patrono, también estará a cargo del patrono el 2.2% del IBC que se destina al contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia que establece la Ley y el pago de la institución administradora en concepto de comisión por la administración de la CIAP.

Finalmente para que la sostenibilidad financiera de la nueva administración pública pueda llevarse a cabo se necesitarían ciertas acciones, uno de estas es acortar las brechas de cotizantes a salud y pensiones que como ya se evidenció en el apartado 3.4 es representativa, lo que esto estaría indicando es que se debe buscar tener un mejor control de la evasión y la mora por parte de los empleadores, se deben imponer multas significativamente altas a los empleadores que incumplan con los pagos de las prestaciones que deben recibir los trabajadores.

4.1.3 Beneficios

Respecto a los beneficios que se otorgarán en la AFP pública, en específico con las pensiones otorgadas a los contribuyentes, se mantendrán las condiciones que prevalecen actualmente

en las AFP privadas en cuanto a las pensiones de vejez, invalidez o discapacidad, y sobrevivencia, se entregarán los fondos acumulados en sus años de cotización más la rentabilidad obtenida de la inversión de esos fondos en los instrumentos antes previstos.

Por otra parte debe hacerse una revisión del monto de pensión máxima recibida en el sistema público actual que incluye al ISSS e INPEP, para así poder sanear en cierta medida los gastos realizados en pensiones por parte del Estado, ese porcentaje que en cierta forma sería ahorrado podría ser utilizado para cubrir otras contingencias como disminuir los montos de CIP. Por ejemplo, un máximo que podría llegar a entregarse a estos pensionados⁴⁸ puede estar basado en un monto de alrededor del costo de cuatro canastas básicas ampliadas, que dadas las condiciones de vida que se presentan en El Salvador, se consideraría como un monto digno y suficiente para poder sobrevivir los años que le restan de vida a una persona, además debe tenerse en consideración que debe estarce ajustando el monto de manera periódica en base a la inflación.

Hay que tener presente que si bien este grupo poblacional que recibe las pensiones más altas no puede ser un número relativamente grande del total de pensionados, sí reciben montos que comparados con el nivel de vida de un salvadoreño promedio pudieran representar un ingreso excesivo en algunos casos, por tal situación es que sería preferible establecer un tope máximo de pensiones y así poder utilizar esos recursos que en teoría son ahorrados, para ayudar a ciertos grupos poblacionales que no están cubiertos con seguridad social. Como bien se hace mención en la nota periodística de Serrano (2015) estas personas con pensiones elevadas son las que quedaron con pensiones de hasta \$2,100 mensuales, pero su cotización correspondía a un sueldo de \$300.

En una nota de Barquero (2015) para el periódico “La Nación” de Costa Rica, se expone que en ese país se ha hecho una propuesta por parte del Gobierno de imponer un límite a las pensiones consideradas de lujo, las cuales en algunos casos hacinden hasta los US\$ 30,000. Como en el caso salvadoreño, estas personas representan un porcentaje reducido del total de pensionados, sin embargo, de lo que se trata la propuesta es de un asunto de equidad, es decir, que las pensiones de lujo son solo para unos pocos.

Además de la reducción de las pensiones máximas en el sistema público actual, debe procurarse la existencia de una mejor correspondencia entre el salario cotizado durante la vida laboral y la pensión que se recibe, para casos como los antes mencionados, también se

⁴⁸ Considerados VIP en una nota de Serrano (2015) para el diario electrónico “La página”

necesitaría un análisis del impacto fiscal que estas medidas pudieran tener, para sí tener una mejor perspectiva de la viabilidad de las mismas.

Los beneficios otorgados a las personas deben ser equitativos en cuanto al género, respecto al mercado laboral debe llegar a establecerse una igualdad en cuanto a los salarios que reciben tanto hombres como mujeres de una misma actividad económica, las mujeres experimentan una menor participación en los mercados laborales, por lo tanto debe brindársele las condiciones que permitan aliviar la discriminación en los mercados laborales hacia ellas. Se podrían facilitar guarderías infantiles que le permitan a las mujeres lograr una incorporación al mercado laboral más rápida, además, facilitarles el acceso a algún tipo de beneficio en el periodo que se encuentre en estado de embarazo.

4.1.4 Cobertura

Además de mejorar los aspectos administrativos, financieros y de beneficios del fondo de pensiones, surge la necesidad de lograr absorber parte de la población económicamente activa que está excluida del sistema, el cual ha mostrado en términos contributivos que ha terminado cubriendo a quienes en realidad pueden contribuir y ha dejado desprotegidos a los que no pueden hacerlo. Esta idea se pretende dejar de lado y se buscará tomar el camino hacia la universalización de la cobertura en seguridad social para toda la población, teniendo en cuenta un enfoque de derechos que permita que tanto los más favorecidos como los menos favorecidos, puedan optar a contar con una cobertura en igualdad de condiciones.

Sin embargo, hay que ser conscientes que para tal acometido se necesita una plena coordinación entre los diferentes actores de la realidad económica del país, en un primer momento se podría pensar que la cobertura universal se puede ir logrando por segmentos, cubriendo ciertos sectores de la economía como los grupos de trabajadores jóvenes en especial las mujeres, los trabajadores que se encuentran ganando un ingreso ubicado en los primeros quintiles, los trabajadores agrícolas, sector doméstico, sector informal, trabajadores en el sector servicios e industria, etc. A continuación se presentarán propuestas para absorber en el sistema de pensiones a ciertos grupos poblacionales:

a) Sector Agrícola

El sector agrícola salvadoreño es uno de los sectores que son excluidos actualmente del sistema de pensiones, debido a que este no se incluye dentro del sector formal de la economía. Este sector representa un 17.65% sobre la población económicamente activa, el cual es un porcentaje considerable de población que se encuentra con pocas probabilidades de cobertura en seguridad social, esto es debido a que no se tienen mecanismos de captación de cotizaciones que abarquen a los trabajadores agrícolas.

El sector agrícola perdió casi de forma completa su importancia en la economía salvadoreña desde la década de los 90's, en los últimos años se ha buscado su reactivación con medidas que fomenten la producción agrícola, pero éstas no han estado acompañadas de políticas que permitan o faciliten el acceso a la seguridad social a los agricultores. Al llegar estos a una edad de jubilación se hace necesario el acceso a mecanismos de seguridad social, no solo por ser un derecho humano, sino también por reconocimiento a los años en que los productores agrícolas han generado beneficios a la misma población con sus productos y han enriquecido a las cadenas de distribución de granos básicos a quienes les venden sus productos.

Para poder lograr una mayor cobertura en seguridad social por parte de los trabajadores agrícolas, antes que nada, debe tenerse presente que es necesaria la reactivación de un instituto regulador del abastecimiento de los productos agrícolas como lo hacía en los años 50s el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), cuya filosofía era que el Estado debía de asumir la responsabilidad y tener la capacidad para incentivar la producción nacional de granos básicos para abastecer el mercado local, en sus años de funcionamiento también existía una falta de confianza grande con respecto a la empresa privada y el manejo de los granos básicos, aduciendo que poseían grandes excedentes y un poder excesivo del mercado , es por ello que se buscó que el Estado interviniera en la venta de los granos básicos y que este también debía subsidiar a los consumidores para promover el bienestar social, pero como en la mayoría de instituciones públicas, existía cierta corrupción dentro de la institución y también algunos retrasos en los pagos a los agricultores.

De esta manera, al hacer un breve análisis de los pros que se podrían desarrollar con la implantación de este mecanismo son; el incremento de la cobertura en seguridad social de un grupo poblacional bastante desfavorecido como lo es el agrícola, los habitantes de las zonas rurales que en buena cantidad se dedican a la agricultura se verían beneficiados, habría una

mejor regulación del control de precios que en ocasiones varían demasiado debido al acaparamiento y especulación, se tendría un mejor control de la producción agraria en todo el país. Por otra parte, también se deben considerar los contras que podrían surgir con este mecanismo; el flujo de dinero anual para el volumen del fondo puede ser afectado por afectaciones de índole natural, como los cambios climáticos extremos, inundaciones, etc., que afectan la producción agraria. También en un primer momento no se podría cubrir al total de campesinos en pequeño que existen en el país, solo a los que estuvieren inscritos a participar del nuevo proyecto.

Otro de los problemas localizados en esta institución es que el IRA siempre recurría a inyección de fondos por parte del Estado, debido a que compraban a precios distorsionados por las estimaciones de los costos de producción y luego que se vendían a precios subsidiados a los consumidores. Fue por ello que el IRA cerró operaciones en el país para el año 1990 con las reformas estructurales del ex presidente Cristiani (Roger & Amy, 1999).

Una pensión no contributiva difícilmente puede ser entregada por parte del Estado a todo el segmento poblacional de trabajadores agrícolas, por lo tanto para poder costear una pensión para un segmento de la población agrícola, en especial los pequeños y medianos agricultores, se deben buscar medidas complementarias que permitan la creación de un fondo económico (o de pensiones) producto de las ganancias que se asumirían en el instituto regulador.

La idea gira en torno a que con el funcionamiento del instituto regulador en la compra y venta de productos agrícolas como granos básicos se genere una ganancia para el mismo luego de deducir gastos administrativo, al ser esta una institución del Estado debe comprar directamente los productos agrícolas a los productores salvadoreños a precios competitivos en el mercado, que le posibiliten al productor tener una ganancia, posteriormente la institución debe vender a los consumidores y a las cadenas de abastecimiento a precios que le generen una ganancia. Sin embargo, hay que aclarar que al agricultor no se le estaría haciendo ningún descuento de lo que reciba por la venta de su producción, la pensión no contributiva que podría llegar a recibir, sería tomada de la utilidad que obtenga el instituto luego de deducir sus costos de operación. Al final el agricultor estaría recibiendo el pago por su producción y una cantidad de dinero de la utilidad administrada por la AFP pública.

Dado que para los controles de las compras agrícolas de la institución reguladora deberá existir algún tipo de registro o afiliación individual o por cooperativas de los pequeños o medianos

agricultores, quienes estén siendo proveedores agrícolas estarían ganando el derecho a la pensión que estaría financiada por el fondo de ganancia antes descrito, y que a su vez estaría administrado por la AFP pública, de inicio no se estaría cubriendo el total de agricultores, se supone que en la medida que las instituciones y sus operaciones maduren estas manejaran una mayor cantidad de producción y afiliados, que estarían siendo atraídos por esta prestación de seguridad social.

Al realizar una estimación sencilla en base al Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2013-2014 del Ministerio de Agricultura y Ganadería se podrían obtener resultados importantes, para 2014 se dio una producción total de maíz de 19,067,431 quintales, para la producción de frijol fue de 2,591,750 quintales y para arroz fue de 797,577 quintales, si se supone que el 40% de la producción debe pasar al instituto regulador y este compran a los precios de referencia promedios a los que los productores vendieron, al final, tomando en cuenta el precio de venta al distribuidor final, quedaría un margen de la venta de alrededor de 77 millones de dólares anuales, donde deberían descontarse posteriormente los costos administrativos y una parte de reinversión por compra a la nueva producción (MAG, 2014).

Habría que hacer una estimación aproximada sobre la producción anual de productos agrícolas o granos básicos en El Salvador, por su parte la cantidad de agricultores en el mercado laboral se muestra en las Encuestas de Hogares de cada año. Por otra parte, hay que tomar por ejemplo una absorción del 40% de producción total para no hacer un acaparamiento del total de la producción, manejar de forma correcta a qué precio se compraría directamente a los productores para estimar algún margen de ganancia con el precio de mercado, y ver cuánto estaría ingresándose al fondo de pensiones agrícolas anualmente por la producción, también están las estimaciones de los productores agrícolas que son adultos mayores para ver que segmento estaría en las edades de pensionarse y ver cuál sería el costo de otorgar una pensión para que sea cubierta con el fondo.

Para evitar la duplicación de registros de personas beneficiadas con algún tipo de pensión no contributiva, debe hacerse una revisión minuciosa por parte de las entidades públicas que están encargadas de otorgar este tipo de pensiones a ciertos segmentos poblacionales.

b) Sector de servicios domésticos

Históricamente este sector se ha visto excluido de las reformas y políticas públicas de seguridad social, dado que la obtención de información sobre el sector y el acercamiento para un mayor control se dificulta al no estar registradas en una base de datos. Según la EHPM 2013 existen 116,910 empleados domésticos, donde 9,402 son hombres y 107,868 son mujeres, en promedio el salario de este sector ronda los \$140.00 mensuales. Por lo tanto, se pensaría que exigirles una parte de su salario para un fondo de pensiones no es una opción viable y que ellos lo hagan de forma voluntaria sería improbable. Por estos motivos se han caracterizado por contar con una baja cobertura en seguridad social los trabajadores del servicio doméstico.

A pesar del papel que desempeñan los trabajadores domésticos en el funcionamiento de los hogares particulares y de la sociedad en su conjunto, ellos continúan siendo uno de los grupos de trabajadores menos protegidos por las legislaciones laborales nacionales.

Si bien es cierto hace 5 años se creó un régimen especial para su afiliación al seguro social, con el cual se buscaba marcar una pauta para que a partir de ese momento se reconocieran los derechos a seguridad social que deben tener todos(as) los trabajadores del servicio doméstico, sin embargo, pocos trabajadores son los que se han afiliado al sistema, debido a que la responsabilidad de la inscripción quedó sujeta a la voluntad de los patrones. Hasta la fecha solo 4% de los empleados domésticos han sido inscritos, también hay que resaltar que la Ley SAP excluye directamente al servicio doméstico de la afiliación obligatoria, esta ley afirma que se procederá a una afiliación cuando exista un reglamento especial que tome en cuenta las condiciones y las peculiaridades de este tipo de empleo, sin embargo, ya pasaron 16 años de la implantación de la ley y aún no se ven cambios en el reglamento debido a que el personal del sector no son considerados como una prioridad.

Para poder incluir al grupo de trabajadores del servicio doméstico en un sistema de pensiones, lo primero que se debe llevar a cabo es establecer una ley sobre el trabajo doméstico, que incluya reglamentos para establecer que el sueldo mensual de los trabajadores domésticos sea al menos igual al mínimo vigente y que se establezcan unas horas de trabajo límites por semana en el caso salvadoreño, también podrían darse regulaciones más precisas a través del Código de Trabajo salvadoreño. Batthyány (2012) expone de una mejor manera el contexto que enmarca la creación de la Ley del Trabajo Doméstico en Uruguay, donde un punto relevante es la existencia de un sindicato organizado de trabajadoras domésticas en ese país.

En lo referente a los derechos laborales, la ley aborda en primer término la regulación de los horarios de trabajo y descanso. En primer lugar, se limita la jornada laboral a un máximo de ocho horas diarias y de cuarenta y cuatro horas semanales. En segundo lugar, se establece el descanso intermedio de media hora pagada en régimen denominado “con retiro”, y de un mínimo de dos horas en el régimen “sin retiro”. En tercer lugar, se establece el descanso semanal en treinta y seis horas ininterrumpidas. En cuarto lugar, en lo que se refiere al descanso nocturno en el régimen denominado “sin retiro”, tendrán una serie condiciones de trabajo y empleo, como el derecho a un descanso mínimo nocturno de nueve horas continuas que no podrá ser interrumpido por el empleador, así como a una alimentación adecuada y a una habitación higiénica y privada (Batthyány, 2012).

Por otra parte, en lo referente a la seguridad social, debe establecerse como obligatoria la cotización de estos trabajadores a un sistema de pensiones que cuente con niveles de IBC y de cotizaciones regulados y donde el empleador sea partícipe. Para lograr una afiliación rápida de los nuevos cotizantes se deben realizar campañas de difusión por diferentes medios de comunicación, y los medios para afiliarse deben ser sumamente accesibles a estas personas debido a que su disponibilidad de tiempo para hacer esos trámites es reducida. También debe existir un fortalecimiento de las instituciones de supervisión y control de estos procesos, para que no exista la evasión y mora que se ha presentado en el SAP.

También podría incluirseles en un programa de pensiones no contributivas al grupo de trabajadores domésticos que se mantengan a lo largo de sus cotizaciones con unos ingresos establecidos como mínimos y que al momento de su jubilación no cuenten con unos montos de pensiones digno, con el supuesto de que las ganancias que obtendría una administradora pública luego de unos años en funcionamiento serían similares a los que en la actualidad están obteniendo las administradoras privadas, se podría pensar que del costo administrativo cobrado a todos los grupos poblacionales que decidan afiliarse y cotizar en la AFP pública, se podrían obtener fondos de las mismas aportaciones de los cotizantes como costo administrativo, es decir, el monto descontado se utilizará para cubrir el costo administrativo real de la AFP pública que se supondría sea inferior a lo recaudado, y la parte sobrante que en las administradoras privadas hay que reconocer son ganancias de los accionistas, puede ser utilizado para otorgar pensiones no contributivas a los mismos contribuyentes, en este caso los del servicio doméstico.

Sin embargo, hay que aclarar que antes habría que hacer un estudio minucioso sobre los costos administrativos de la nueva AFP y compararlos con la cantidad de posibles afiliados y nuevos cotizantes que se estarían trasladando con sus fondos de pensiones.

c) Sector de profesionales independientes

Melinsky (2009) citado en Mesa-Lago (2011), calculó que para el 2010 existían 240,573 personas registradas como contribuyentes al impuesto sobre la renta, cuya remuneración es como mínimo \$203.00 mensuales, pero estas no poseen cotización al sistema actual del SAP.

Los trabajadores independientes en general han sido excluidos de los sistemas de seguridad social, la ausencia de contribución patronal puede generar prestaciones de muy baja cuantía, y en el supuesto que se incluyan esos porcentajes de contribución en el aporte a su cargo, se tornará una carga onerosa que desalentará al contribuyente.

Quienes conforman estos sectores en su mayoría si poseen afiliación al SAP, pero la cotización al ser voluntaria y dada la baja cultura de ahorro que existe en nuestro país, no está siendo atractiva para que estas personas realicen sus cotizaciones.

La afiliación del trabajador independiente a la Administradora de Fondos de Pensiones se hará a través del empleador, mediante la entrega de un formulario de forma virtual, en el que se deberá especificar las actividades que desarrollará el trabajador, el lugar, la clase de riesgo que corresponde a las labores ejecutadas y la clase de riesgo correspondiente a la empresa o centro de trabajo así como el horario en el cual deberán ejecutarse.

Retomando la experiencia de Brasil y otros países que han reformado la forma de aportar de este grupo de trabajadores independientes, se muestra un paso de una cotización voluntaria a una obligatoria para todos los que trabajen en este sector de trabajadores, como consultores, contratos por obra, cuenta propia y asalariados temporales. Los países donde la cotización de estos sectores ha pasado de voluntaria a obligatoria ha mostrado aumentos significativos en los niveles de cobertura (Melinsky, 2009).

Por lo tanto, en El Salvador debe establecerse una contribución obligatoria a este tipo trabajadores. Una opción para la recaudación obligatoria sería el descuento del porcentaje de cotización de forma análoga al proceso del descuento del impuesto sobre la renta al momento de realizarse el pago por el servicio dado, esto requeriría un aumento en los controles tanto del Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para evitar que se

den procesos de evasión a la cotización, ya que dadas las condiciones de quienes conforman estos sectores, se encuentran en la misma capacidad de aportación que un trabajador en el sector formal con salario mínimo.

d) Sector Informal

La informalidad es un fenómeno multidimensional, por lo tanto, considerar a aquellos que carecen de protección social como informales representa una mirada simplista. Asimismo, la solución a los problemas de la informalidad, lógicamente, no pasa únicamente por la provisión de más y mejor protección social. Sin embargo, los arreglos en esta materia son un aspecto crucial (Bertranou, 2007).

Sobre el sector informal de El Salvador, en su totalidad no se encuentra disponible información que precise la magnitud de las personas que se encuentran laborando en este sector, la Encuesta de Hogares solo considera los informales para el sector urbano, sin embargo, existen algunas estimaciones a partir de algunos estudios realizados. Según la OIT (2012) el 66% de las personas ocupadas del país no agrícola forman parte del sector informal, donde la mayoría son mujeres. Las cifras son bastante altas en comparación a otros países de América Latina y el Caribe.

Dado el alto porcentaje que representa el sector informal en el mercado laboral salvadoreño y que estos tienen pocas probabilidades de estar cubiertos con seguridad social y por lo tanto acceder a una pensión en su vejez, se hacen necesarias medidas concretas que incentiven a este sector para que comience a realizar cotizaciones periódicas, sobre todo al estrato que posee los mayores recursos para disminuir el impacto que la cotización a realizar tenga sobre sus ingresos mensuales, esta debería ser un monto obligatorio pero focalizado a los de mayor ingreso, se establecería un límite de ingreso en base a un estudio que demuestre el porcentaje poblacional de ese sector que cumple con los requisitos, además se podrían generar ciertas normativas para regular las cotizaciones y que su impacto sea menor al bolsillo del trabajador.

Para tener un buen control de los ingresos de los trabajadores y así poder determinar los montos que deben aportar cada uno, debe realizarse una revisión periódica por parte de un personal autorizado por el Estado y que sea miembro de las alcaldías de cada municipalidad, así habría un mejor conocimiento de las zonas y de los lugares que se tendrían que visitar, teniendo en cuenta la obligación que debe existir en cuanto a que el proceso se desarrolle con transparencia y total confidencialidad, para que de esa manera se pueda tener el respaldo de

los trabajadores independientes, de lo contrario estos no tendrían motivos para divulgar información personal sobre su actividad económica.

La afiliación de estos trabajadores debe facilitarse en buena medida para que las personas no gasten tiempo en hacer esos trámites, se podrían aprovechar los medio electrónicos con acceso a internet.

Con estas formas de cotización planteadas se estaría dando una aportación significativa que incentive a estos grupos a cotizar periódicamente, además de ello en busca de facilitar que se realicen las cotizaciones, se debería encontrar medios alternativos de abonar la cotización, como podrían ser los convenios con instituciones financieras que tengan servicio a nivel nacional donde se puedan realizar las cotizaciones y posteriormente serian enviadas a la AFP pública o privada para su manejo y gestión.

e) Otras categorías

Por otra parte, resulta importante también tener en cuenta otros aspectos que, como se ha hecho mención anteriormente, contribuirían al logro progresivo de la universalización de la cobertura de un sistema de pensiones.

En un primer momento se presenta el grupo ocupacional de trabajadores jóvenes entre las edades de 16 a 25 años, si bien es cierto muchos de ellos se dedican exclusivamente al estudio, hay otro porcentaje que ya forma parte de la fuerza laboral, y precisamente son estos últimos quienes deben enfrentar los desafíos que el mercado laboral les establece, como el alto desempleo y la informalidad.

Precisamente lo anterior conlleva a la necesidad de crear los mecanismos para que la población juvenil pueda tener acceso a un trabajo digno, que les permita desarrollarse y aportar al desarrollo de sus familiares y a la larga al progreso de su país.

Si lo que se pretende además de que el trabajador joven se encuentre insertado en el mercado laboral, que también se encuentre cotizando a un sistema de pensiones, se podrían crear incentivos a cargo del Estado en forma de subsidios para la contratación y cotización formal de estos trabajadores, es decir, dicho subsidio estaría enfocado en ser otorgado tanto al empleador, para poder financiar al menos los primeros 18 meses de aportaciones para los empleados cuyas edades oscilen entre los 16 a 25 años, así como al trabajador para complementar sus primeros 18 meses de cotizaciones, sin embargo, hay que aclarar que no

se estaría brindando el total del monto cotizabile, como máximo podría darse la mitad del aporte que corresponde actualmente a cada uno de los involucrados (trabajador y empleador). También deberían establecerse medidas que permitan la continuación del empleo al momento en que el trabajador cumpla los 18 meses laborales, fundamentar con reglamentos que no permitan que el trabajador quede desempleado luego de ese periodo, y que puedan darse cambios a otros empleos ante un acuerdo mutuo entre empresas y trabajador, sin afectar a ninguna de las partes.

Lograr una mejor absorción de los trabajadores jóvenes en el mercado laboral sería un gran logro, sin embargo, habría que hacer un análisis de la factibilidad financiera que esta acción podría tener para el Estado, y si el grupo de años de edad puede aumentarse o reducirse en todo caso.

Otro elemento que hay que destacar y que es importante fortalecer para lograr mejores niveles contributivos que aporten al fondo de pensiones de una administradora son los trabajadores que se encuentran laborando en las ramas de la economía secundaria y terciaria, y que no se encuentren cubiertos con seguridad social, es decir, que no estén cotizando a un sistema de pensiones. Una consideración importante al respecto es que la mayor parte de la población ocupada en El Salvador se encuentra ubicada en estos dos sectores de la economía, y por lo tanto son un buen grupo poblacional que puede aportar a mejorar el fondo de pensiones de una administradora.

Como ya se ha visto, hay un grupo poblacional de trabajadores en el sector terciario y en el secundario que no tienen cobertura en seguridad social en un 60% aproximadamente para cada uno, lo cual es un porcentaje considerable que podría ser absorbido por un sistema de pensiones y no lo está. Para lograr la absorción de estos dos sectores se hace necesario un plan de regulación por parte del Estado, que permita corroborar las condiciones laborales que le son ofrecidas a estos trabajadores, e intervenir en los casos que las empresas no estén cumpliendo con ciertas normativas y parámetros que se deben establecer, y donde debe prevalecer la creación de empleos dignos que al menos le permita a los trabajadores no vivir en condiciones de pobreza.

También hay grupos poblacionales que ven afectada su cobertura en seguridad social debido a los niveles de ingreso bastante bajos que poseen, las personas con los quintiles de ingresos inferiores prácticamente poseen una nula cobertura en seguridad social, para 2013 apenas estaba cubierto un 0.3%. En este caso se está poniendo de manifiesto la existencia de la

paradoja de la protección, es decir, que los trabajadores que están mejor posicionados en el mercado laboral y que obtienen mejores salarios, son aquellos que reciben más y mejor protección, por el contrario, los trabajadores que menores salarios reciben, es decir, el grupo poblacional más vulnerable y que representan el mayor porcentaje de la población son los que menos acceso tiene al sistema de pensiones (Bertranou, 2006).

Normalmente estos trabajadores con los ingresos ubicados en los quintiles más bajos son lo que se encuentran realizando actividades laborales que por tradición en El Salvador han sido considerados como de bajos recursos, se habla de los trabajadores del servicio doméstico, aprendices, cooperativistas, cuenta propia, empleadores o patronos de empresas pequeñas. Para lograr una mejor absorción de estos grupos poblacionales en un ámbito contributivo, es decir que estas personas estén cotizando constantemente, solo se puede hacer por incrementos en los niveles de ingresos y eso implicaría mejorar las condiciones que el mercado laboral les ofrece, en específico los salarios que reciben. Por otro lado, pudieran estar cubiertos con pensiones no contributivas, pero eso implicaría un compromiso del Estado por tratar de brindar una ayuda adicional a los ingresos con los que estos grupos ocupacionales cuentan, estas contribuciones por parte del Estado deben estar focalizadas en ayudar de forma mensual a las personas ubicadas en estas ocupaciones, sin embargo, debe hacer un estudio que permita contar con un registro válido del número específico de personas que están laborando en esas ocupaciones, vendría a ser como un censo focalizado en estas áreas.

Por otra parte, hay que considerar a los trabajadores que por su situación laboral se podría intuir deberían estar cubiertos con seguridad social en un cien por ciento, si bien sus porcentajes de cobertura son muy superiores respecto a los trabajadores en situaciones contrarias a estas, hay porcentajes de estos que no están recibiendo cobertura en seguridad social y de cierta manera están relacionados, se habla de los trabajadores que poseen un contrato laboral, de los trabajadores pertenecientes al sector público y de los trabajadores que tienen una condición de asalariados permanentes.

Respecto a los trabajadores pertenecientes al sector público se puede decir que el Estado debe asumir como el principal garante de cobertura en seguridad social para este grupo de trabajadores. El porcentaje de no cobertura en este grupo es inferior en comparación a los que sí tiene cobertura, pero es importante hacer mención de los que no están cubiertos, porque demuestra las deficiencias del Estado en el control y protección de sus trabajadores, para lograr que estas personas tengan cobertura en seguridad social debe enfatizarse en la realización de contratos que especifiquen las formas y las condiciones en que son contratadas

las personas del sector público, y generarse las condiciones adecuadas para que estas pudieran estar cotizando, además, si se contratan asalariados de forma temporal deben crearse mecanismos obligatorios para que estas personas coticen. Estos trabajadores en comparación con los que se encuentran laborando en el sector privado, poseen mayores probabilidades de estar cubiertos, los trabajadores privados han mostrado una cobertura bastante baja, y para mejorar esa proporción deberían existir controles rigurosos por parte del Estado para evitar la evasión y mora por parte de los empleadores, es importante que se tenga un plan estratégico que permita tener un mejor conocimiento de las situaciones laborales de las empresas, las fiscalizaciones deben ser periódicas para que las medidas de control se ajusten a las condiciones de la empresa, siempre buscando garantizar la creación de empleos decentes que le permita a las personas además de poder vivir dignamente, contribuir a un sistema de pensiones que le serviría en un futuro.

Respecto a los trabajadores asalariados permanentes que se supone poseen una situación contractual estable, hay un porcentaje de estos que no poseen cobertura en seguridad social y podría ser atribuible como anteriormente se mencionaba a la evasión y mora de los empleadores, para lo cual habría que generarse un fortalecimiento institucional y de fiscalización estricto. Algunas veces la no cotización a un sistema de pensiones se debe a que los trabajadores piden a sus empleadores no hacer los descuentos respectivos y por lo tanto no estarían cotizando, en otras ocasiones son las empresas las que no informan sobre el tipo de contrato que les hacen a los trabajadores, así como en los casos que las empresas no transfieren las cotizaciones de los trabajadores a las instituciones correspondientes.

Al mejorar las condiciones de acceso a cobertura de estas tres categorías de trabajadores, específicamente las contribuciones a un sistema de pensiones, se estaría incrementando el fondo de pensiones que a la larga serviría para beneficiar a los mismos cotizantes ante cualquier riesgo de la vida que pueda sufrir.

El conjunto de caracterizaciones de los trabajadores que se han mencionado con anterioridad y su mejoramiento en el acceso a seguridad social, específicamente sus contribuciones a un sistema de pensiones, permitirían que el fondo de pensiones incrementara notablemente independientemente si se tratara de una administradora privada o pública, sin embargo, si los contribuyentes se concentraran en mayor porcentaje en una administradora pública, esto permitiría tener mejores recursos para los grupos poblacionales que están fuera del mercado laboral porque no encuentran trabajo, o no están en edad para hacerlo, es decir, se podría brindar beneficios no contributivos a personas como los jóvenes que se encuentran en etapas

de estudios y que por lo tanto no laboran, a las personas adultas mayores que no trabajan y que tampoco tienen acceso a una pensión, a las personas desempleadas de manera temporal, etc. De a poco se estaría cubriendo con seguridad social toda la población y se estaría generando una universalización de las pensiones.

CONCLUSIONES

El Salvador se encuentra en una etapa demográfica favorable en lo que respecta a capacidad productiva, ya que la mayoría de su población se encuentra en los rangos de edad aptos para ser parte de la fuerza laboral mientras que los que aún no lo están o ya dejaron de estarlo representan una presión de dependencia que es sostenible por la población en capacidad de trabajar. Por tal razón, este es un periodo clave para la creación y reserva de recursos que en el futuro aseguren condiciones de vida dignas para estas generaciones, para ello son necesarias políticas públicas adecuadas que ayuden al fortalecimiento de un mercado de trabajo sin marginaciones y un sistema previsional inclusivo.

Los supuestos que se plantearon con la nueva reforma (SAP) respecto a la competencia y la reducción del costo administrativo no han sido cumplidos, el número de AFPs se redujo como se había predicho, debido a que el mercado de asegurados de El Salvador es bastante reducido, no hay extensión de cobertura, y la competencia entre AFPs es bastante limitada. El costo administrativo del sistema de pensiones de El Salvador se encuentra entre los más altos de la región Latinoamericana.

Las dos AFPs (Confía y Crecer) que actualmente se encuentran en funciones en El Salvador ofrecen productos financieros bastante similares, lo que provoca que la concentración de afiliados sea del cien por ciento en esas dos AFPs, y que los porcentajes de traspasos de una AFP a otra se vean limitadas en los últimos años.

Los afiliados a un sistema de pensiones no deben ser indiferentes al comportamiento del mercado de valores, sino más bien involucrarse en el desarrollo del mismo, pero para esto se requiere crear mecanismos adecuados para que esta información sea comprensible para la población. Esto les proporcionará mejores criterios para evaluar a la Administradora de Fondos de Pensiones que mejor rentabilidad les ofrecerá y así poder tomar la decisión a cual pertenecer.

La información sobre el financiamiento del sistema de pensiones salvadoreño, en base a la recopilación de información se hace notar la necesidad de reformar dicho sistema en cuanto a ciertas prácticas y leyes que perjudican la estabilidad del sistema a largo plazo como consecuencia de la crisis en la que se encuentra.

Por lo tanto, se propone entonces modificar la Ley de Fideicomisos de Obligaciones Previsionales en lo relativo a la tasa de interés que devengan los certificados, se debe evaluar

si se mantiene una tasa de interés equivalente a la LIBOR más 0.75% o si sería adecuado establecer una tasa TIBP como referencia que tenga establecidos límites de variación para que se pueda mejorar así la Rentabilidad del Fondo de Pensiones y que también esta no afecte las finanzas públicas a la hora de pagar las tasas de interés. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucional en diciembre de 2014 cinco artículos de la Ley SAP y de la Ley FOP, indicando que el uso de la tasa LIBOR como el margen de ganancia que debían recibir los cotizantes del SAP por la inversión de sus ahorros es inconstitucional, por considerar que vulnera la seguridad jurídica al violar el derecho a la previsión social. Sin embargo, actualmente aún no se ha definido por parte de la Asamblea Legislativa cual será la nueva tasa, aunque como se menciona en El diario de Hoy (2015)⁴⁹ el Gobierno está pagando solo un 3% por las emisiones de CIP.

También es necesario que el fondo de inversión posea una cartera de inversiones diversificada, ya que un porcentaje demasiado alto del fondo se encuentra invertido en instrumentos de instituciones públicas, siendo esto equivalente a decir que el riesgo que poseen estos instrumentos son el mismo riesgo que obtendrá el fondo de inversión en general.

Al evaluar la cobertura del monto de la pensión con respecto al costo de la canasta básica ampliada urbana se observa que solo la pensión de vejez es suficiente para cubrir el costo de la canasta básica ampliada, mientras que el monto de la pensión de invalidez y la pensión mínima no son suficientes para cubrir el costo de dicha canasta alimentaria.

Por otra parte, la Ley SAP establece que la edad de retiro de 60 años para hombres y 55 para las mujeres, y los 25 años de tiempo mínimo de cotización representan una restricción para que muchas personas puedan adquirir el derecho a una pensión de vejez, debido a que existe un alto porcentaje de la población que no logra cotizar los 25 años a su edad de retiro y como consecuencia un alto porcentaje de las solicitudes de pensión de vejez terminan en devolución de saldos.

Al analizar la variación en los indicadores del mercado laboral, específicamente la tasa de participación económica global, ha mostrado poca variación desde 1998 a 2013, en 1999 era del 62% y para el año 2013 se ubicó en 63.65%. Mientras que la tasa de participación específica se ha visto modificada en aumento para los hombres y de igual manera para las mujeres, sin embargo, las brechas siempre han estado marcadas a favor de los hombres.

⁴⁹ Para consulta visite el sitio web: <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/exigen-csj-que-fije-plazo-asamblea-para-subir-interes-pensiones-75033> [Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2015]

Aunque las tasas de desempleo que ha presentado El Salvador en los periodos de 1998 a 2013 son relativamente bajas, es importante considerar que el sistema actual de protección social no posee programas que cubran el desempleo. Por lo tanto, es conveniente que se formulen en el país nuevos instrumentos para prestar seguros por desempleo de capacitación laboral y fortalecer los servicios de intermediación de empleo para facilitar la reinserción laboral.

El mercado laboral salvadoreño carece de las condiciones adecuadas para la inclusión de la fuerza laboral en su totalidad, es por ello que para subsistir quienes no logran acceder a un empleo formal recurren a sectores que se encuentran en situaciones laborales precarias en cuanto a ingresos y prestaciones sociales, esta situación se ve reflejada en los altos índices que existen en las tasas de subempleo e informalidad, estas tasas son aún más elevadas para las mujeres ya que a menudo recurren en mayor porcentaje a estos sectores laborales por la mayor dificultad que encuentran al buscar un empleo formal.

Sobre la cobertura de los sistemas de pensiones en determinadas características del mismo, por ejemplo para los afiliados que efectivamente cotizan al SPP en pensiones se ha mostrado en los periodos de 1998 a 2015 una tendencia decreciente bastante pronunciada, pasando de ser 67% en el 2000 hasta llegar a 6.94% marzo de 2015. Respecto a los afiliados que efectivamente cotizan al SAP se presenta de igual forma un tendencia pronunciada a la baja en los años de 1998 a marzo del 2015, pasando de 69.7% al 24.8%.

Con respecto a la distribución de los cotizantes al SAP según rango de Ingreso Base de Cotización, se refleja que los cotizantes al SAP se concentran en los extremos inferiores con una representación del 40.7% del total para los que cotizan con un IBC de US\$ 342.7 o menos para el año 2015.

Al analizar la brecha de cobertura de la PEA en pensiones y salud para el periodo de 2001 al 2014, se presenta que la brecha se ha mantenido relativamente constante a lo largo del periodo, lo que indica que la evasión y mora por parte de los empleadores se ha mantenido y no se han buscado medidas para poder eliminar esas brechas. Por otra parte, la cobertura de la población adulta mayor (60 años o más) en pensiones, refleja que se han promediado cobertura del 19.4% en el periodo de 2010 al 2014.

Al hacer un análisis de ciertas variables de mercado laboral, ingreso y demográficas sobre la probabilidad que un trabajador este cubierto con seguridad social se han obtenido como resultados relevantes en los dos modelos planteados:

Como se ha visto en el primer modelo, las variables con las que los trabajadores presentan una mayor probabilidad relativa de estar cubiertos en seguridad social son los que residen en el área urbana, los que pertenecen al grupo de edad entre los 25 a 59 años y los mayores de 60 años, poseer un nivel educativo superior como la educación superior universitaria o no universitaria, ubicarse en los quintiles de ingreso superiores al primero, como el segundo, tercero, cuarto y el quinto quintil, ser un trabajador asalariado permanente y estar trabajando en las ramas de actividad económica ubicadas en el sector secundario o terciario de la economía.

Por su parte, las variables con las que los trabajadores presentan menor probabilidad relativa de estar cubiertos con seguridad social son los que están residiendo en el área rural, poseen los niveles educativos más bajos como ninguno, primaria, tercer ciclo y media, los que tienen un ingreso ubicado en el primer quintil, ser un trabajador por cuenta propia, cooperativista, familiar no remunerado, asalariado temporal, empleado o patrono, aprendiz o del servicio doméstico, además de estar empleado en el sector primario de la economía.

Por otra parte, como se ha visto en el segundo modelo, las variables con las que los trabajadores presentan una mayor probabilidad relativa de estar cubiertos en seguridad social son el ser hombre, residir en el área urbana, pertenecer al grupo de edad entre los 25 a 59 años, poseer un nivel educativo superior como la educación superior universitaria o no universitaria, ubicarse en los quintiles de ingreso superiores al primero, como el segundo, tercero, cuarto y el quinto quintil, trabajar para un empleador público, poseer un contrato laboral firmado, trabajar en una empresa de tamaño mediana o grande, y estar trabajando en las ramas de actividad económica ubicadas en el sector secundario o terciario de la economía.

Por su parte, las variables con las que los trabajadores presentan menor probabilidad relativa de estar cubiertos con seguridad social son el ser mujeres, estar residiendo en el área rural, tener los niveles educativos más bajos como ninguno, la primaria y tercer ciclo, tener un ingreso ubicado en el primer quintil de ingreso, estar empleado en el sector privado, no tener un contrato laboral establecido, además de estar empleado en una empresa pequeña y laborar en el sector primario de la economía.

En síntesis, se espera que con el trabajo presentado haya quedado clara la importancia de una reforma del sistema de pensiones en El Salvador. Se pretende que las propuestas y recomendaciones que se han planteado sean de ayuda para poder desarrollar y fortalecer otras áreas que posiblemente no se hayan considerado en estudios previos. Las áreas de las

que se habla son la cobertura de un sistema de pensiones, en el sentido de buscar una universalización de la misma, que posibilite la inclusión de trabajadores del mercado laboral que con anterioridad se han expuesto como los más desfavorecidos en cuanto a la cotización en un sistema de pensiones, otra área que debe considerarse es el mercado laboral y su vínculo con la cobertura de un sistema de pensiones, donde se debe hacer un análisis periódico del comportamiento del mercado laboral que permita identificar cambios en la estructura del mismo y así poder buscar soluciones que permitan mejorar las condiciones de los trabajadores y por ende lograr una mayor inserción en el sistema previsional.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, R., (2005) *Pension Reform in El Salvador*. Primera ed. Washington, Banco Mundial.

AFP CRECER, (2011) *Certificados de traspaso*. [En línea]. Disponible en: <http://www.crecer.com.sv/asp/wfContenidoGenerico.aspx?codigo=410> [Último acceso: 2 de junio de 2015].

Aguilera, D. et al., (1998) *Análisis y justificación de la reforma al sistema previsional en El Salvador: Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador.

Almansa, M., (1977) *Derecho de la Seguridad Social*. Segunda ed. Madrid, TECNOS.

Alvarenga, L., (2002) *A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género*. Primera ed. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Argueta, N., (2011) *Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del Sistema de Pensiones en El Salvador*. Primera ed. San Salvador, UKN Producciones.

Argueta, N., Bolaños, F. & Rivera, M., (2015) *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del Sistema de Pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones*. Primer ed. San Salvador, FUNDAUNGO.

Armada, F., Muntaner, C. & Navarro, V., (2001) *Neoliberalism and Health and Social Policy. International Journal of Health Services*, 31(4), p. 729–768.

Artigas, C., (2005) *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Primera ed. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Asamblea Legislativa, (1979) *Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada*. San Salvador.

Asamblea Legislativa, (1996) *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Diario oficial N° 243. San Salvador.

Banco Mundial, (1994) *Envejecimiento sin crisis*. Washington, Banco Mundial.

Barquero, M., (2015) “Gobierno propone tope a pensiones de lujo” en *La Nación*, 22 julio de 2015.

Barr, N. & Diamond, P., (2006) *The economics of pensions*. Oxford review of economic policy, 22(1), pp. 16-17.

Batthyány, K., (2012) *Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay*. Primera ed. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, E., (2008) *Tendencia demográfica y protección social en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, Número 82, p. 80.

Bertranou, F., (2003) *Protección Social, Pensiones y Género, en Argentina, Brasil y Chile*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

Bertranou, F., (2004) *Protección Social y Mercado Laboral*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

Bertranou, F., (2005) *Restricciones, Problemas y Dilemas de la Protección Social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos*. Santiago de Chile, Oficina internacional del Trabajo.

Bertranou, F., (2006) *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

Bertranou, F., (2007) *Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. M. & Pérez, G., (2006) *Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.

Beveridge, W., (1988) *Pleno empleo en una sociedad libre*. Primera ed. Madrid, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BID, OCDE & BM, (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. Primera ed. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bolaños, F., (2014) *Implicaciones Financieras del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) en el Fondo de Pensiones y las Pensiones Futuras*. FUNDAUNGO, enero 2014, número 3, pp. 1-12.

Bosch, M., Melguizo, Á. & Pagés, C., (2013) *Mejores pensiones mejores trabajos*. Segunda Edición ed. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabrera, O., (1998) “*Gigantes internacionales administrarán pensiones*” en *La Prensa Gráfica*, 13 Febrero de 1998, p. 38.

CEPAL, (2000) *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL, (2005) *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile, Publicaciones Naciones Unidas.

CEPAL, (2008) *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas.

CEPAL, (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CISS, (2005) *Una Descripción de los Planes de Contribución Definida Ncional*. s.n.

Concejo Municipal de S.S., (2013) *Acta Extraordinaria número quince del 23 de julio*. San Salvador, s.n.

Constitución de la República de El Salvador, (1950). San Salvador.

CONTRAPUNTO, (2013) “*Sisa, Asesuisa y Chartis: aseguradoras bajo investigación*” en *CONTRAPUNTO*, 29 Abril de 2013.

Córdova, R., (2013) *Más allá de las pensiones contributivas*. Buenos Aires, Banco Mundial, Ed. Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza, pp. 287-312.

De Buen, N., (1999) *Seguridad Social*. Segunda ed. Ampliada. México D.F, Editorial Porrúa.

DIGESTYC, (1995-2020) *Estimaciones y Proyecciones departamentales de población 1995-2020*, s.n.

DIGESTYC, (2008) *Aspectos metodológicos EHPM 2008-2012*. San Salvador, s.n.

DIGESTYC, (2014) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. San Salvador, s.n.

El Diario de Hoy, (2015) “*Exigen a CSJ que le fije plazo a Asamblea para subir interés de pensiones*” en *elsalvador.com*. [En línea]. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/articulo/negocios/exigen-csj-que-fije-plazo-asamblea-para-subir-interes-pensiones-75033>. [Último acceso: 10 de septiembre de 2015].

FIAP, (1999-2013) *Informes anuales y semestrales de estadísticas*. Santiago de Chile, FIAP.

Filgueira, F., (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. & Tobar, F., (2005). *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.

FISDL, (1997). *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local*. [En línea]. Disponible en: <http://www.fisd.gov.sv/component/k2/itemlist/tag/Pensi%C3%B3n%20B%C3%A1sica%20Universal>. [Último acceso: 2 de mayo de 2015].

FOPROLYD, (1993) *Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del Conflicto Armado* (FOPROLYD). [En línea]. Disponible en: http://www.fondolisiados.gov.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=189. [Último acceso: 3 de mayo de 2015].

Foust, D., (2010) “*Buenas intenciones y seguridad social para todos: la propuesta Levy*” en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XVI (No. 48), pp. 243-250.

FUNDAUNGO, (2010). *Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social*. San Salvador, FUNDAUNGO.

Gallegos, R., (1998) “*Superintendencia de Pensiones anuncia cuatro AFPs*” en *El Diario de Hoy*, 10 de Febrero de 1998, p. 28.

García, A. & Gruat, V., (2003) *Social Protection, a life cycle continuum investment*. Primera ed. Ginebra, s.n.

Ginneken, W., (2003) *Extending social security: Policies for developing countries*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Giraldo, C., (2007) *¿Protección o desprotección social?* No definido ed. Bogotá, Ediciones desde abajo.

Gujarati, D. & Porter, D. C., (2010) *Modelos de regresión cualitativa en econometría*. México D.F., Mc Graw Hill, pp. 523-538.

Hernández, A., (2008) *La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México*. Primera ed. México D.F, Editorial Porrúa.

Humblet, M. & Silva, R., (2002) *Normas para el siglo XXI, Seguridad Social*. Primera ed. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

INPEP, (2011) *Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos*. [En línea]. Disponible en: http://www.inpep.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84. [Último acceso: 3 de mayo de 2015].

Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (2005-2014). *Anuarios Estadísticos*, s.n.

IPSFA, (2015) *Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada*. [En línea]. Disponible en: https://www.ipsfa.com/index.php?option=com_content&view=frontpage. [Último acceso: 26 de abril de 2015].

Leal, G., (2013) *Manufacturando un "consenso" mediático. La Seguridad social "universal" de Peña Nieto-Levy*. México, D.F, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Lemus, R., (2015) *elsalvador.com*. [En línea]. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=9476132. [Último acceso: 20 de abril de 2015].

Ley de Protección Social al Adulto Mayor, (2002). El Salvador. s.n.

Ley INPEP, (1975). *Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos*. El Salvador. s.n.

Ley IPSFA, (1980) *Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada*. El Salvador. s.n.

Ley ISSS, (1953) *Ley del seguro social y reglamentos del régimen general de salud y riesgos profesionales*. El Salvador. s.n.

Liévano, M. & Escalante, C., (2001). "La reforma previsional en El Salvador" en *El Diario de hoy*, 26 de noviembre de 2001.

López, R. & Sol, A., (2007) *Análisis del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) vigente en El Salvador en el periodo de 1998-2006, bajo el enfoque de seguridad social*. Tesis de Licenciatura. San Salvador. Departamento de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Lucchetti, L. & Rofman, R., (2006) *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. Washington D.C, Banco Mundial.

- MAG, (2014) *Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples 2013-2014 (ENAPM 2013-2014)*. Santa Tecla, División de Estadísticas Agropecuarias.
- Martínez, L., (2015) “*Hacienda: GOES ya no puede pagar pensiones*” en *La Prensa Gráfica*, 27 Enero de 2015.
- Mata, A., (1999) *Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo*. Suiza, Oficina Internacional del Trabajo.
- Melinsky, E., (2009) *Informe final de valuación actuarial*. Buenos Aires, agosto de 2009.
- Mesa Lago, C., (1999) “*Política y reforma de la seguridad*” en *Nueva Sociedad*. Volumen 160, pp. 144-145.
- Mesa Lago, C., (2000b) *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Mesa Lago, C., (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Mesa Lago, C., (2003) *El sistema de pensiones de El Salvador después de cinco años, antecedentes, problemas y recomendaciones*. Primera ed. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa Lago, C., Córdova, R. & López, C., (1994) *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*. Segunda ed. San Salvador, FUNDAUNGO.
- Mesa Lago, C. & Durán, F., (1998) *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*. Segunda ed. San Salvador, Imprenta Ricaldone.
- Mesa-Lago, C., (2003) *El Sistema de Pensiones de El Salvador después de cinco años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones*. Primera ed. San Salvador, Friedrich Eberth Stiftung.
- Mesa-Lago, C., (2004) *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Primera ed. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C., (2011) *Diagnóstico del sistema de Pensiones en El Salvador 1998-2010*. Primera ed. San Salvador, GRAFIKA Imprenta y Diseño.

Molina, K., (2015) *elsalvador.com*. [En línea]. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47861&idArt=9565475. [Último acceso: 15 abril de 2015].

Naciones Unidas, (1941) *Historia de las Naciones Unidas: Carta del Atlántico*. [En línea]. Disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/history/atlantic_charter. [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

New Zealand Ministry of Culture and Heritage, (2015) *New Zealand History*. [En línea]. Disponible en: <http://www.nzhistory.net.nz/from-the-cradle-to-the-grave-parliament-passes-the-social-security-act>. [Último acceso: 10 de Junio de 2015].

Novellino, R., (2013) *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador. Formulación de Propuestas de Mejora y Aseguramiento de su Sostenibilidad*. Primera ed. San Salvador, ASAFONDOS.

OCDE, Banco Mundial, BID., (2015) *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

OIT, (1952) *El convenio sobre la seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm. [Último acceso: 09 de junio de 2015].

OIT, (1952) *Information System on Internacional Labour*. Ginebra. s.n.

OIT, (1967) *Organización Internacional del Trabajo*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (1969) *Organización Internacional del Trabajo*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312472:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (1982) *Organización Internacional del Trabajo*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157. [Último acceso: 28 de abril de 2015].

OIT, (1988) *Organización Internacional del Trabajo*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO. [Último acceso: 27 de abril de 2015].

OIT, (1988) Organización Internacional del Trabajo. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312514:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (1991) *The Dilemma of the informal sector*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

OIT, (1992) *Introducción a la Seguridad Social*. Primera ed. México, Alfaomega SA de CV.

OIT, (2000) Organización Internacional del Trabajo. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (2000) Organización Internacional del Trabajo. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312529:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (2008) *Proyecto "Seguridad Social para Organizaciones Sindicales - SSOS"*. [En línea]. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actravl/proyectos/proyecto_ssos/act_paises/MODULOINICIALSSOSCOMPLETO07032008.pdf. [Último acceso: 3 de Mayo de 2015].

OIT, (2011) *Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión 2011*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT, (2011) *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Primera ed. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT, (2012) Organización Internacional del Trabajo. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO. [Último acceso: 22 de junio de 2015].

OIT, (2012) *Panorama Laboral 2012*. Lima, Organización Internacional del Trabajo.

OIT, (2015) *Hechos concretos sobre la seguridad social*. [En línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf. [Último acceso: 19 de marzo de 2015].

OIT, (2015) *Orígenes e Historia*. [En línea]. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>. [Último acceso: 15 de Junio de 2015].

- Olea, M., (1983) *Instituciones de Seguridad Social*. Novena ed. Madrid, CIVITAS S.A.
- ONU, (2012) *Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. 8-12 de abril 2002 - Madrid, España. [En línea]. Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/ageing_assembly2/ . [Último acceso: 2007 abril 2015].
- Ortiz, R., (2015) “GOES sin consenso interno para reforma de pensiones” en *El Diario de Hoy*. 24 de Mayo de 2015.
- Pérez, C., (2014) *Impacto de la deuda del FOP en la sostenibilidad fiscal de El Salvador*. Primera ed. San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Pino, V., (1997) “Siete grupos interesados en crear AFPs” en *La Prensa Gráfica*, 11 de Septiembre de 1997, p. 26.
- Pirenne, H., (1986) *Historia económica y social de la Edad Media*. Decimoctava reimpression. México D.F, Fondo de Cultura Económica S.A de C.V.
- Plamondon, P. y otros, (2002) *Actuarial practice in social security*. Primera ed. Ginebra, ILO Publications.
- PNUD, (2008) *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008*. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD, (2013) *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013*. San Salvador, Impresos Múltiples.
- Ponce, F., Castillo, T., Méndez, M. & Vásquez, L., (1998). *Transformaciones en la seguridad social de el salvador ante la nueva ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador. s.n.
- Presidencia de la República, (2015) *Gobierno destinó más de \$24 millones a la Pensión Básica Universal en el primer año de gestión*. Sonsonate, 13 de junio de 2015.
- Rofman, R. & Luchetti, L., (2007) *Sistema de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*. s.n.
- Rofman, R. & Oliveri, M. L., (2011) *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Banco Mundial.
- Roger, N. & Amy, A., (1999) *La agricultura salvadoreña: Políticas macroeconómicas para un macro-sector*. San Salvador, Fusades.

Secretaría Técnica y de Planificación Gobierno de El Salvador, (2015) *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. Editora Ruth González Guerrero. Santa Tecla, Imprenta Ricaldone.

Serpas, L., (2014) *Sistema de Pensiones Salvadoreño: Diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas*. Antiguo Cuscatlán: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

Serrano, I., (2015) “FMLN propone terminar con “pensiones VIP” y mantener la edad de jubilación” en *La Página*, 09 de junio de 2015.

Superintendencia de Pensiones, (2008) *El Sistema de Ahorro para Pensiones: 10 años de existencia*. Primera ed. El Salvador. s.n.

Superintendencia del Sistema Financiero, (1998-2015) *Revistas Estadísticas Previsionales*. El Salvador. s.n.

Superintendencia del Sistema Financiero, (1998) *Reglamento de Recaudación de Cotizaciones al Sistema de Pensiones Público*. s.n.

Superintendencia del Sistema Financiero, (2011-2015) *Boletín estadístico del sistema financiero*. s.n.

Superintendencia del Sistema Financiero, (2012) *Reformas al Sistema de Ahorro para Pensiones*. San Salvador. s.n.

Tablas, V., (2013) *Encuesta Longitudinal de Protección Social*. San Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

Tuesta, D., (2014) *The informal economy and the constraints that it imposes on pension contributions in Latin America*. Madrid, BBVA.

UNESCO, (2008) *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Santiago de Chile. s.n.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs., (2012) United Nations. [En línea]. Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>. [Último acceso: 19 de Julio de 2015].

Valeriano, V., Marian, I., Chipagua, L. & Buruca, L., (2010) *Relación del mercado Laboral y el Sistema de Pensiones en El Salvador*. Antiguo Cuscatlán. s.n.

Velasco, S., (2014) *Medición de la Cobertura, costeo, financiamiento y dialogo Social*.ppt. San Salvador. s.n.

YCHARTS, 2009. *6-Month LIBOR base on US Dollar Chart* [En línea]. Disponible en: http://ycharts.com/indicators/6month_libor_based_on_united_states_dollar/chart/#/?securities=include:true,id:l:6MLIBORU,,&calcs=&correlations=&zoom=10&startDate=&endDate=&format=real&recessions=false&chartView=&splitType=single&scaleType=linear&securityli. [Último acceso: 10 de Junio de 2015].

ANEXOS

ANEXO N° 1

Costo administrativo y depósito en el SAP, El Salvador,
1999-2014 (como porcentajes del salario o ingreso del cotizante)

AÑOS	Comisión administrativa			Depósito en cuenta	Cotización	Costo Administrativo
	Vejez	I-S	Subtotal			
1999	2.08	1.13	3.21	7.5	10.71	29.97%
2000	1.83	1.32	3.15	8.53	11.68	26.97%
2001	1.69	1.29	2.98	9.5	12.48	23.88%
2002	1.58	1.4	2.98	11.02	14	21.29%
2003	1.71	1.28	2.99	11.03	14.02	21.33%
2004	1.71	1.28	2.99	10.02	13.01	22.98%
2005	1.71	1.28	2.99	10.01	13	23.00%
2006	1.81	0.91	2.72	10.3	13.02	20.89%
2007	1.3	1.4	2.7	10.3	13	20.77%
2008	1.2	1.5	2.7	10.3	13	20.77%
2009	1.2	1.5	2.7	10.3	13	20.77%
2010	1.2	1.5	2.7	10.3	13	20.77%
2011	1.17	1.53	2.7	10.3	13	20.77%
2012	1.03	1.17	2.2	10.8	13	16.92%
2013	1.099	1.101	2.2	10.8	13	16.92%
2014	1.07	1.13	2.2	10.8	13	16.92%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FIAP (Informes anuales y semestrales 1999-2013).

ANEXO N° 2

Pensión promedio por tipo de pensión y género del Sistema de Ahorro para Pensión (SAP),
expresados en dólares

	Pensión promedio SAP						Pensión Mínima	
	Vejez			Invalidez			Vejez	Invalid ez
	Promedio Vejez	Femenino	Masculino	Promedio Invalid ez	Femenino	Masculino		
(Marzo 2015)	\$584.17	\$566.82	\$605.13	\$244.79	\$243.24	\$245.51	\$207.60	\$145.32

(Diciembre 2012)	\$558.74	\$531.93	\$588.29	\$235.98	\$233.05	\$238.43	\$207.60	\$145.32
(Diciembre 2008)	\$517	\$449	\$550	\$190	\$184	\$192	\$143.64	\$100.55
(Diciembre 2004)	\$494	\$397	\$527	\$175	\$166	\$178		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Revista de Estadísticas de Previsión de la Superintendencia del Sistema Financiero, de la Dirección General de Estadísticas.

ANEXO N° 3

Afiliados al Sistema de Pensiones Público (SPP), por género,
El Salvador, acumulados a final de cada año

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2000	51218	29892	81110
2001	54984	32033	87017
2002	59414	34681	94095
2003	63881	36896	100777
2004	68134	38646	106780
2005	73937	40603	114540
2006	76945	41723	118668
2007	80587	43525	124112
2008	84153	45436	129589
2009	89403	48350	137753
2010	94238	51122	145360
2011	103464	55323	158787
2012	109872	58435	168307
2013	115801	62048	177849
2014	119323	64424	183747
2015	120037	64844	184881
NOTA: Datos de 2015 son acumulados a marzo			

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 4

Afiliados cotizantes efectivos del SPP, por género,
El Salvador, acumulados a final de cada año

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1998	112190	93289	205479
1999	45457	36759	82216
2000	29985	24545	54530
2001	25272	20643	45915
2002	18894	15549	34443
2003	17793	14557	32350
2004	16624	13633	30257
2005	14766	12081	26847
2006	13708	11221	24929
2007	12739	10419	23158
2008	11316	9268	20584
2009	10717	8768	19485
2010	9473	8339	17812
2011	8156	6786	14942
2012	8104	6741	14845
2013	7994	6514	14508
2014	7490	6171	13661
2015	7057	5771	12828
NOTA: Datos de 2015 son acumulados a marzo			

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 5

Afiliados al Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP), por género,
El Salvador, acumulados a final de cada año

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1998	340714	229258	569972
1999	442115	294113	736228
2000	505414	342391	847805
2001	536390	383415	919805
2002	575528	417296	992824
2003	620786	453707	1074493

2004	669453	497149	1166602
2005	731537	548177	1279714
2006	815327	622147	1437474
2007	885257	694153	1579410
2008	1001666	815531	1817197
2009	1062110	877326	1939436
2010	1109986	927035	2037021
2011	1192806	1011362	2204168
2012	1271329	1087878	2359207
2013	1346321	1161028	2507349
2014	1413889	1228385	2642274
2015	1431919	1246352	2678271
NOTA: Datos de 2015 son acumulados a marzo.			

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 6

Afiliados cotizantes efectivos del SAP, por género,
El Salvador, acumulados al final de cada año

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1998	218591	178847	397438
1999	233216	191463	424679
2000	276457	224555	501012
2001	264300	225144	489444
2002	254703	217394	472097
2003	264831	225877	490708
2004	260168	216945	477113
2005	277743	227228	504971
2006	296997	240155	537152
2007	313103	255893	568996
2008	312605	253584	566189
2009	304902	246618	551520
2010	317311	253243	570554
2011	336943	264819	601762
2012	355878	275470	631348
2013	367263	284396	651659
2014	369835	290282	660117

2015	374134	290153	664287
NOTA: Datos de 2015 son acumulados a marzo			

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 7

Afiliados que efectivamente cotizan al SAP, por género,
El Salvador, acumulados al final de cada año

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1998	64.16	78.01	69.73
1999	52.75	65.10	57.68
2000	54.70	65.58	59.10
2001	49.27	58.72	53.21
2002	44.26	52.10	47.55
2003	42.66	49.78	45.67
2004	38.86	43.64	40.90
2005	37.97	41.45	39.46
2006	36.43	38.60	37.37
2007	35.37	36.86	36.03
2008	31.21	31.09	31.16
2009	28.71	28.11	28.44
2010	28.59	27.32	28.01
2011	28.25	26.18	27.30
2012	27.99	25.32	26.76
2013	27.28	24.50	25.99
2014	26.16	23.63	24.98
2015	26.13	23.28	24.80

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 8

Población Económicamente Activa, por género, El Salvador

AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1998	1353539	861337	2214876
1999	1344256	874865	2219121
2000	1339106	879248	2218354
2001	1334745	884999	2219744
2002	1330287	892001	2222288
2003	1374861	928543	2303404
2004	1371121	909321	2280442
2005	1390345	938555	2328900
2006	1418302	972692	2390994
2007	1453006	1002455	2455461
2008	1487246	1021549	2508795
2009	1498111	1044388	2542499
2010	1518741	1075242	2593983
2011	1538885	1098716	2637601
2012	1562330	1124709	2687039
2013	1587242	1152127	2739369
2014	1610849	1179260	2790109

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de la OIT.

ANEXO N° 9

Distribución de cotizantes del SAP, según rangos de IBC y sexo a septiembre de 2014

RANGOS DE IBC (USD\$)	MUJERES	Mujeres	HOMBRES	Hombres	TOTAL	Total
Hasta US\$342.7	124,699	43.0%	145,430	38.9%	270,129	40.7%
US\$342.8-US\$685.6	81,444	28.1%	135,155	36.1%	216,599	32.6%
US\$685.7-US\$1257.0	62,130	21.4%	61,425	16.4%	123,555	18.6%
US\$1257.1-US\$2514.2	18,134	6.2%	24,178	6.5%	42,312	6.4%
US\$2514.3-US\$3999.99	2,621	0.9%	4,925	1.3%	7,546	1.1%
US\$4000 y más	1,125	0.4%	3,021	0.8%	4,146	0.6%
Total	290,153	100%	374,134	100%	664,287	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas de Estadísticas Previsionales de la Superintendencia del Sistema Financiero, marzo 2015.

ANEXO N° 10

Total cotizantes SAP+SPP pensiones y salud,
con sus brechas, por sexo 2001-2014

TOTAL COTIZANTES A PENSIONES SAP+SPP (1)			TOTAL COTIZANTES A SALUD DEL ISSS (2)			BRECHAS (2-1)			
AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2001	289572	240787	530359	335699	245550	581249	46127	4763	50890
2002	273597	232943	506540	332999	243563	576562	59402	10620	70022
2003	282624	240434	523058	343731	241653	585384	61107	1219	62326
2004	276792	230578	507370	352670	246949	599619	75878	16371	92249
2005	292509	239309	531818	362826	257847	620673	70317	18538	88855
2006	310705	251376	562081	377249	273719	650968	66544	22343	88887
2007	325842	266312	592154	406055	278552	684607	80213	12240	92453
2008	323921	262852	586773	409146	295569	704715	85225	32717	117942
2009	315619	255386	571005	396051	285399	681450	80432	30013	110445
2010	326784	261582	588366	404424	291325	695749	77640	29743	107383
2011	345099	271605	616704	420370	298349	718719	75271	26744	102015
2012	363982	282211	646193	425829	308109	733938	61847	25898	87745
2013	375257	290910	666167	453281	319329	772610	78024	28419	106443
2014	377325	296453	673778	461723	328276	789999	84398	31823	116221

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015).

ANEXO N° 11

Población Adulta Mayor (PAM) (60 o más años), por género,
El Salvador

AÑOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2010	272488	347506	619994
2011	277864	356120	633984
2012	283199	364659	647858
2013	288653	373578	662231
2014	295916	382787	678703

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones y proyecciones departamentales de población de la DIGESTYC (1995-2020).

ANEXO N° 12

Población Adulta Mayor que recibe pensión

AÑOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2010	58902	60715	119617
2011	60170	63030	123200
2012	58161	66836	124997
2013	58953	67885	126838
2014	63859	71485	135344

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015), y estimaciones y proyecciones departamentales de población de la DIGESTYC (1995-2020).

ANEXO N° 13

Pensionados por Instituto Previsional, por género y global,
El Salvador

PENSIONADOS INPEP				PENSIONADOS ISSS		
AÑOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
2010	21771	27524	49295	20447	20941	41388
2011	21572	28461	50033	20270	21823	42093
2012	21130	28467	49597	19870	22134	42004
2013	20892	28668	49560	20892	28668	49560
2014	20162	27866	48028	19098	22876	41974

PENSIONADOS IPSFA			PENSIONADOS SAP		
HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
5117	8464	13581	11431	3764	15195
5137	8505	13642	12994	4195	17189
5142	8460	13602	11883	7748	19631
5487	8407	13894	12927	8095	21022
5225	8379	13604	19257	12335	31592

PENSIONADOS PBU			Años	TOTAL DE PENSIONADOS EN LOS ESQUEMAS PREVISIONALES		
HOMBRES	MUJERES	TOTAL		HOMBRES	MUJERES	TOTAL

3154	4865	8019	2010	61920	65558	127478
7212	8088	15300	2011	67185	71072	138257
11288	14223	25511	2012	69313	81032	150345
12964	15431	28395	2013	73162	89269	162431
13440	14726	28166	2014	77182	86182	163364

Nota: Los pensionados del FOPROLYD son los nuevos de cada año, no los acumulados.

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2015) e información solicitada a las instituciones.

ANEXO N° 14

Tasa de participación global y específica, El Salvador 1998-2013

AÑO	TASA DE PARTICIPACIÓN GLOBAL	TASA DE PARTICIPACIÓN ESPECÍFICA	
		HOMBRE	MUJER
1998	63.37	83.89	45.85
1999	61.98	81.33	45.52
2000	61.69	81.17	45.09
2001	62.73	82.86	45.84
2002	60.17	78.79	44.72
2003	62.71	81.60	46.69
2004	60.81	79.49	44.77
2005	61.80	81.07	45.89
2006	62.34	81.36	46.84
2007	62.08	81.01	46.75
2008	62.71	81.35	47.28
2009	62.76	81.01	47.59
2010	62.51	80.89	47.26
2011	62.70	81.20	47.03
2012	63.24	81.35	47.89
2013	63.65	80.65	49.28

Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC (1998-2013).

ANEXO N° 15

Valores del Índice de Salario Nominal, Índice de Salario Real e
IPC, Base 100= 2003, El Salvador, 2003-2013

AÑO	INDICE SALARIO NOMINAL BASE 2003	INDICE SALARIO REAL BASE 2003	IPC BASE 2003
2003	100.00	100.00	100.00
2004	100.59	96.31	104.45
2005	122.34	111.88	109.35
2006	106.36	93.49	113.76
2007	112.04	94.18	118.97
2008	114.39	89.64	127.61
2009	119.34	93.02	128.29
2010	116.79	90.21	129.46
2011	116.36	85.50	136.10
2012	119.80	86.53	138.46
2013	129.93	93.14	139.50

Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de la DIGESTYC (1998-2013).

ANEXO N° 16

Cobertura de la PEA por sexo, El Salvador, 1998-2008

Año	Hombres	Mujeres
1998	31.1%	29.1%
1999	31.2%	30.9%
2000	29.5%	29.9%
2001	29.4%	30.0%
2002	29.1%	30.7%
2003	29.5%	30.1%
2004	29.1%	28.4%
2005	29.1%	29.2%
2006	31.5%	34.4%
2007	32.0%	34.0%

2008	32.5%	34.9%
------	-------	-------

Fuente: Construcción en base a estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011).

ANEXO N° 17

Cobertura por área geográfica, El Salvador, 1998-2008

Año	Rural	Urbano
1998	13.7%	39.1%
1999	13.3%	40.4%
2000	12.7%	38.5%
2001	13.1%	38.4%
2002	13.4%	38.3%
2003	13.6%	38.2%
2004	14.1%	36.3%
2005	15.1%	36.2%
2006	15.2%	41.8%
2007	14.8%	41.0%
2008	15.0%	41.3%

Fuente: Construcción en base a estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011).

ANEXO N° 18

Cobertura por nivel educativo, El Salvador, 1998-2003

Año	Primaria	Secundaria	Superior
1998	17.6%	54.3%	73.6%
1999	17.3%	55.7%	74.4%
2000	16.5%	51.6%	72.6%
2001	15.6%	52.7%	73.2%
2002	15.6%	51.0%	71.5%
2003	15.6%	50.0%	73.3%

Fuente: Tomado de Lucchetti y Rofman (2006)

ANEXO N° 18ª

Cobertura por nivel educativo, El Salvador, 2006-2008

Año	Elemental	Superior
2006	15.6%	74.1%
2007	12.2%	73.9%
2008	13.0%	73.4%

Fuente: Tomado de Mesa-Lago (2011).

ANEXO N° 19

Cobertura por tamaño de la empresa, El Salvador, 1998-2008

Año	Pequeña	Mediana	Grande
1998	5.0%	46.4%	82.0%
1999	4.8%	45.9%	84.2%
2000	4.3%	41.5%	84.6%
2001	4.3%	43.1%	86.7%
2002	4.2%	45.7%	86.8%
2003	3.7%	36.0%	85.6%
2004	3.5%	n.d	85.4%
2005	3.8%	n.d	70.3%
2006	8.7%	n.d	87.7%
2007	8.8%	n.d	89.9%
2008	7.8%	n.d	90.7%

Fuente: Construcción en base a estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011).

ANEXO N° 20

Cobertura por tipo de empleador, El Salvador, 1998-2003

Años	Público	Privado
1998	87.9%	48.4%
1999	91.9%	48.6%
2000	92.0%	48.5%
2001	91.9%	48.5%

2002	92.6%	50.7%
2003	93.6%	48.0%

Fuente: Tomado de Lucchetti y Rofman (2006).

ANEXO N° 21

Cobertura por rama de actividad económica (agrupadas), El Salvador, 1998-2008

Año	Primaria	Secundaria	Terciaria
1998	3.8%	46.1%	37.8%
1999	3.4%	43.2%	39.2%
2000	3.5%	42.3%	36.6%
2001	3.0%	42.0%	36.8%
2002	3.0%	43.1%	35.6%
2003	2.5%	41.6%	35.5%
2004	3.3%		36.2%
2005	3.1%		36.2%
2006	3.6%		37.0%
2007	3.4%		37.2%
2008	3.9%		37.8%

Fuente: Construcción en base a estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011).

ANEXO N° 22

Cobertura por quintil de ingreso, El Salvador, 1998-2008

Años	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1998	4.2%	16.4%	28.3%	43.3%	60.2%
1999	4.4%	16.4%	30.9%	42.5%	61.8%
2000	4.1%	16.1%	28.8%	40.0%	60.2%
2001	6.4%	14.5%	28.5%	39.4%	60.3%
2002	7.4%	15.7%	29.7%	40.2%	56.6%
2003	11.2%	17.1%	29.1%	38.0%	54.3%
2004	8.4%				51.7%
2005	3.8%				57.9%
2006	12.2%				57.6%
2007	6.4%				62.2%
2008	5.6%				66.1%

Fuente: Construcción en base a estudios de Lucchetti y Rofman (2006) y Mesa-Lago (2011).