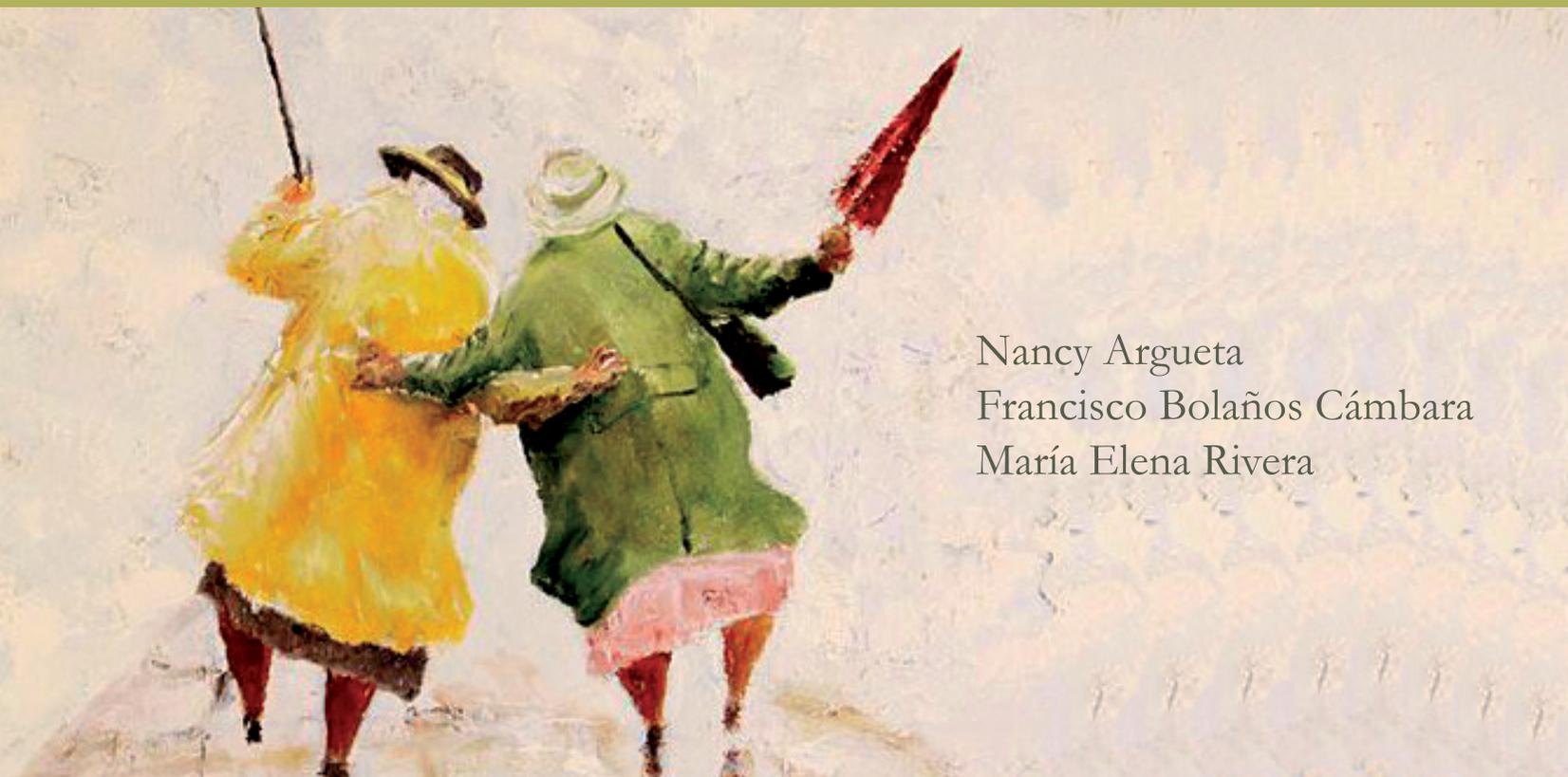


UNA NUEVA MIRADA A LOS DESAFÍOS
DE COBERTURA DEL SISTEMA DE
PENSIONES EN EL SALVADOR:
LA DENSIDAD INDIVIDUAL DE COTIZACIONES



Nancy Argueta
Francisco Bolaños Cámara
María Elena Rivera

Estudios sobre políticas públicas No. 4



UNA NUEVA MIRADA A LOS DESAFÍOS
DE COBERTURA DEL SISTEMA DE
PENSIONES EN EL SALVADOR:
LA DENSIDAD INDIVIDUAL DE
COTIZACIONES



UNA NUEVA MIRADA A LOS DESAFÍOS
DE COBERTURA DEL SISTEMA DE
PENSIONES EN EL SALVADOR:
LA DENSIDAD INDIVIDUAL DE
COTIZACIONES

NANCY ARGUETA
FRANCISCO BOLAÑOS CÁMBARA
MARÍA ELENA RIVERA

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Todos los derechos reservados.

Esta investigación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank. www.idrc.ca/thinktank

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Metzi Rosales Martel.

RETRATO EN LA PORTADA:

“Golden Girls”, de Des Brophy.

ISBN: 978-99923-29-60-3

Primera edición, mayo de 2015.

Impreso en Talleres Gráficos UCA.

300 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

FORMA RECOMENDADA DE CITAR:

Argueta, N.; Bolaños Cámara, F.; y Rivera, M. (2015). Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del Sistema de Pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones. Fundaungo. San Salvador, El Salvador.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.....	9
Presentación.....	11
Introducción.....	13
1. Cobertura de los sistemas de pensiones.....	17
1.1 Mercados laborales y cobertura de los sistemas de pensiones.....	17
1.2 El mercado laboral en El Salvador.....	19
1.2.1 Participación económica.....	20
1.2.2 Desempleo.....	22
1.2.3 Formalidad en el empleo.....	23
1.3 ¿Cómo se estima la cobertura de los sistemas de pensiones? Algunos indicadores.....	27
1.4 Condiciones de trabajo y retiro en el país.....	28
2. Más allá de los indicadores tradicionales de cobertura: la densidad individual de cotizaciones.....	31
2.1 El cálculo de la densidad individual de cotizaciones.....	31
2.2 La estimación de la cobertura esperada del SAP.....	32
3. Diagnóstico de la densidad individual de cotizaciones en el SAP.....	35
3.1 Perfil general de los afiliados al SAP.....	35
3.1.1 ¿Quiénes son los afiliados y cotizantes al SAP?.....	35
3.1.2 ¿Cuál es el perfil de ingresos de los cotizantes al SAP?.....	37
3.1.3 ¿Cuánto tiempo han cotizado los afiliados al SAP?.....	39
3.2 Densidad individual de cotizaciones.....	43
3.2.1 Densidad de cotizaciones sobre la base del tiempo de afiliación.....	44
3.2.2 Densidad de cotizaciones sobre la base de la vida laboral.....	47
4. Estimación de la cobertura esperada del SAP.....	53
4.1 Cambios en la edad de retiro.....	55
4.2 Cambios en los años de cotización requeridos para optar a una pensión.....	56
5. Conclusiones.....	61
Referencias bibliográficas.....	67
Anexo 1: Apéndice metodológico.....	71
Anexo 2: Densidad individual de cotizaciones para cotizantes activos al SAP.....	73
Anexo 3: Gráficos complementarios.....	75
Notas.....	76

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Factores que explican la baja cobertura de los sistemas de pensiones	19
----------------------------------------------------------------------------------------	----

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Regímenes contributivos y no contributivos	20
--------------------------------------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de participación económica por rangos de edad y sexo (2011).....	21
Gráfico 2. Tasa de desempleo por rangos de edad y sexo (2011).....	22
Gráfico 3. Porcentaje de ocupados con cobertura de seguridad social por rangos de edad y sexo (2011)....	24
Gráfico 4. Relación entre trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados con asalariados permanentes, por rangos de edad y sexo (2011).....	26
Gráfico 5. Cotizantes y afiliados al SAP (2011).....	37
Gráfico 6. Distribución de cotizantes al SAP por nivel de ingreso (US\$) y sexo (2011).....	38
Gráfico 7. Mediana del IBC según sexo y grupos de edad (2011).....	39
Gráfico 8. Distribución de afiliados según tiempo total cotizado a un sistema de pensiones (total de afiliados, 2011).....	40
Gráfico 9. Comparación entre tiempos promedio de afiliación y cotización al SAP (afiliados sin historial de cotizaciones al SPP), según sexo (2011).....	41
Gráfico 10. Densidad individual de cotizaciones (tiempo de afiliación, 2011).....	45
Gráfico 11. Promedio de IBC por rango de densidad de cotización (2011).....	47
Gráfico 12. Densidad individual de cotizaciones (vida laboral, 2011).....	48
Gráfico 13. Densidad de cotización promedio por edad simple y sexo (2011).....	49
Gráfico 14. Promedio de IBC por rango de densidad de cotización (2011).....	50
Gráfico 15. Clasificación de afiliados según cobertura esperada, por edad simple (2011).....	54
Gráfico 16a. Cambios en edad de retiro (total afiliados, 2011).....	57
Gráfico 16b. Cambios en edad de retiro (total hombres, 2011).....	57
Gráfico 16c. Cambios en edad de retiro (total mujeres, 2011).....	58
Gráfico 17a. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total afiliados, 2011)....	59
Gráfico 17b. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total hombres, 2011)....	60
Gráfico 17c. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total mujeres, 2011)....	60
Gráfico 2a. Distribución de densidad de cotizaciones (tiempo de afiliación) de cotizantes activos al SAP (402,235 cotizantes al SAP sin historial de cotización al SPP, a diciembre 2011).....	73

Gráfico 2b. Distribución de densidad de cotizaciones (vida laboral) de cotizantes activos al SAP (595,434 cotizantes al SAP, a diciembre 2011).....	74
Gráfico 3a. Distribución de afiliados según densidad de cotización (tiempo de afiliación) por edad simple (1,614,613 afiliados, a diciembre 2011).....	75
Gráfico 3b. Distribución de afiliados según densidad de cotización (vida laboral), por edad simple (2,097,508 afiliados, a diciembre 2011).....	75

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Indicadores de cobertura del sistema de pensiones de El Salvador (porcentajes)	28
Cuadro 2. Distribución de población afiliada al SAP (sin historial de cotización al SPP) y densidades promedio de cotización individual, por grupos de edad y sexo.....	46
Cuadro 3. Distribución de población afiliada y densidades promedio de cotización individual por grupos de edad y sexo.....	49



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
Asafondos	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP	Certificado de Inversión Previsional
CPI	Capitalización Plena Individual
Digestyc	Dirección General de Estadísticas y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
Foprolyd	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
GOES	Gobierno de El Salvador
IBC	Ingreso Base de Cotización
Inpep	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MH	Ministerio de Hacienda
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SP	Superintendencia Adjunta de Pensiones
SPNF	Sector Público No Financiero
SPP	Sistema de Pensiones Público



PRESENTACIÓN

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo estudia la seguridad social y los mercados laborales en El Salvador desde 1994. Recientemente, desde Fundaungo, hemos desarrollado diferentes estudios sobre el sistema de pensiones salvadoreño. En 2011, publicamos el “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)”, elaborado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, profesor de la Universidad de Pittsburgh y uno de los especialistas sobre seguridad social más reconocidos a nivel internacional. En el mismo año publicamos, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, el estudio “Entre el individuo y el Estado: Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador”, escrito por la Mtra. Nancy Argueta.

Debido a los desafíos fiscales a los que se está enfrentando el sistema de pensiones salvadoreño, la necesidad de una reforma se ha ubicado en el debate público actual como un tema importante. En este contexto, con el objetivo de aportar insumos técnicos para un debate más informado sobre los retos del sistema previsional, y de ubicar en la agenda pública la necesidad de una reforma integral del sistema de pensiones, invitamos a la Mtra. Nancy Argueta, quien junto al Lic. Francisco Bolaños Cámbara y la Mtra. María Elena Rivera, ambos del Programa Estudios sobre Políticas Públicas de Fundaungo, desarrollaron el estudio “Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del sistema de pensiones de El Salvador: la densidad individual de cotizaciones”.

Como los autores señalan en el estudio, el funcionamiento de un sistema previsional se encuentra estrechamente vinculado a las características y dinámicas de los mercados laborales, en particular, porque en un sistema de capitalización individual plena, como el que opera en el país desde 1998, las trayectorias laborales de los trabajadores juegan un papel importante en la determinación del monto de los ahorros acumulados para financiar la pensión de vejez y en la posibilidad de cumplir con el requisito de tiempo cotizado para pensionarse. Así, la densidad individual de cotizaciones, que se analiza en este estudio, es un indicador que relaciona el número de cotizaciones efectivas con el número de cotizaciones esperadas a partir del momento de inserción a la vida laboral y tiene la virtud de brindar información sobre la capacidad que tiene el sistema de otorgar cobertura de pensiones de vejez a los trabajadores salvadoreños.

La realización y publicación de este estudio fue posible gracias a la subvención financiera de la Iniciativa Think Tank (ITT), así como a las personas e instituciones que brindaron la información requerida para el desarrollo de la investigación, en particular la Superintendencia Adjunta de Pensiones.

Dr. Ricardo Córdova
Director Ejecutivo
Fundaungo
San Salvador, mayo de 2015

INTRODUCCIÓN

El Salvador enfrenta importantes desafíos para consolidar el diseño y la puesta en marcha de un sistema de protección social que asegure el goce de derechos fundamentales, la satisfacción de necesidades y la administración de los riesgos de los individuos a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida.

Uno de estos desafíos es la situación fiscal sin precedentes. Datos del Ministerio de Hacienda indican que la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) ascendió a diciembre de 2013 a US\$13,767.8 millones, equivalentes al 55.3 % del PIB y que incluye una deuda previsional estimada en US\$2,608.3 millones¹, correspondientes a 10.5 % del Producto Interno Bruto (PIB).

La deuda previsional se da por el desbalance financiero entre el nivel de ingresos que recibe un sistema de pensiones y el nivel de obligaciones que debe pagar a pensionados y beneficiarios. En El Salvador, este tipo de deuda no sólo refleja un diseño inadecuado de algunos parámetros sino también las consecuencias de continuados procesos de reformas previsionales con visión parcial, cortoplacista o ideologizada.

En adición a las restricciones de tipo fiscal y financiero, existen también vacíos en la comprensión del funcionamiento de los diferentes esquemas de protección vigentes. Lo anterior deriva en parte de la complejidad técnica que subyace

el diseño de estos esquemas, pero también de la falta de información disponible sobre los mismos; información que es fundamental para realizar análisis rigurosos que vinculen y enriquezcan el debate técnico y político necesario para lograr mejoras en la efectividad de la protección social en el país. Resulta indispensable, entonces, avanzar en el estudio de aquellos elementos del sistema que condicionan su efectividad para brindar en el largo plazo una adecuada protección a los trabajadores.

El funcionamiento de los sistemas de pensiones está estrechamente ligado a las características y dinámicas de los mercados de trabajo, en esencia porque las pensiones suelen financiarse parcial o totalmente con los aportes o contribuciones de los trabajadores. En El Salvador, los desafíos de cobertura del sistema de pensiones se explican, parcialmente, por

EN EL SALVADOR, LOS DESAFÍOS DE COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES SE EXPLICAN, PARCIALMENTE, POR LAS CONDICIONES DE INFORMALIDAD Y PRECARIEDAD LABORAL QUE ENFRENTAN MILES DE SALVADOREÑOS.

las condiciones de informalidad y precariedad laboral que enfrentan miles de salvadoreños. Estas condiciones se traducen en la ausencia de contratos, ingresos bajos o irregulares, interrupciones o discontinuidades en las trayectorias laborales, ausencia de prestaciones sociales, falta de acceso a los sistemas de seguridad social (salud y protección de riesgos por vejez, invalidez y sobrevivencia), entre otras.

En este sentido, los desafíos de cobertura no son recientes ni exclusivos de los sistemas que operan bajo regímenes de capitalización

individual; son desafíos inherentes al diseño de esquemas contributivos que operan en mercados laborales que no son capaces de absorber productiva y formalmente a su mano de obra.

A finales de los noventa, reformas económicas e institucionales modificaron el sistema previsional en El Salvador, trasladando responsabilidades de administración, acreditación, inversión y prestación de beneficios a empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y modificando el mecanismo de financiamiento a un régimen de capitalización individual plena. La reforma de naturaleza substitutiva fue impulsada con el argumento que el sistema de reparto no era financieramente sólido y que se estaban agotando las reservas técnicas. En el nuevo sistema, denominado Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), las pensiones son determinadas por las contribuciones a cuentas individuales de ahorros, y por lo tanto, por el nivel de ingresos de un trabajador a lo largo del tiempo así como por la rentabilidad de los respectivos fondos de pensión.

En el marco del SAP, la frecuencia, continuidad y el monto de las contribuciones son fundamentales para asegurar el derecho a una pensión digna durante la vejez. En este sentido, la **densidad individual de cotizaciones** – indicador que da cuenta de la relación entre el número de cotizaciones efectivas y el número de cotizaciones esperadas a partir de la fecha de inserción a la vida productiva – constituye no

solo un predictor importante de la capacidad del sistema de pensiones de brindar una adecuada protección de los ingresos durante la vejez, sino también del grado de coherencia que existe entre el diseño del sistema de pensiones y las dinámicas de los mercados de trabajo en el país. Pese a la importancia de este indicador, éste no ha sido periódicamente monitoreado por las instituciones responsables de la administración de pensiones o de la supervisión del sistema en su conjunto.

En los últimos años, la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo ha realizado una serie de estudios y publicaciones con la finalidad de

contribuir a la generación de conocimiento sobre políticas públicas relacionadas con los temas de seguridad y protección social. Como resultado de las recomendaciones de estos estudios y de los espacios de discusión y debate en torno a los mismos, la Superintendencia Adjunta de Pensiones ha puesto

por primera vez a disposición de Fundaungo acceso a datos sobre densidades individuales de cotización².

La exploración, análisis y procesamiento de estos datos ofrece un enorme potencial para profundizar en el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, sus retos y oportunidades de mejora.

Este informe tiene como finalidad aproximarse a la capacidad que tiene el sistema de brindar cobertura de pensiones de vejez a los trabajadores salvadoreños, para lo cual presenta los resultados del análisis de la densidad

EN EL MARCO DEL SAP, LA FRECUENCIA, CONTINUIDAD Y EL MONTO DE LAS CONTRIBUCIONES SON FUNDAMENTALES PARA ASEGURAR EL DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA DURANTE LA VEJEZ.

individual de cotizaciones realizado con datos provistos por la Superintendencia Adjunta de Pensiones.

El documento se estructura en cinco partes. La primera parte esboza brevemente el marco de referencia del estudio. Comprende la discusión conceptual sobre la cobertura como dimensión fundamental en el diseño de los sistemas previsionales y su relación con el funcionamiento de los mercados laborales; analiza la situación actual del mercado laboral salvadoreño; describe los indicadores tradicionalmente utilizados para medir la cobertura de los sistemas previsionales y destaca la ventajas de utilizar indicadores alternativos, como la densidad individual de cotizaciones.

Los aspectos metodológicos del informe, incluyendo la descripción de las fuentes, las definiciones conceptuales y operativas de las diversas adaptaciones del indicador de densidad individual de cotizaciones, así como las limitaciones del análisis, se presentan en la segunda parte.

Los resultados generales del diagnóstico de la densidad individual de cotizaciones en el SAP se desarrollan en la tercera parte; mientras que, en la cuarta se presentan los resultados de las estimaciones de las coberturas esperadas ante cambios puntuales en ciertos parámetros, como la edad y el tiempo de

retiro. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Vale la pena aclarar que este estudio reconoce que dado el contexto actual, una propuesta de reforma previsional requiere un proceso de diálogo entre las partes interesadas: Estado, empresa privada, trabajadores y ciudadanía; es decir, la sociedad en su conjunto. En este sentido, pretende contribuir con insumos puntuales para una discusión más informada

sobre el funcionamiento del sistema y las implicaciones de una posible reforma, haciendo énfasis en la necesidad de que estas discusiones se basen sobre la evidencia y las lecciones aprendidas, así como en soluciones de largo plazo y medidas integrales, y no en remiendos de corto plazo o medidas parciales.

Por último, el equipo de investigación quiere dejar constancia de su agradecimiento a Ricardo Córdova, director ejecutivo de Fundaungo; Omar Martínez, Rodolfo Castillo y Maritza de Ayala de la Superintendencia del Sistema Financiero; y a René Novellino, Ruth de Solórzano, Lourdes Arévalo y miembros del equipo de Asafondos por los comentarios realizados a una versión preliminar de este estudio; así como a Metzi Rosales, coordinadora de comunicaciones de la fundación, por las correcciones de estilo, el diseño y diagramación del mismo.

**UNA PROPUESTA DE REFORMA
PREVISIONAL REQUIERE UN
PROCESO DE DIÁLOGO ENTRE LAS
PARTES INTERESADAS: ESTADO,
EMPRESA PRIVADA, TRABAJADORES
Y CIUDADANÍA; ES DECIR, LA
SOCIEDAD EN SU CONJUNTO.**

1. COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

El tema de la cobertura tiene una jerarquía importante en el análisis y evaluación de los sistemas previsionales, y su consideración debe estar a la base del diseño y de las respectivas reformas para mejorar la efectividad del sistema de pensiones. La cobertura expresa, en esencia, la coherencia de un esquema con los principios de la protección social.

Este apartado presenta el marco de referencia para analizar la cobertura previsional en el país. En este sentido, destaca que los desafíos de cobertura, y en concreto de la protección de ingresos durante la vejez, son el resultado de diversos factores, incluyendo la estructura y dinámica de los mercados laborales. Dado el grado de preponderancia de estos aspectos, el apartado realiza una breve descripción del mercado laboral salvadoreño, concentrándose en la situación de la participación económica, el desempleo y la formalidad. Posteriormente, se presenta una discusión sobre los indicadores tradicionales de cobertura de los sistemas previsionales y se argumenta a favor de avanzar en el uso de indicadores como la densidad individual de cotizaciones, que son más compatibles con los parámetros de diseño del sistema, y como consecuencia, permiten una valoración más realista y comprensiva de los desafíos de la cobertura de pensiones por vejez en el país.

1.1 Mercados laborales y cobertura de los sistemas de pensiones

Las pensiones constituyen esquemas de transferencias sociales que se circunscriben en

el marco de los sistemas de protección social, entendidos éstos como el conjunto de medidas sociales diseñadas para apoyar a los individuos a enfrentar sus *necesidades*, administrar mejor sus *riesgos* y prevenir la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Los Estados diseñan sus sistemas de protección social combinando medidas de *asistencia social*, las cuales tienen fines de redistribución del ingreso y suelen brindarse a través de beneficios monetarios o físicos financiados por el Estado; y de *aseguramiento social*, las cuales tienen como propósito suavizar y balancear el ingreso y el consumo en situaciones adversas o ante determinadas contingencias, y suelen ser financiadas a través de contribuciones bajo los principios de riesgo compartido (BID, 2000; Ginneken, 1999: 5). Cabe mencionar que en el diseño de los sistemas de protección social también entra en juego el equilibrio de las responsabilidades de otras fuentes tradicionales de protección, como lo son el mercado y la familia (Bertranou, 2006: 36).

Cuatro son los elementos constituyentes de los sistemas de protección social³ (Ginneken, 2003: 281-282): *cobertura*, *beneficios*, *financiamiento* y *administración*. Por cobertura se entiende tanto el número de personas que se benefician del sistema, y el tipo de necesidades y contingencias que son cubiertas por los arreglos. Los beneficios, por su parte, se refieren a los tipos y condiciones de derechos (monetarios o en especie), así como a los montos de las cuotas que se entregan cuando se enfrentan los riesgos y las necesidades. El financiamiento alude a las fuentes económicas, recursos y combinaciones de contribuciones o aportes que respaldan los beneficios. Finalmente, la

administración guarda relación con la forma en que se entregan los beneficios, así como por la gestión (pública-privada) con que se realizan las diversas funciones del sistema, incluyendo la recolección de las contribuciones (Ginneken, 2003; Betranou, 2006; y Corbo, 2004).

Este estudio presta especial énfasis en el problema de la cobertura de los sistemas de pensiones, y se acota a los beneficios de pensión por vejez. En este sentido, el término cobertura se aplicará de aquí en adelante al número de personas que logren acceder a este tipo de beneficio en el marco del SAP.

Las estructuras de los mercados laborales de muchos países latinoamericanos y otros en vías de desarrollo imponen desafíos especiales para la extensión de cobertura. Así, el problema de cobertura se encuentra íntimamente ligado a las características del mercado de trabajo (Bertranou, 2005: 5). La informalidad que caracteriza a estos mercados se plantea como el principal obstáculo y complejiza las intervenciones de política pública necesarias para revertir la circularidad entre informalidad y ausencia de cobertura, en la que los trabajadores son informales porque no están cubiertos; y no pueden ser cubiertos porque son informales (Argueta, 2006).

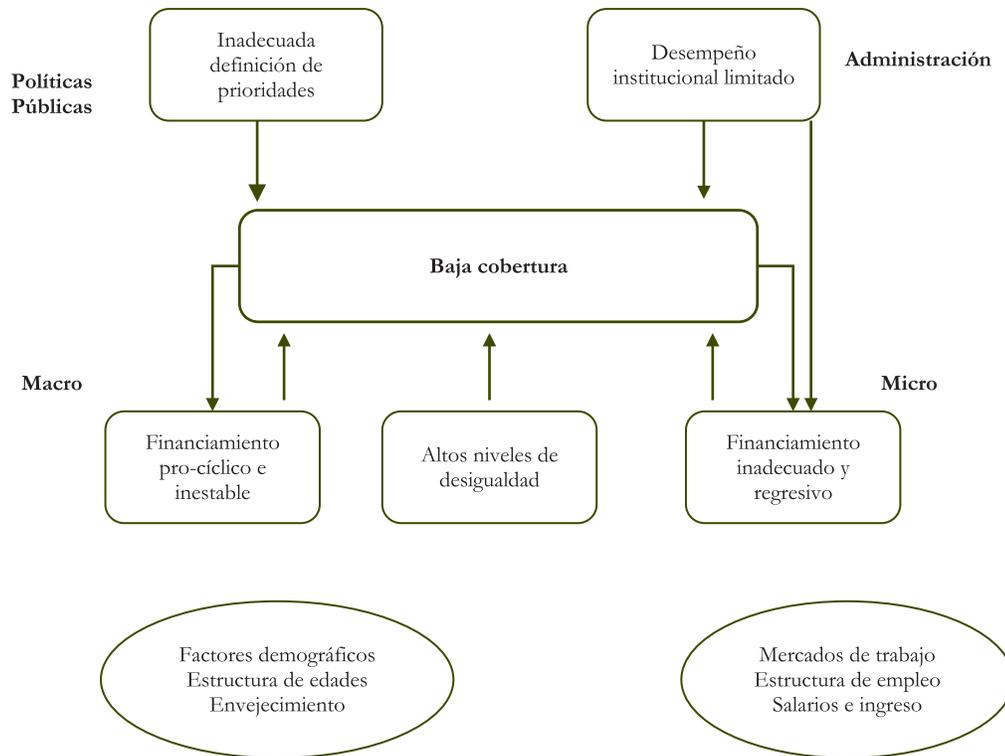
En otras palabras, aquellos fuera de trabajos formales, estables y más regulados son afectados de manera negativa, ya que los sistemas de pensiones son diseñados -por razones financieras- bajo modalidades contributivas. En este sentido, y a pesar de las intenciones de cobertura universal, está clara la implicación que el acceso (Bertranou, 2005:7) depende de las condiciones de empleo a lo largo del ciclo de vida, y que se da como producto sólo de ciertos tipos de trabajo. Se crea así lo que se denomina “paradoja de protección” (Bertranou,

2006: 35), que se refiere al hecho de que los grupos menos vulnerables tienen mejor y mayor acceso a la protección. En otras palabras, la cobertura es regresiva, tanto en término de ingresos como de riesgos.

La informalidad y los déficits de cobertura de los sistemas de seguridad social se asocian, entre otros, a mercados laborales con estructuras segmentadas, caracterizados por altos niveles de autoempleo y trabajo por cuenta propia en comparación con el trabajo asalariado, así como altos grados de participación en actividades que se realizan fuera de los mercados (trabajo reproductivo o trabajo familiar no remunerado) (ILO, 2013). En El Salvador, por ejemplo, la relación entre el trabajo por cuenta propia y no remunerado con el trabajo asalariado permanente ha pasado de 0.9 a 1 en los últimos 20 años (EHPM, 1991 y 2011), es decir de nueve trabajadores por cuenta propia y no remunerados por 10 trabajadores asalariados se igualó la relación a 10 por cada 10; lo que sugiere una creciente participación de la población económicamente activa en categorías ocupacionales que ofrecen menores niveles de acceso a la seguridad social (ver 1.2).

Pero los problemas de cobertura trascienden las circunstancias y evolución de los mercados laborales y deben analizarse en un contexto económico, social, político, organizacional e institucional más amplio. Betranou (2006: 38-40) sostiene que entre los factores que explican los problemas de la baja cobertura en América Latina se encuentra la inadecuada definición de prioridades en el ámbito de la política pública, que se traduce no sólo en que no se logre identificar a las poblaciones objetivo y riesgos prioritarios a ser cubiertos, sino también en el excesivo énfasis en los pilares contributivos de los sistemas de protección social. De igual manera,

Diagrama 1. Factores que explican la baja cobertura de los sistemas de pensiones



Fuente: Betranou (2006).

señala las restricciones que las finanzas públicas imponen para asegurar un adecuado financiamiento de los sistemas de protección social, debido a que los recursos fiscales son limitados para garantizar cobertura a los más vulnerables y sin capacidad de contribuir, por lo tanto solo terminan estando cubiertos o protegidos aquellos que contribuyen, lo cual redundando en la regresividad característica de estos sistemas. También destaca el inadecuado desempeño de las instituciones, que no necesariamente aseguran la mejor gestión en materia de protección social o la implementación de programas de mayor rentabilidad social o impacto comprobado. El diagrama 1 resume estos puntos, y destaca las interacciones que se dan en la práctica entre los diferentes ámbitos y elementos constituyentes de los sistemas de protección social mencionados anteriormente.

1.2 El mercado laboral en El Salvador

Este apartado describe brevemente la situación del mercado laboral salvadoreño sobre la base de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2011. El análisis comprende el comportamiento por rango de edades y sexo de las tasas de participación económica y desempleo, así como una aproximación a la formalidad, utilizando como criterios el acceso a la seguridad social y la relación entre trabajo por cuenta propia y no remunerado con el trabajo asalariado. Los resultados del análisis confirman que el mercado laboral se encuentra segmentado en tanto el acceso al mismo y la calidad de los trabajos disponibles están altamente condicionados por estas dos variables, y que son los jóvenes entre 16 y 25 años y las mujeres quienes enfrentan las situaciones más desfavorables

en materia de ocupación. El análisis también reitera que los niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social son, en términos generales, muy bajos, pero que en este caso, además de los jóvenes, son las personas en edades intermedias y finales del período de actividad económica, y particularmente las mujeres, las que enfrentarían en términos relativos mayores déficits de protección social.

1.2.1 Participación económica

La tasa de participación económica se define como la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET), y cuantifica el tamaño

relativo de la fuerza de trabajo (Digestyc, 2011). En El Salvador, esta tasa muestra un comportamiento marcadamente diferenciado por sexo (Gráfico 1), con niveles significativamente inferiores entre las mujeres con respecto a los hombres, para todos los grupos de edad. Esta situación refleja restricciones importantes de acceso a los mercados de trabajo para las mujeres, lo cual redundaría en dificultades para lograr una adecuada protección de sus ingresos durante la vejez.

Tal como se puede observar en el gráfico 1, los niveles de participación económica son muy bajos (51.7 %) en la primera etapa del período de actividad económica (entre los 16 y 25 años), y especialmente para las mujeres (35.1 %), lo que refleja, entre

Recuadro 1. Regímenes contributivos y no contributivos

En un marco amplio de un sistema nacional de protección social, las transferencias sociales o los beneficios otorgados pueden ser financiados por diversas fuentes: impuestos generales, impuestos específicos, aportes de los trabajadores, aportes de empleadores, empréstitos, donaciones, rendimientos de inversión, subsidios, entre otros (Plamondon et al, 2002; y Cichon et al, 2004).

Los regímenes contributivos son principalmente financiados por aportes de trabajadores y empleadores; es decir, son aquellos que se vinculan directamente con el empleo y son generalmente clasificados como esquemas de seguridad social (Cichon et al, 2004). Para el caso de las pensiones, las cotizaciones de ambas partes acumulan un fondo (individual o colectivo) que junto a los rendimientos de inversión financian total o parcialmente los beneficios de pensión. En la mayoría de los casos, los aportes son obligatorios tanto para trabajadores como para empleadores, las tasas de contribución se fijan en proporción a un salario devengado y son normadas por ley, pero ajustables en función de proyecciones demográficas y perspectivas de gasto. Por el contrario, los regímenes no contributivos no recurren a aportes de trabajadores o empleadores como fuentes de financiamiento y los montos de los beneficios no tienen ninguna relación con un salario o con una vida laboral, sino que son predefinidos sobre la base de otros criterios.

En El Salvador, operan simultáneamente ambos tipos de regímenes para el financiamiento y pago de pensiones: contributivos, para el caso de los beneficios administrados por las AFP, ISSS, Inpep e Ipsfa; y no contributivos, para las pensiones asistenciales a lisiados de guerra y sus sobrevivientes (Foprolyd) y más recientemente, la Pensión Básica Universal (PBU) que forma parte del programa nacional de alivio a la pobreza Comunidades Solidarias, y que es provista de manera focalizada a adultos mayores que residen en los municipios atendidos por el programa.

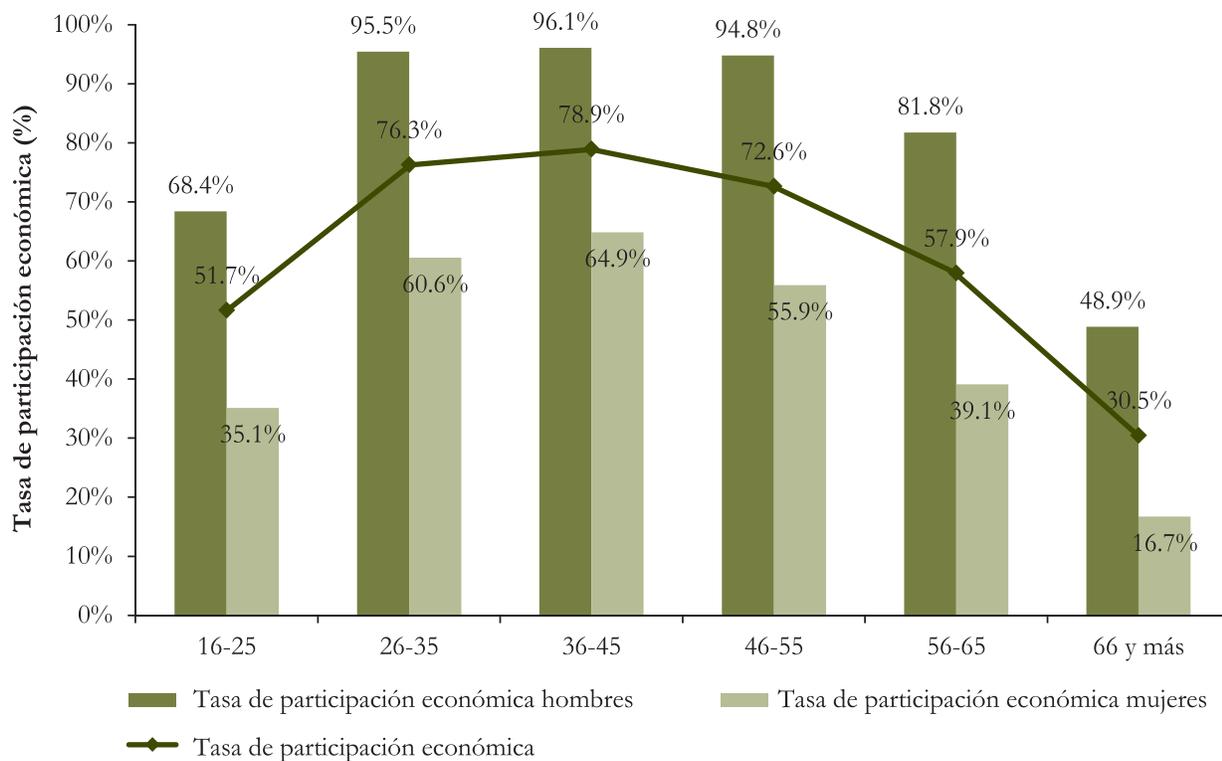
otros la combinación de efectos entre las barreras de acceso al mercado de trabajo para los jóvenes y prolongación de las edades de estudio entre la población. La tasa incrementa considerablemente entre los 26 y 35 años, y alcanza su máximo valor de 78.9 % (96.1 % para hombres y 64.1 % para mujeres) en el grupo entre los 36 y 45 años; no obstante, comienza a decrecer en los grupos de edades posteriores, y de manera más notoria a partir del rango de 56 años y más.

Este comportamiento pone de manifiesto que es en las etapas intermedias del período de actividad económica que un mayor porcentaje de personas expresa una intención activa de buscar empleo, lo cual marca un primer patrón de oportunidades

y posibilidades de acumulación de derechos para pensión de los trabajadores salvadoreños. Sin embargo, participar en el mercado laboral no es consustancial a la adquisición de derechos para pensión, aunque si es un indicativo de las posibilidades que los trabajadores salvadoreños tienen en diferentes momentos de su vida de encontrar un empleo o encontrarse activamente buscando ocupación, y que en el caso ideal dicho empleo cuente con cobertura de pensiones.

Los niveles de participación económica observados para los grupos de mayor edad merecen un comentario adicional y es que un porcentaje importante de personas continúa estando económicamente activo pese a haber superado las

Gráfico 1. Tasa de participación económica por rangos de edad y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de EHPM 2011.

edades de retiro (30.5 % de las personas de 66 años y más). Esta situación puede guardar relación con la necesidad de continuar trabajando ya sea porque se carece de acceso a una pensión, porque los montos de la pensión son insuficientes para cubrir las necesidades personales o familiares, o bien por una preferencia personal y profesional de mantenerse productivo.

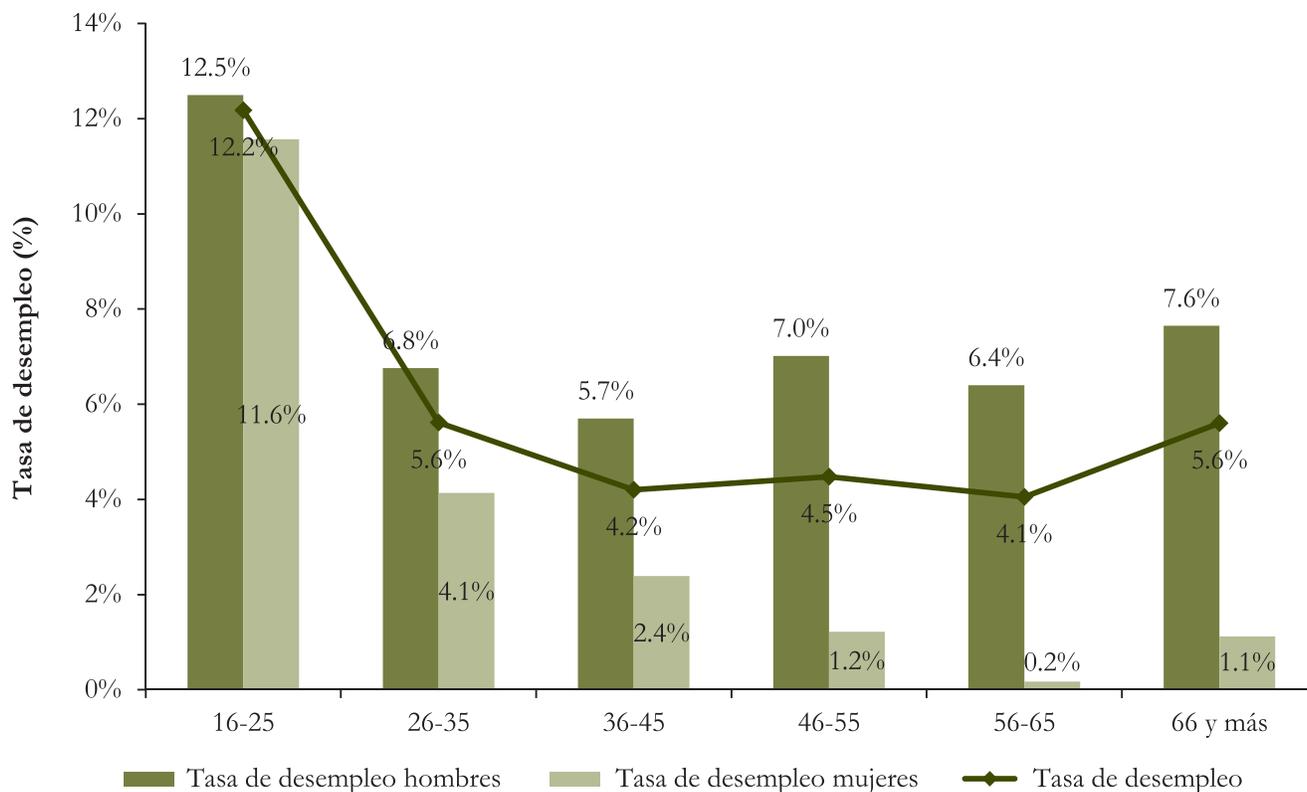
1.2.2 Desempleo

La tasa de desempleo muestra el porcentaje de personas de la población económicamente activa que no está trabajando, pero que se encuentra buscando de forma activa ocupación (Digestyc, 2011). En El Salvador, la tasa global de desempleo

para el año 2011 ascendió a 6.62 %.

Como se puede observar en el gráfico 2, la tasa de desempleo muestra un comportamiento diferenciado por edad y sexo. En primer lugar, es muy superior entre las personas de 16 a 25 años de edad: asciende a 12.2 % y prácticamente duplica o triplica las tasas observadas para el resto de edades (5.6 % entre los 26 y 35 años, en promedio 4.3 % entre los 36 y 65 años, 5.6 % en el rango de 66 años y más). Por su parte, es superior entre la población masculina y muestra una tendencia irregular conforme aumenta la edad; en contraste, las tasas de desempleo femeninas son inferiores y tienden a disminuir con la edad. En este punto, vale la pena aclarar que los indicadores de desocupación no pueden analizarse de manera

Gráfico 2. Tasa de desempleo por rangos de edad y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de EHPM 2011.

aislada y que una menor tasa de desocupación no necesariamente indica una mejor posición relativa de las mujeres en los mercados laborales. Las mujeres enfrentan importantes barreras de acceso a los mercados de trabajo, que se evidencian en tasas de participación económica muy inferiores a las de los hombres a lo largo de todo el período de actividad económica, pero particularmente en las fases iniciales y finales del mismo.

El comportamiento de la tasa de desempleo en El Salvador merece otra consideración especial y es su limitada utilidad para reflejar los grandes desafíos que enfrenta el país en materia de generación de empleo de calidad. Tal como se verá más adelante, los problemas del mercado laboral salvadoreño se expresan por medio de altas tasas de subempleo (PNUD, 2008 y Ormusa, 2011), informalidad y bajos niveles de cobertura de los sistemas de seguridad social (Gráfico 3). Esto obliga a aproximarse al mercado laboral por medio de un conjunto de indicadores, que reflejen las problemáticas en su correcta dimensión y complejidad.

Por otra parte, es importante destacar que la situación de los jóvenes -caracterizada por bajos niveles de participación económica y elevadas tasas de desempleo con respecto al promedio nacional- constituye un desafío importante de política pública, y una restricción para la acumulación temprana de derechos para contar con coberturas efectivas de los sistemas de seguridad social, y en especial, de los sistemas de pensiones de naturaleza contributiva.

LA SITUACIÓN DE LOS JÓVENES, CARACTERIZADA POR BAJOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA Y ELEVADAS TASAS DE DESEMPLEO CON RESPECTO AL PROMEDIO NACIONAL, CONSTITUYE UN DESAFÍO IMPORTANTE DE POLÍTICA PÚBLICA.

1.2.3 Formalidad en el empleo

En esta sección se busca tener una aproximación al empleo formal, entendido como aquel que cuenta, entre otras características, con acceso a la seguridad social⁴. Para ello, se consideran dos tipos de indicadores: el porcentaje de personas ocupadas que expresó estar cubierto por algún sistema de seguridad social público o privado y la relación entre trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, con los asalariados permanentes⁵. Cabe mencionar que ambos indicadores presentan limitaciones: el primero no distingue el tipo de beneficios a los que se tiene acceso (atención en salud y/o pensiones, otros) y

no refleja necesariamente una cobertura efectiva o real, sino que una cobertura potencial o percibida; mientras que el segundo no contempla la totalidad de los trabajos generados en una economía. No obstante lo anterior,

estos indicadores son útiles para aproximarse a una dimensión concreta de la calidad de empleo que se genera en El Salvador.

En 2011, del total de casi 2.5 millones de personas ocupadas, únicamente 27.5 % (28.1 % de los hombres y 26.6 % de las mujeres) expresaron tener acceso a la seguridad social (Digestyc, 2011). En otras palabras, la gran mayoría de los ocupados -siete de cada 10- expresó carecer de cobertura de los sistemas de seguridad social, lo cual supone bajas o nulas posibilidades de acumular, entre otros, derechos para optar a una pensión.

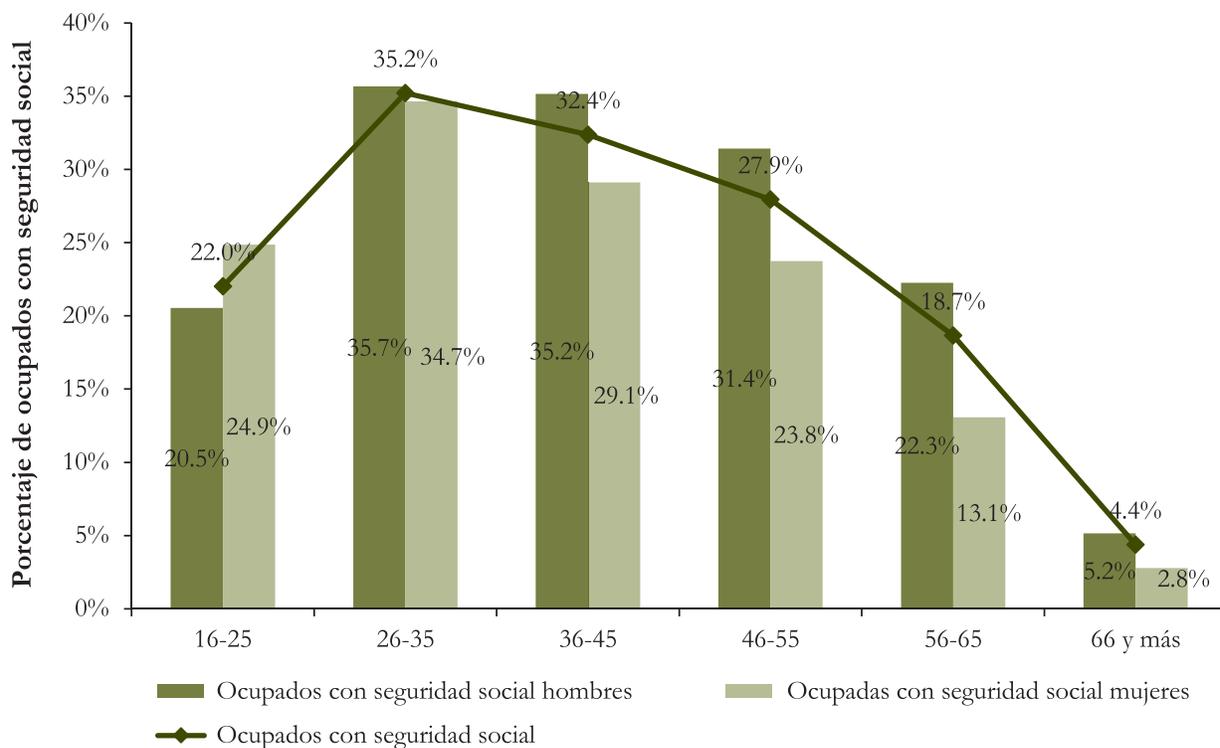
Tal como lo muestra el gráfico 3, el acceso a la seguridad social presenta un comportamiento

diferenciado entre los trabajadores cuando se analiza por rango de edad. Es muy bajo y asciende a 22 % entre los trabajadores jóvenes; alcanza su máximo valor de 35.2 % entre los 26 y los 35 años de edad, pero presenta a partir de ese momento una tendencia decreciente. Es decir, disminuye conforme aumenta la edad. Este comportamiento es común entre hombres y mujeres, aunque los niveles de cobertura de estas últimas son inferiores para todos los rangos de edad, a excepción de los observados entre los 16 y 25 años. De hecho, las brechas observadas en las coberturas entre hombres y mujeres incrementan considerablemente a medida que aumenta la edad de las personas ocupadas.

Por su parte, la relación entre los trabajadores

por cuenta propia y familiares no remunerados con los asalariados permanentes da cuenta del tipo de empleo que se está generando en una economía. Este indicador resulta útil para dimensionar la informalidad en los mercados laborales, dado que los primeros no suelen cotizar al régimen de la seguridad social, y en especial al sistema de pensiones, por múltiples razones, entre las que se pueden encontrar la falta de obligatoriedad así como lo costoso que resulta realizar el aporte completo en ausencia de un patrono o cuando los ingresos son irregulares o inexistentes. Esta situación es confirmada por los datos de la EHPM (Digestyc, 2011): menos del 1 % de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados tiene acceso a los sistemas de seguridad social. En

Gráfico 3. Porcentaje de ocupados con cobertura de seguridad social por rangos de edad y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de EHPM 2011.

contraste, el 71 % de los asalariados permanentes sí expresan contar con este tipo de cobertura.

En El Salvador, la relación entre trabajadores por cuenta propia⁶ y familiares no remunerados con asalariados permanentes asciende a 1.02 (0.83 para hombres, 1.33 para mujeres) (Digestyc, 2011), lo que indica que por cada trabajador con potencial acceso a la seguridad social, existe uno sin cobertura. Esta relación es mayor entre las mujeres, lo que sugiere que el tipo de trabajo al que tienen acceso las mujeres, cuando lo tienen, se da con más frecuencia en condiciones de irregularidad o informalidad.

El gráfico 4 muestra que la relación entre trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados con los asalariados permanentes es alta en casi todos los grupos de edad, a excepción

del rango establecido entre los 26 y 35 años de edad (que, como se verá en la sección 3.1 coincide con las edades en las que se registra el mayor número de cotizantes al SAP y en el cual repunta la densidad individual de cotizaciones). También muestra cómo esta relación se acentúa conforme aumenta la edad, de forma consistente a partir del rango establecido entre los 36 y 45 años de edad y de manera más intensa para las mujeres, especialmente en edades tardías cercanas o posteriores a las edades de retiro, en donde los valores prácticamente duplican y triplican los

observados entre hombres. Lo anterior confirma que las oportunidades de acceder a trabajos asalariados en mejores condiciones y probabilidades de acceso a la seguridad social no se distribuyen de forma homogénea entre trabajadores.

El análisis de la participación económica, del desempleo y de la formalidad en el mercado laboral salvadoreño tiene varias implicaciones. En primer lugar, sugiere que el principal desafío del mercado laboral salvadoreño no radica en la falta de ocupación, sino más bien en el tipo de ocupación que se genera. Así por ejemplo, por cada trabajador asalariado permanente existe uno que

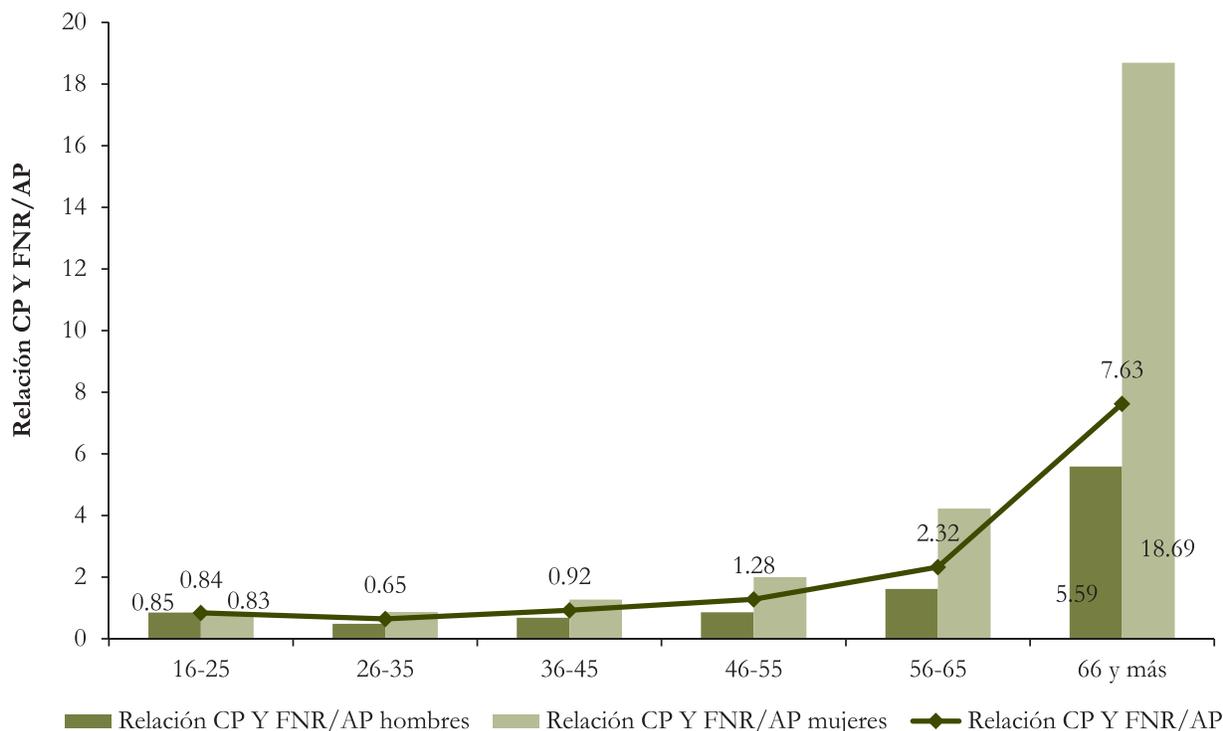
no recibe ingresos o que, si los recibe, no tiene acceso a la cobertura de los sistemas de seguridad social. Esta característica es importante, sobre todo si se considera que la seguridad social en el país se

construye en gran medida a partir de regímenes contributivos que dejan de fuera, debido a las dinámicas del mercado laboral salvadoreño, a casi tres cuartas partes de los trabajadores del país. En este sentido, y desde esta óptica, ampliar las coberturas de los sistemas previsionales requeriría potenciar la creación de trabajo asalariado permanente o flexibilizar el acceso a la seguridad social para las diferentes categorías de trabajadores.

El análisis también indica que el mercado laboral salvadoreño está segmentado por edades y por sexo, y que la situación de los jóvenes entre

EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL PRESENTA UN COMPORTAMIENTO DIFERENCIADO ENTRE LOS TRABAJADORES CUANDO SE ANALIZA POR RANGO DE EDAD. ES MUY BAJO Y ASCIENDE A 22 % ENTRE LOS TRABAJADORES JÓVENES; ALCANZA SU MÁXIMO VALOR DE 35.2 % ENTRE LOS 26 Y LOS 35 AÑOS DE EDAD, PERO PRESENTA A PARTIR DE ESE MOMENTO UNA TENDENCIA DECRECIENTE. ES DECIR, DISMINUYE CONFORME AUMENTA LA EDAD. ESTE COMPORTAMIENTO ES COMÚN ENTRE HOMBRES Y MUJERES.

Gráfico 4. Relación entre trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados con asalariados permanentes, por rangos de edad y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de EHPM 2011.

Nota: CP: Cuenta propia con o sin local, FNR: Familiares no remunerados, AP: Asalariados permanentes

16 y 25 años y de las mujeres requiere medidas especiales a fin de equiparar y mejorar el acceso a oportunidades de trabajo en condiciones de formalidad. Los jóvenes, por ejemplo, tienen un acceso restringido al mercado laboral y se enfrentan a mayores niveles de desempleo; en adición, aquellos que sí tienen trabajo cuentan con bajos niveles de cobertura de seguridad social en comparación con los trabajadores en edades intermedias.

Esto indica, que se está desaprovechando el potencial de la primera etapa de la vida laboral en

lo que respecta, entre otros, a la acumulación de derechos para optar a una pensión. Las mujeres, por su parte, presentan a lo largo del período laboral tasas muy inferiores de participación económica, menores niveles de acceso a seguridad social y mayor participación en empleos que pueden catalogarse como irregulares, ya sea porque carecen de una relación patronal formal o porque no generan ingresos.

Esto significa que las posibilidades de las trabajadoras de contar con una pensión al terminar

POR CADA TRABAJADOR ASALARIADO PERMANENTE EXISTE UNO QUE NO RECIBE INGRESOS O QUE, SI LOS RECIBE, NO TIENE ACCESO A LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

su vida laboral son más limitadas que las del promedio de los trabajadores, dadas las restricciones que el mercado laboral salvadoreño les impone.

Finalmente, conforme avanza la edad de los trabajadores, se incrementan las dificultades para permanecer en el mercado laboral, o bien, para mantener trabajos en condiciones de formalidad que aseguren acceso a los sistemas de seguridad social. Esto se confirma porque pese a que los niveles de participación económica son relativamente elevados entre los 25 y 55 años, los trabajadores en rangos etarios de 35 y más presentan reducidos niveles de cobertura de seguridad social y mayor participación en categorías de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. En materia previsional, esto indica que aunque una persona continúe trabajando en edades avanzadas, se reduce su posibilidad en etapas tardías de acumular derechos para pensión si no los acumuló en edades tempranas e intermedias. Esta situación es particularmente evidente para las mujeres.

1.3 ¿Cómo se estima la cobertura de los sistemas de pensiones? Algunos indicadores

Existen múltiples indicadores de cobertura de los sistemas de pensiones que tradicionalmente comparan:

- a) El porcentaje de la población afiliada a los sistemas previsionales con respecto a la población económicamente activa del país (PEA).
- b) El porcentaje de la población cotizante con respecto a la PEA.
- c) El porcentaje de la población cotizante con respecto a la población afiliada a los sistemas previsionales⁷.

Estos indicadores son utilizados para estimar

la cobertura global de los diversos tipos de sistemas de pensiones y presentan ventajas en tanto facilitan la comparación entre países. La AIOS, por ejemplo, los publica periódicamente para dar cuenta del alcance de los regímenes de capitalización plena individual en la región.

No obstante, estos indicadores presentan algunas desventajas. Por ejemplo, la relación entre la población afiliada y la PEA tiende a sobreestimar la cobertura real de los sistemas previsionales dado que la afiliación es condición necesaria, pero no suficiente para el reconocimiento de los derechos a los beneficios previsionales; además, dependiendo de los países y de las prácticas comerciales de las administradores de fondos de pensiones, el número de afiliados puede incluir personas que no necesariamente conforman la PEA. La relación entre cotizantes y población económicamente activa o población afiliada, por su parte, puede subestimar la cobertura real de los sistemas previsionales, en tanto refleja la población que cotiza en un mes determinado, lo cual puede estar sujeto a fluctuaciones esporádicas, situaciones económicas coyunturales o estacionalidades de los mercados de trabajo.

El cuadro 1 presenta, como referencia, los valores de estos indicadores para el caso de El Salvador a diciembre de 2011, para una PEA estimada de 2.6 millones de personas, un total aproximado de 2.1 millones de afiliados al sistema de pensiones (Sistema de Ahorro para Pensiones y al Sistema Público de Pensiones - 99.2 % SAP y 0.8 % SPP) y un total de 603,469 cotizantes (98.7 % al SAP y 1.3 % al SPP).

Los datos reflejan los desafíos aún pendientes de cobertura del sistema previsional, sobre todo si se consideran aquellos indicadores que relacionan la población cotizante con la PEA o la población

Cuadro 1
Indicadores de cobertura del sistema de pensiones de El Salvador (porcentajes)

Porcentaje de población afiliada (SAP y SPP) con respecto a la PEA ^a	Porcentaje de población cotizante (SAP y SPP) con respecto a la PEA ^a	Porcentaje de población cotizante (SAP y SPP) con respecto a población afiliada (SAP y SPP)	Porcentaje de población cotizante (SAP) con respecto a población afiliada (SAP)
89.1 %	25.4 %	28.6 %	28.4 %

Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de EHPM 2011 y base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

^a Los valores pueden discrepar de publicaciones oficiales de la Superintendencia Adjunta de Pensiones en tanto se ha restringido el cálculo de los afiliados, cotizantes y población económicamente activa (PEA) tomando criterios de edad mínima de 16 años (según la definición de la EHPM) y máxima según las edades de retiro (55 años las mujeres y 60 los hombres) establecidas en la Ley SAP. En este caso, PEA corresponde a la PEA entre 16 y 55 años las mujeres, y 16 y 60 años los hombres. Los datos excluyen la cobertura del Ipsfa.

afiliada. Estos desafíos no son de naturaleza reciente; más bien, han sido desafíos históricos de los sistemas de pensiones salvadoreños y no dependen necesariamente del régimen financiero (capitalización individual plena, parcial o reparto) que está a la base del diseño de los mismos.

Los desafíos de cobertura del sistema se vinculan, más que todo, con la orientación de la política social, la lógica tras la construcción de los sistemas de protección social y el grado de coherencia entre esta y el funcionamiento de los mercados de trabajo.

El cuadro también muestra las grandes distancias que existen entre los diversos indicadores de cobertura, y en consecuencia, advierten riesgos de interpretaciones parciales de la situación del sistema previsional, que pueden, a su vez, orientar indebidamente la percepción externa sobre la efectividad del funcionamiento del sistema o las decisiones de política pública. En otras palabras,

refleja cómo la selección de los indicadores puede brindar un diagnóstico incompleto y parcial de la situación real de un sistema de pensiones: una cobertura del 89.1 % de la PEA tiene implicaciones de política pública diferentes a una cobertura inferior al 30 % de la PEA.

En todo caso, la limitante principal de estos indicadores es que ninguno de ellos se vincula de manera directa con los requerimientos que el sistema de pensiones exige para el goce de derechos de una pensión: el tiempo cotizado y la edad de retiro.

AUNQUE UNA PERSONA CONTINÚE TRABAJANDO EN EDADES AVANZADAS, SE REDUCE SU POSIBILIDAD EN ETAPAS TARDÍAS DE ACUMULAR DERECHOS PARA PENSIÓN SI NO LOS ACUMULÓ EN EDADES TEMPRANAS E INTERMEDIAS.

1.4 Condiciones de trabajo y retiro en el país

En El Salvador, existen diferentes instrumentos que definen, norman y regulan, por una parte, los períodos de actividad económica y, por otra, la relación entre estos períodos y el goce de ciertos derechos laborales. Estos instrumentos pueden

ser de naturaleza legal o técnica. Para efectos de este estudio, se hace referencia y aplicación de tres de estos instrumentos: el Código de Trabajo, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

El Código de Trabajo regula, entre otros, el trabajo de los menores de edad (Capítulo V), sugiriendo de alguna manera las edades en las que se autoriza el inicio de la vida laboral. Dependiendo del tipo de labor que se realice y del grado de vinculación con la escuela, las edades mínimas propuestas corresponden a los 14, 16 y 18 años (artículos 104, 105 y 114). Por ejemplo, se prohíbe el trabajo de los menores de 18 años

en labores peligrosas e insalubres, pero se puede autorizar el trabajo a partir de los 16 años siempre y cuando se garanticen la salud, la seguridad, la moralidad y la provisión de cierto tipo de instrucción

o formación profesional. Por su parte, se prohíbe el trabajo a menores de catorce años y de aquellos que habiendo cumplido esa edad sigan sometidos a la enseñanza obligatoria. El Código de Trabajo no hace referencia a las edades de jubilación o retiro.

La *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* es un instrumento estadístico que brinda información extensa sobre la situación socioeconómica de los hogares en El Salvador. Contempla, entre otros, la descripción de variables relacionadas con la participación en los mercados laborales, como la participación económica, los niveles de ocupación,

desocupación, subutilización laboral, informalidad y acceso a sistemas de seguridad social. Define, para efectos de comparación nacional e internacional, variables que también denotan edades para el inicio de la vida laboral. Así, las variables de Población en Edad de Trabajar (PET) y PEA son frecuentemente utilizadas como referencia.

Para el caso de El Salvador, la PET se define como aquella “población en edad activa, integrada por las personas de 16 y más años de edad, que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país se encuentran aptas para trabajar”; mientras que la PEA contempla a aquella porción de la PET

que efectivamente forma parte de la fuerza de trabajo ya sea porque se encuentra ocupada o activamente buscando una ocupación (Digestyc, 2011).

Cabe mencionar que los criterios para

la fijación del inicio de la edad activa han cambiado en El Salvador: hasta el año 2006, se consideraban activas a aquellas personas de 10 años y más, lo cual era incompatible con los principios del Código de Trabajo y los estándares internacionales en contra del trabajo infantil. Las definiciones de PET y PEA no contemplan, para el caso de El Salvador, una edad máxima o una edad de retiro.

La *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones* establece en sus artículos 104 y 200 las condiciones de adquisición de derechos a pensión por vejez para los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones y para los asegurados al Sistema Público

LA OBLIGACIÓN DE COTIZAR CESA CUANDO EL AFILIADO SE PENSIONE POR VEJEZ O RECIBA EL BENEFICIO DE DEVOLUCIÓN DE SALDO; O CUANDO SEA DECLARADO INVÁLIDO TOTAL MEDIANTE SEGUNDO DICTAMEN; ES DECIR, QUE AUNQUE EL AFILIADO CUMPLA CON LA EDAD DE RETIRO, ESTE PUEDE SEGUIR COTIZANDO PARA ALCANZAR LOS 25 AÑOS DE COTIZACIÓN REQUERIDOS PARA PENSIONARSE POR VEJEZ.

de Pensiones. En ambos casos, se establece el cumplimiento simultáneo del requisito de edad (60 años para los hombres y 55 para las mujeres), y el registro de un mínimo de veinticinco años de cotizaciones, que pueden ser continuas o discontinuas. Para el caso de los afiliados al SAP, se agrega una alternativa para optar al derecho a pensión (Art. 104, inciso a), si la cuenta individual es suficiente para financiar una pensión igual o superior al sesenta por ciento del Salario Básico Regulador⁸ y a la vez sea igual o superior a ciento sesenta por ciento de la pensión mínima.

El artículo 147, por su parte, dicta los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, que son en términos de edades y tiempos de cotización los mismos que para el resto de los afiliados al SAP, pero incorpora algunas disposiciones especiales para el cálculo del tiempo cotizado.

Las últimas reformas a la Ley SAP de marzo de 2012 (Decreto Legislativo 1036, Diario Oficial No. 63, Tomo No. 394) no modificaron formalmente los requisitos de edad y tiempo de cotizaciones, pero en la práctica los flexibilizaron

un poco para ampliar el período en el cual los trabajadores pueden acumular años cotizados y así cumplir con los requisitos de retiro. Antes de la reforma, la ley establecía en su artículo 13 que la obligatoriedad de las cotizaciones cesaba “al momento en que un afiliado cumple con el requisito de edad para pensionarse por vejez, aunque no ejerza su derecho y continúe trabajando”. En otras palabras, un trabajador debía haber acumulado veinticinco años de cotizaciones a los 60 años, si era hombre, o a los 55 años, si era mujer, para poder optar a una pensión por vejez. El texto reformado del mismo artículo indica que la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado se pensione por vejez o reciba el beneficio de devolución de saldo; o cuando sea declarado inválido total mediante segundo dictamen; es decir, que aunque el afiliado cumpla con la edad de retiro, éste puede seguir cotizando para alcanzar los 25 años de cotización requeridos para pensionarse por vejez.

2. MÁS ALLA DE LOS INDICADORES TRADICIONALES DE COBERTURA: LA DENSIDAD INDIVIDUAL DE COTIZACIONES

Tal como se ha señalado previamente, este estudio pretende superar las restricciones de los indicadores tradicionales de cobertura, que no logran vincularse con los requisitos para gozar del derecho a una pensión por vejez: el tiempo cotizado y la edad de retiro. En este sentido, el estudio propone aproximarse al reto de la cobertura del SAP utilizando como indicador la **densidad individual de cotizaciones**, que puede definirse 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).

Si bien es cierto este indicador también da cuenta de la relación entre cotización y afiliación, lo hace de manera individual y no a nivel global de sistema; es decir, hace referencia a los tiempos efectivamente cotizados por las personas que se encuentran afiliadas a un sistema de pensiones. En este sentido, se vincula directamente con las trayectorias laborales y de contribuciones de los trabajadores, y en consecuencia, presenta como principal ventaja la posibilidad de acercarse de manera más realista a la cobertura potencial o esperada de los sistemas de

pensiones con regímenes contributivos.

A continuación se detalla la metodología utilizada para calcular la densidad individual de cotizaciones y para estimar las coberturas esperadas de pensión por vejez del SAP⁹.

2.1 El cálculo de la densidad individual de cotizaciones

Para el cálculo de la densidad individual de cotizaciones se establecieron dos tipos de indicadores: la densidad individual de cotizaciones calculada sobre la base del tiempo de afiliación, y la calculada sobre la base de la duración de la vida laboral. Esta distinción se realiza para efectos comparativos y se basa principalmente

en la selección de la variable para la estimación del tiempo potencial de contribuciones. Dicha diferenciación obedece, en parte, a que la información proporcionada por la Superintendencia Adjunta de Pensiones no presentaba datos para todos los afiliados al SAP en una variable de interés en particular: la fecha de afiliación a un sistema previsional. Únicamente se disponía de esta información para aquellos afiliados al SAP que no registraban historial de

LA DENSIDAD DE COTIZACIONES PUEDE DEFINIRSE 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).

cotizaciones al SPP.

A continuación se presentan las definiciones operativas, los alcances y las fórmulas utilizadas para el cálculo de cada uno de los tipos de densidad individual de cotizaciones:

- *Densidad individual de cotizaciones sobre la base del tiempo de afiliación* o DC_1 (TA): Razón de años efectivamente cotizados con respecto al total de años de afiliación de un trabajador, según registros del SAP.

El cálculo de este indicador se realiza, dada la información disponible en la base de datos, únicamente para aquellos **trabajadores afiliados al SAP¹⁰, sin tiempo cotizado al SPP**; es decir, aquellos que se retirarán bajo las condiciones exclusivas de un régimen de capitalización individual plena, sujetas al tiempo, edad de retiro y monto acumulado en su CIAP.

La fórmula para el cálculo de este tipo de densidad individual de cotizaciones se presenta a continuación:

$$DC_1 (TA) = \frac{\textit{T tiempo cotizado al SAP}}{\textit{T tiempo de afiliación al SAP}}$$

- *Densidad individual de cotización sobre la base de la vida laboral* o DC_2 (VL): Razón de años efectivamente cotizados con respecto al total de años de participación económica, según registros de los sistemas de pensiones y criterios supuestos sobre el período de actividad económica.

El cálculo de este indicador se realiza para el **total de los afiliados al SAP**, incluyendo a aquellos sin tiempo cotizado al SPP y aquellos

que se trasladaron al SAP de manera obligatoria o voluntaria, y que registraron al menos una cotización al SPP, independientemente de si constituyen o no cotizantes activos al SAP. Entre estos últimos pueden encontrarse afiliados con o sin derecho a un Certificado de Traspaso¹¹, así como aquellos optados cuyas pensiones se estarían calculando sobre la base de fórmulas bajo esquemas de beneficio definido, según la normativa vigente del SAP, entre otros.

La fórmula para el cálculo de este tipo de densidad individual de cotizaciones se presenta a continuación:

$$DC_2 (VL) = \frac{\textit{T tiempo cotizado a un sistema de pensiones}}{\textit{Vida laboral}}$$

Donde, vida laboral (VL) se define como el tiempo estimado en años que una persona ha estado activa en el mercado laboral, suponiendo un ingreso a la PEA a los 16 años. La vida laboral se calcula en años, para cada persona afiliada, así:

$$VL^{12} = \text{Edad actual} - 16 \text{ años}$$

En ambos casos, las densidades individuales de cotización representan una relación entre los años efectivos y potenciales de cotización, y no una relación entre cantidades de personas, como la presentada por los indicadores de cobertura descritos en el numeral anterior.

2.2 La estimación de la cobertura esperada del SAP

La estimación de las coberturas esperadas se realiza por medio del cálculo de la *densidad requerida de*

cotizaciones, entendida como la densidad que debería alcanzar y sostener una persona para cumplir - en el período comprendido entre el momento actual (al cierre de la base de datos) y la edad legal de retiro – los años de cotización exigidos por ley para optar a una pensión.

La fórmula de cálculo para la densidad requerida (DR) se detalla a continuación:

$$DR = \frac{\textit{Tiempo de cotización requerido para el retiro} - \textit{Tiempo efectivamente cotizado}}{\textit{Edad legal de retiro} - \textit{Edad actual}}$$

Este indicador permite aproximarse a la cobertura esperada del SAP, tomando en cuenta la probabilidad de cerrar la brecha en los años de cotización establecidos para poder optar a una pensión por vejez. Para ello, se compara el valor de la densidad requerida con la distribución de los valores observados de las densidades individuales de cotización calculadas sobre la base de la vida laboral. Dado que se dispone de la base de registros del SAP, es posible realizar este análisis para cada individuo, para luego consolidarlo y clasificar al conjunto de afiliados en ciertos grupos, según su probabilidad de ser incluidos o excluidos de las coberturas de pensión por vejez del SAP.

3. DIAGNÓSTICO DE LA DENSIDAD INDIVIDUAL DE COTIZACIONES EN EL SAP

Los sistemas de pensiones no pueden analizarse bajo una mirada agregada, sujeta a supuestos de trayectorias laborales lineales u homogéneas de la población que los integran. Por el contrario, requieren de una mirada más detallada sobre las características de la población, y cómo sus trayectorias laborales - y en consecuencia las condiciones de adquisición de derechos a una pensión - se ven afectadas por otras variables, como la edad, el sexo, el nivel educativo, el tipo de ocupación y el sector económico, el nivel de ingresos, entre otros. Esta sección presenta brevemente los resultados de la exploración y análisis desagregado de la información provista por la Superintendencia Adjunta de Pensiones sobre los individuos afiliados al SAP.

La sección se divide en dos partes. La primera introduce de manera general el perfil de los trabajadores afiliados al SAP, considerando su condición (de afiliado y/o cotizante), su nivel de ingreso y su tiempo de cotización a un sistema de pensiones, tomando en cuenta las diferencias existentes por edad y sexo. La segunda parte presenta los resultados generales del análisis de la densidad individual de cotizaciones en el SAP.

En ambos casos, el análisis pretende identificar tendencias, patrones y diferencias que permitan comprender de mejor manera el funcionamiento del sistema de pensiones en El Salvador, profundizar en las razones que explican su baja cobertura, proyectar la capacidad real del mismo de lograr el objetivo de la protección social para la

vejez, y distinguir entre los desafíos del mercado laboral y aquellos propios del diseño de un sistema de pensiones. Todo esto con la finalidad de emitir recomendaciones generales que permitan orientar el debate sobre el sistema de pensiones, los elementos a tomar en cuenta para el ajuste de ciertos parámetros y la adopción de medidas que sean más coherentes con las especificidades y necesidades de los diferentes tipos de trabajadores a lo largo de su vida.

3.1 Perfil general de los afiliados al SAP

3.1.1 ¿Quiénes son los afiliados y cotizantes al SAP?

El Sistema de Ahorro para Pensiones registró al cierre de 2011 un total de 2,097,508 de personas afiliadas¹³ (53.5 % hombres y 46.5 % mujeres), de las cuales 28.4 % efectivamente cotizaron en diciembre del mismo año (595,434 personas, 55.8 % hombres y 44.2 % mujeres).

El SAP está integrado por afiliados que nunca cotizaron al SPP (1,614,613 personas que representan el 77 % de los afiliados) y por aquellos que sí registran al menos una cotización al sistema público (482,895 personas que representan el 23 % de los afiliados). Entre los primeros se encuentra el 67.6 % de los cotizantes a diciembre de 2011, con una relación entre cotizantes y afiliados equivalente al 24.9 %; por su parte, entre aquellos que sí registran tiempo cotizado en el SPP se encuentra el 32.4 % restante de los cotizantes, con una relación

entre cotizantes y afiliados del 40 %. El gráfico 5 muestra la distribución de los afiliados y cotizantes, así como la relación entre cotizantes y afiliados al SAP, según sexo y grupo de edad para 2011.

Como se puede observar, en el gráfico 5, para todos los grupos de edad analizados, hay más afiliados y cotizantes hombres que mujeres. Lo anterior indica que el acceso activo a la seguridad social, y en particular a los sistemas de pensiones, continúa siendo desigual, sobre todo si se considera que las mujeres constituyen una mayor proporción de la población en edad de trabajar. De hecho, hay más mujeres en el país entre los 16 y 55 años que hombres entre los 16 y 60 años (52 % son mujeres y 48 % son hombres, según la EHPM 2011).

La participación económica de las mujeres en el mercado laboral no sólo es inferior (52 % de las mujeres entre 16 y 55 años se declaran económicamente activas, en contraste con 85 % de los hombres entre 16 y 60 años, según EHPM 2011), también lo es en sectores más regulados que generan oportunidades de trabajos formales con acceso a protección social.

En términos generales, puede afirmarse que la relación entre cotizantes y afiliados del sistema es baja¹⁴ para hombres y mujeres en todos los grupos de edad, pero es inferior para las mujeres (27 % contra 29.6 % para el caso de los hombres) y parece mostrar un patrón diferenciado según edad y sexo. Así, en comparación con los hombres, una menor proporción de mujeres cotiza activamente en los grupos más jóvenes de edad (16 a 25 años, por ejemplo).

Las brechas en la relación entre cotizantes y afiliados por sexo se van reduciendo a medida que aumenta la edad de los afiliados, e incluso se revierten en el grupo etario más cercano a la edad de retiro. Estos resultados son consistentes con hallazgos de otras investigaciones (Ormusa, 2011 y PNUD, 2013) que sugieren que las mujeres jóvenes enfrentan dobles barreras de ingreso a los mercados laborales, y que redundan en tasas de participación económica muy inferiores a la de hombres jóvenes.

No obstante lo anterior, el gráfico 5 también parece sugerir que aquellas mujeres que sí logran

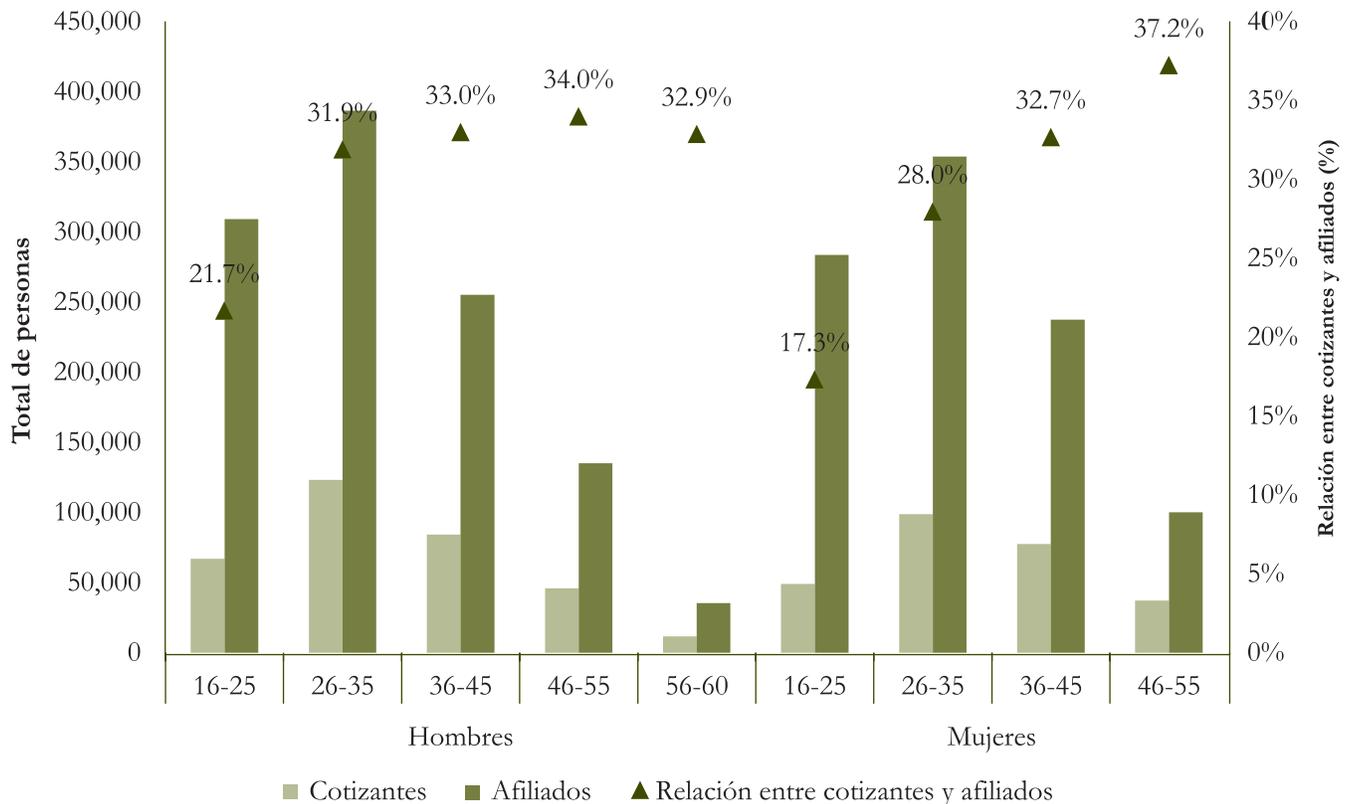
superar las barreras de acceso al trabajo consolidan cierta estabilidad en fases posteriores de su vida económicamente activa. El análisis sobre la densidad individual de

cotizaciones contribuirá a profundizar un poco más en este punto. En promedio, los afiliados y cotizantes son relativamente jóvenes y se encuentran concentrados entre los 26 y 35 años de edad (37.3 % de los cotizantes y 35.3 % de los afiliados). Este es particularmente el caso para aquellos que ingresaron directamente al nuevo sistema.

El análisis de la base de datos indica que 42% de los afiliados sin historial de cotización en el SPP (y 50 % de los cotizantes) se encuentra en este rango de edad. En contraste, los afiliados con vínculo con el SPP se concentran en su mayoría entre los 36 y 45 años de edad (51 % tanto de los afiliados y de los cotizantes con cotizaciones al SPP se encuentran en este grupo etario).

EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES REGISTRÓ AL CIERRE DE 2011 UN TOTAL DE 2,097,508 DE PERSONAS AFILIADAS (53.5 % HOMBRES Y 46.5 % MUJERES), DE LAS CUALES 28.4 % EFECTIVAMENTE COTIZARON EN DICIEMBRE DEL MISMO AÑO (595,434 PERSONAS, 55.8 % HOMBRES Y 44.2 % MUJERES).

Gráfico 5. Cotizantes y afiliados al SAP (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Cabe mencionar que existen diferencias en la relación entre cotizantes y afiliados en función de si cuentan o no con historial de cotización en el SPP, en tanto esta relación es más estrecha entre aquellos que ingresaron originalmente al sistema público (40 %, en contraste con 24.9 % para los afiliados exclusivos al SAP).

En adición al factor edad, esto se explica en parte por los mecanismos diferenciados de afiliación entre el SAP y el SPP. El SAP no exige una relación laboral de dependencia al momento de afiliación, e incluso puede llegar a contabilizar a personas en edad de trabajar que no necesariamente forman parte de la población económicamente activa. Además, al permitir la

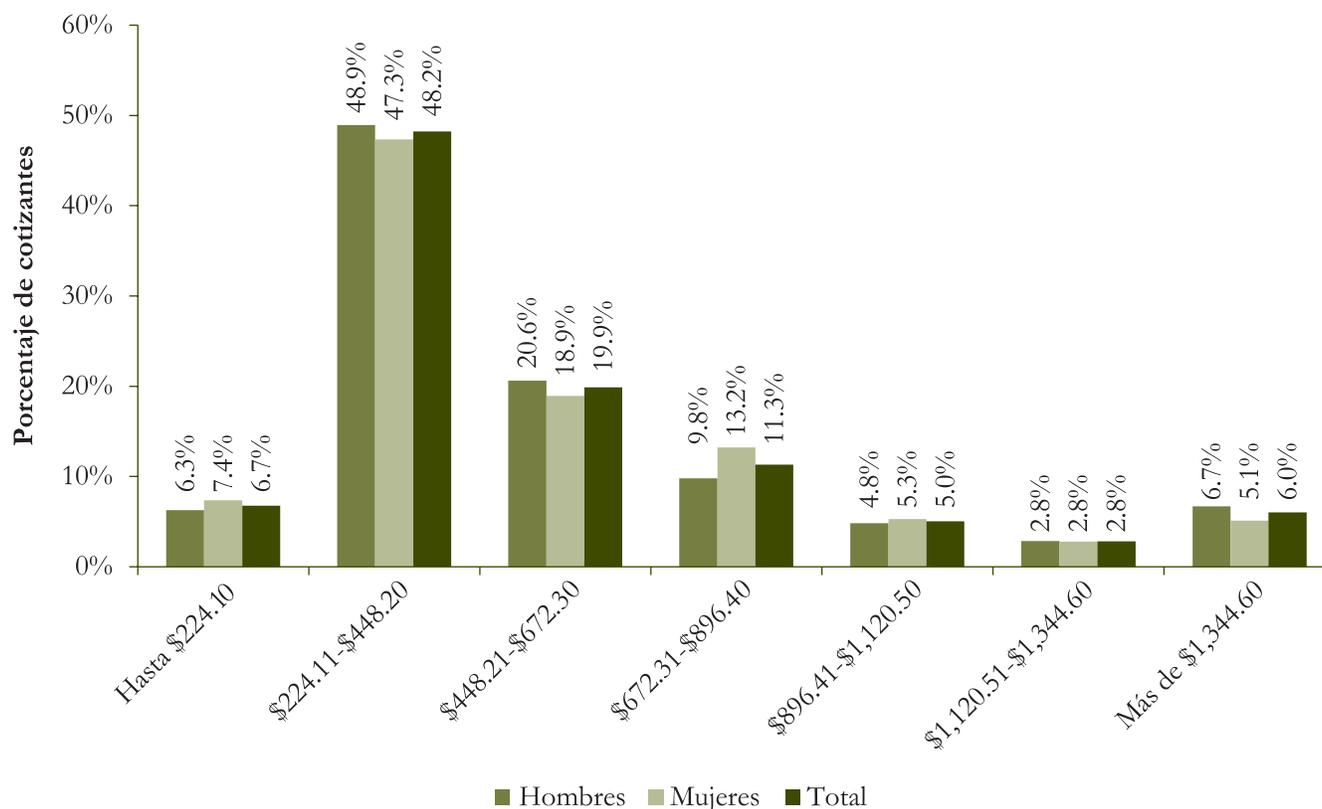
afiliación individual e independiente, el SAP no asegura la obligatoriedad de cotización para todos sus integrantes.

3.1.2 ¿Cuál es el perfil de ingresos de los cotizantes al SAP?

En el marco del SAP, el nivel de ingresos de los cotizantes a lo largo de su vida laboral activa es determinante para el cálculo del monto de la pensión al momento de retiro. Estudios previos (Argueta, 2011) confirman que en El Salvador existe una distribución asimétrica del IBC.

El gráfico 6 presenta la distribución de los IBC por sexo para un total de 595,434 afiliados que cotizaron en

Gráfico 6. Distribución de cotizantes al SAP por nivel de ingreso (US\$) y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

diciembre 2011 (332,343 hombres y 263,091 mujeres), tomando como referencia para el establecimiento de los intervalos valores relacionados con múltiplos del salario mínimo urbano del sector servicios, que para 2011 ascendía a US\$224.1.

Como se puede observar en el gráfico 6, los IBC en el SAP se concentran en los extremos inferiores de la distribución y un poco más del 50 % de los cotizantes registra valores de IBC inferiores a dos salarios mínimos. Según la información provista por la Superintendencia Adjunta de Pensiones, el IBC promedio de los cotizantes ascendía a US\$575.4 dólares (US\$587.6 para hombres y US\$559.9 para mujeres), mientras que el valor de la mediana¹⁵ ascendía a US\$407.9 para el total de los cotizantes (US\$410.0 para hombres y US\$405.2 para mujeres).

No obstante la concentración en los niveles bajos de ingresos, estos valores son superiores a los reflejados por el total de ocupados para el mismo período. Según la EHPM del 2011, los ingresos mensuales promedio de la población ocupada ascendían a US\$296.88 (US\$310.54 para hombres y US\$279.10 para mujeres). Esta situación confirma que los trabajadores que cotizan se encuentran, en términos relativos, en una mejor situación de ingresos que el promedio de los trabajadores insertos en los mercados laborales.

Un análisis complementario de ingresos base de cotización por grupos de edad y sexo arroja resultados interesantes y sugiere, nuevamente, que existen patrones diferenciados en la evolución del IBC conforme a edad entre hombres y mujeres que han cotizado al SAP. Las mujeres presentan una

Gráfico 7. Mediana del IBC según sexo y grupos de edad (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

situación desfavorable al inicio de la vida laboral, que es compensada por mayores ingresos en fases más adultas. Esta situación se da en el contexto de una decreciente participación (absoluta y relativa) de las mujeres entre los cotizantes conforme a la edad (Gráfico 5). A diferencia de las mujeres, los hombres muestran una desaceleración en el crecimiento de sus ingresos laborales durante su vida activa, e incluso una reducción en la última fase de la misma. No es el caso para las mujeres, cuyos ingresos parecen aumentar de manera considerable cerca de la mitad de su vida activa. Cabe mencionar que la diferencia establecida en la edad de retiro impide observar la variación de ingresos en las edades de 56 a 60 años y comparar su magnitud con la registrada por los hombres.

3.1.3 ¿Cuánto tiempo han cotizado los afiliados al SAP?

Estimar o proyectar adecuadamente la cobertura real de un sistema de pensiones requiere de información detallada y de corte longitudinal sobre el tiempo efectivamente cotizado por las personas al sistema, en tanto el tiempo se establece no sólo como requisito mínimo para poder optar a una pensión, sino también a veces como base para el cálculo del monto de la misma¹⁶.

Tal como se ha mencionado en secciones previas, la Ley SAP dispone que los afiliados deben contar con un mínimo de 25 años de cotizaciones para poder optar a su derecho de pensión por vejez o de pensión mínima al llegar a la edad de retiro.

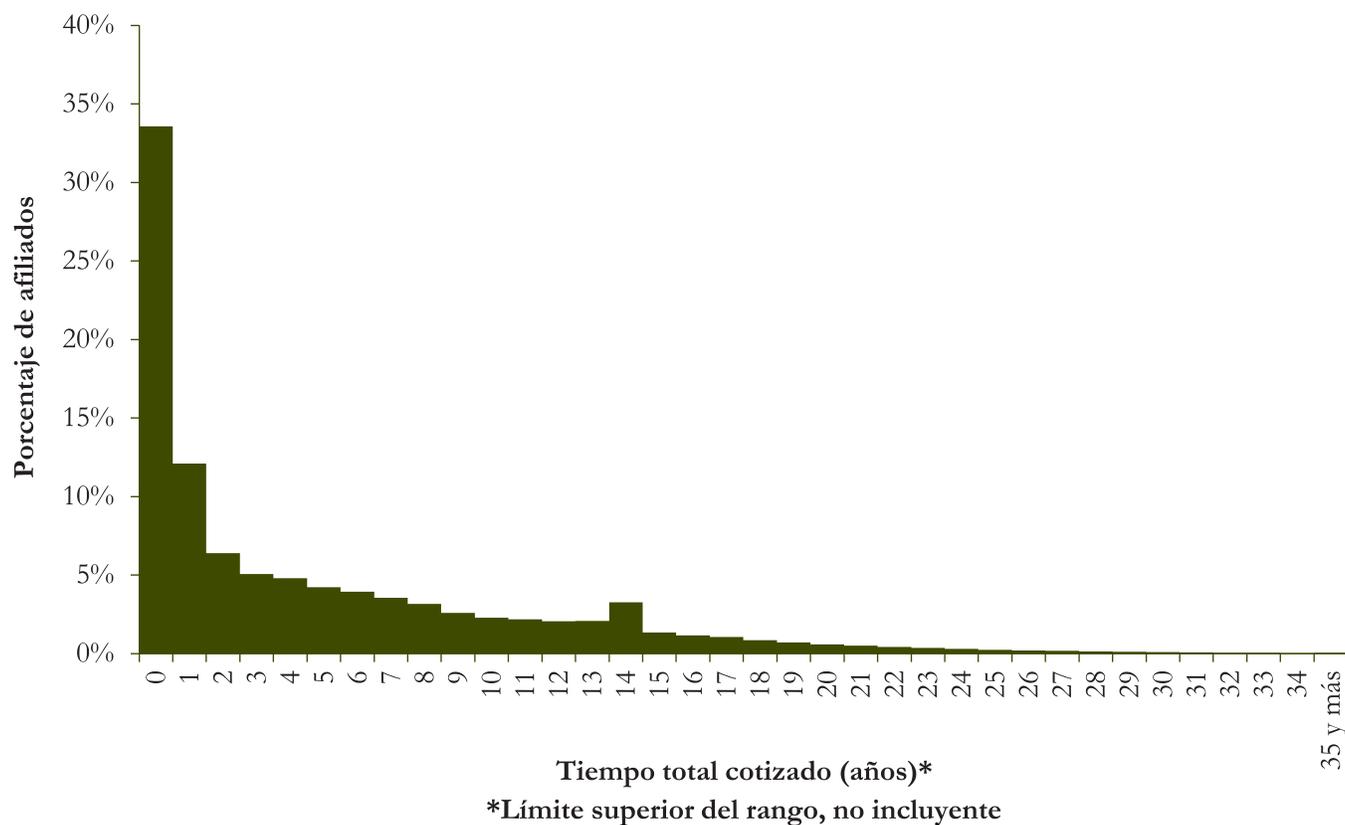
El gráfico 8 presenta la distribución (en porcentajes) de los afiliados al SAP según tiempo de cotización, indistintamente de la edad o de su trayectoria laboral. Como se puede observar, la distribución es unimodal, asimétrica y positiva; es decir, muestra una alta concentración de afiliados que no registran ninguna cotización y una alta dispersión en los valores superiores de tiempo cotizado.

Del total de 2,097,508 afiliados, 33.6 % no registra ninguna cotización. Al agrupar los períodos de cotización, se observa que 32.6 % registra el equivalente a más de una cotización y menos de cinco años, 15.5 % entre cinco y menos de diez años, 10.9 % entre diez y menos de quince años, 4.4 % entre quince y menos de veinte años, 1.8 %

entre veinte y menos de veinticinco años y 1.1 % veinticinco años o más. Este tipo de distribución anticipa un problema de baja cobertura de pensión por vejez¹⁷ de la población afiliada y complementa los hallazgos derivados de la exigua relación entre cotizantes y afiliados en el sistema en su conjunto, pero lo hace tomando en cuenta la situación específica del individuo en el SAP.

Contextualizar mejor el desafío de la cobertura del SAP requiere de análisis más refinados que permitan examinar y relacionar la información en mayor correspondencia con los requisitos establecidos por ley, con perspectivas de largo plazo y de trayectorias laborales, que vinculen de manera más dinámica los tiempos totales de cotización

Gráfico 8. Distribución de afiliados según tiempo total cotizado a un sistema de pensiones (total de afiliados, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

con las edades de los trabajadores y permitan realmente determinar el grado de acumulación de derechos a la edad predeterminada de retiro.

En la sección correspondiente al análisis de las densidades individuales de cotización se profundizará más en perfilar a la población según sus tiempos de cotización, con la finalidad de aproximarse a las coberturas de pensión por vejez esperadas del SAP.

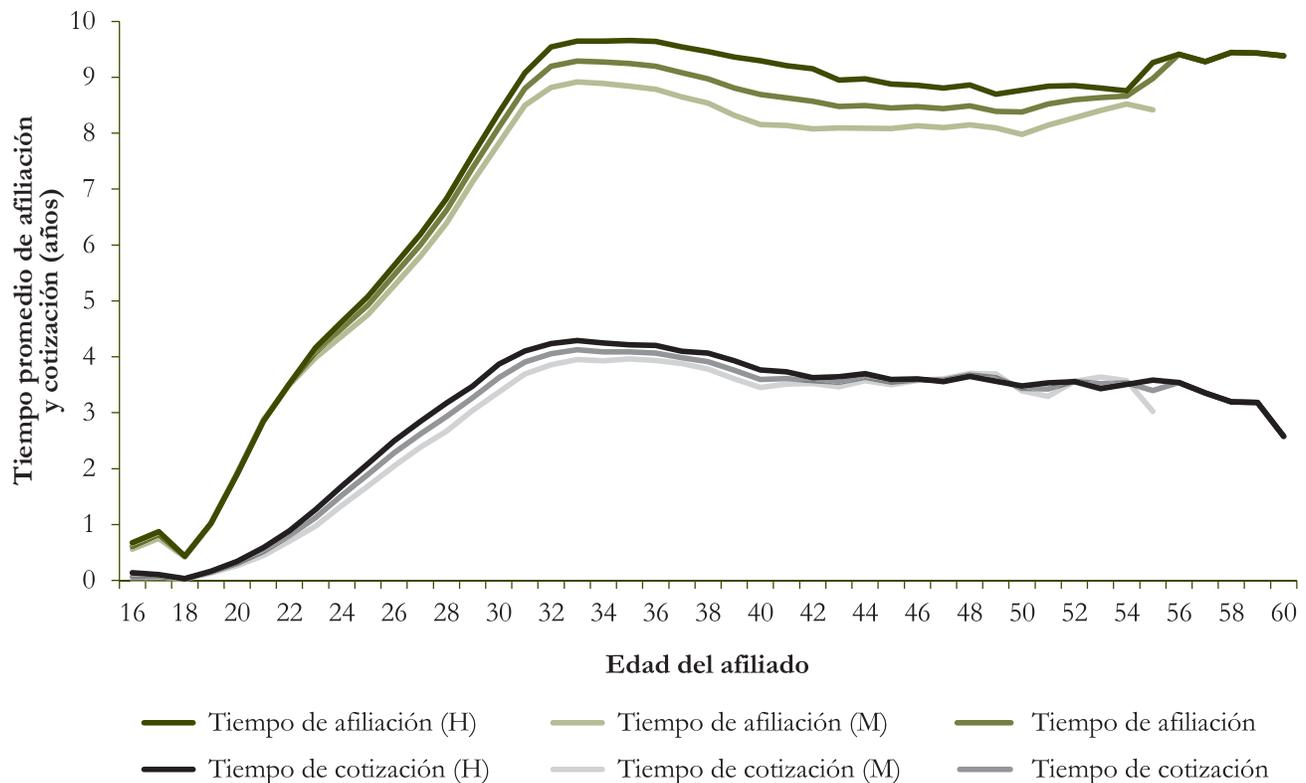
El gráfico 9 muestra la evolución de los promedios en los tiempos de afiliación y cotización por sexo y según edad simple para todas aquellas personas afiliadas al SAP¹⁸ que no registraron tiempo cotizado al SPP. Pese a que este análisis se realiza por grupos de individuos de una misma

edad en un momento y corte específico, permite aproximarse al comportamiento de estas variables a lo largo de la vida laboral activa de las personas e identificar etapas donde son más frecuentes o se acumulan vacíos de cotización.

En términos generales, se observa que los tiempos promedio de cotización son bajos para los afiliados al SAP (sin historial de cotizaciones en el SPP) y que se quedan rezagados con respecto al tiempo de existencia del SAP (máximo de 13 años al 2011) y al requisito mínimo de 25 años de cotizaciones.

En promedio, e indistintamente de la edad, los afiliados al SAP presentan 2.5 años cotizados (2.7 los hombres y 2.4 las mujeres), y las mujeres presentan un menor tiempo promedio de cotización para

Gráfico 9. Comparación entre tiempos promedio de afiliación y cotización al SAP (afiliados sin historial de cotizaciones al SPP), según sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

casi todas las edades. Si bien es cierto el promedio general está siendo presionado a la baja por el alto porcentaje de afiliados que no presentan ninguna cotización, los resultados son indicativos de los grandes retos de cobertura que realmente enfrenta el sistema, en especial para las mujeres.

Resulta especialmente preocupante el declive que se observa en los tiempos de cotización promedio a partir de los 34 años y conforme aumenta la edad. En particular para aquellos afiliados cercanos a las edades de retiro, que deberían encontrarse en valores superiores para poder asegurar su derecho a pensión. En otras palabras, el comportamiento observado no coincide con el comportamiento esperado de crecientes períodos de afiliación y cotización conforme aumenta la edad.

El gráfico también refleja que existe una brecha importante entre los tiempos de afiliación y cotización, que llega a representar, en promedio, 6.8 y 5.4 años de cotización, respectivamente, para aquellos hombres y mujeres en edad de retiro. Dicha brecha presenta un comportamiento particular y crece de manera más consistente y acelerada cuando los afiliados tienen entre 18 y 32 años. A la edad de 33 años, se presenta una diferencia de 5.2 años (5.4 para los hombres y 5 para las mujeres) en los tiempos de cotización con respecto a los tiempos de afiliación; en edades posteriores, la brecha continúa fluctuando, pero en menor medida.

En otras palabras, resulta fundamental atender la fase inicial de la vida laboral activa de las personas, y en especial, aquella comprendida entre los 18 y

32 años de edad, en tanto esta acumula vacíos en las cotizaciones y repercute negativamente en la probabilidad futura de hombres y mujeres de lograr los requisitos de tiempo cotizado al SAP.

Tal como se indicó anteriormente, este tipo de análisis permite acercarse de manera más precisa al potencial de cobertura del sistema de pensiones a partir de los parámetros que la determinan. A modo de ejemplo, y de manera indicativa, se realizará el análisis para un trabajador promedio afiliado al SAP de 35 años¹⁹ de edad y sin historial de cotizaciones en el sistema público.

De acuerdo a los registros de la Superintendencia Adjunta de Pensiones, un afiliado tiene a esta edad

un promedio de 4.09 años cotizados: 4.21 si es hombre y 3.96 si es mujer. En este escenario, la probabilidad de que un hombre alcance los 25 años de cotización (en los 25 años que le quedan previo a alcanzar la edad

de retiro de 60 años) es mayor que la de las mujeres, y podría, en el mejor escenario, superar el requisito del mínimo de 25 años de cotizaciones establecido por la Ley SAP y lograr un total de 29.21 años cotizados. Por el contrario, una mujer de esa edad no lograría cumplir con los 25 años de cotización. Suponiendo ese valor promedio como base más un récord de cotización perfecto, la mujer alcanzaría sólo un máximo de 23.96 años de cotizaciones a los 55 años.

Lo anterior implica que aunque la mujer parezca nivelarse en materia de frecuencia de cotizaciones y niveles salariales en algunos períodos de su vida laboral, no logra hacerlo en la condición que

DEL TOTAL DE 2,097,508 AFILIADOS, 33.6 % NO REGISTRA NINGUNA COTIZACIÓN. EN PROMEDIO, E INDISTINTAMENTE DE LA EDAD, LOS AFILIADOS AL SAP PRESENTAN 2.5 AÑOS COTIZADOS (2.7 LOS HOMBRES Y 2.4 LAS MUJERES).

representa el requisito básico establecido para gozar de su derecho a pensión: el tiempo cotizado.

Dadas las características del mercado de trabajo salvadoreño y de un sistema de pensiones que está diseñado para operar bajo un régimen de capitalización individual plena, el establecimiento de una edad de retiro diferenciada y menor claramente perjudica las posibilidades de las mujeres para optar a una pensión. En este sentido, es indispensable reflexionar sobre los motivos y supuestos tras estas diferencias; pero especialmente sobre las consecuencias de mantener fijos parámetros como éste ante entornos institucionales, laborales, familiares, demográficos y sociales cambiantes, en los cuales la protección social de las mujeres se asegura cada día menos como resultado de una relación de dependencia de su cónyuge o de su descendencia.

Si bien es cierto la reciente y tácita flexibilización de la edad de retiro de la última reforma mejora en principio la probabilidad de poder cumplir con el requisito de tiempo cotizado, esta situación debe analizarse con más cautela sobre la base de la evidencia y sobre el comportamiento observado y no supuesto de los agentes económicos, entre los cuales se encuentran los trabajadores y empleadores. Para ello, es indispensable reconocer que la edad es un factor que incide en la ocupación y profundizar, por medio de otros estudios, en cómo afecta en la práctica las actitudes y comportamiento de los actores económicos.

Dadas las condiciones del mercado laboral salvadoreño, es bastante ambicioso suponer un récord perfecto de cotizaciones, y más aún, suponer que no existe discriminación para personas que continúan trabajando cerca de la edad del retiro.

En un escenario realista, la probabilidad de

cumplir las condiciones de retiro es en conjunto desfavorable, y lo es más para aquellas personas que actualmente se encuentran en una etapa laboral intermedia o avanzada (mayores de 34 años las mujeres y 39 años los hombres). Estas situaciones se describirán y analizarán con mayor detalle en la siguiente sección.

3.2 Densidad individual de cotizaciones

Esta sección analiza la densidad individual de cotizaciones, indicador que compara para cada trabajador afiliado, el tiempo efectivamente cotizado con respecto al tiempo máximo potencial que pudo haber cotizado. Tal como se mencionó en el apartado metodológico, se calculan dos tipos de densidades de cotización sobre la base de dos criterios diferenciados para estimar el tiempo máximo potencial cotizado: el tiempo de afiliación y la vida laboral.

Ambos criterios presentan ventajas y desventajas. La densidad individual de cotización calculada sobre la base del tiempo de afiliación ofrece una aproximación alternativa al desafío de cobertura del sistema de pensiones y permite identificar variables que afectan estos niveles de cobertura, utilizando valores reales, provenientes de una misma fuente, en este caso, los registros del SAP.

Una de las desventajas de este primer indicador es su alcance: dada la disponibilidad de los datos, el análisis de este tipo de densidad se acota únicamente a los afiliados con historial exclusivo de cotización al SAP, en tanto la base de datos provista por la SP no brinda información de las fechas de afiliación a un sistema de pensiones para aquellos afiliados al SAP que sí registran tiempo cotizado en el SPP. La segunda y tal vez

la más importante desventaja es que no está directamente vinculada con la edad de los afiliados, y por lo tanto, no es tan útil para proyectar el cumplimiento de los requisitos al momento de llegar a la edad de retiro; en consecuencia, se dificulta la estimación de la cobertura esperada del sistema de pensiones.

La densidad individual de cotización calculada sobre la base de la vida laboral supera esta debilidad, dado que la definición misma del criterio de vida laboral toma en cuenta las edades de los afiliados. En este sentido, establece un supuesto de una edad común de inicio de la vida activa, que se aplica a todos los registros de los afiliados al SAP. Esto permite la consideración de la base completa y de los tiempos cotizados tanto al SPP como al SAP por parte de todos los afiliados al SAP. Lo anterior ofrece un análisis más compatible con las condiciones de retiro y facilita la realización de estimaciones más precisas de la cobertura esperada del sistema de pensiones. La desventaja es que la edad utilizada como referencia para el inicio de la vida laboral (en este caso, los 16 años, según definición de la PEA) no proviene de los registros, y en este sentido, no necesariamente se apega a la situación real de los individuos.

En los dos casos, la densidad individual de cotizaciones puede presentar valores entre 0 y 1. Si el trabajador está afiliado y no registra ninguna cotización, independientemente del momento en que se afilió o de la edad en que comenzó a trabajar, presentará una densidad individual equivalente a cero. Ello significa que no está acumulando, ni lo

ha hecho en el pasado, derechos para el retiro. Por el contrario, si el valor de la densidad individual es igual a 1, significa que el trabajador presenta un récord perfecto de cotizaciones (ya sea desde el momento en que se afilió e independientemente de la edad, para el caso de la densidad individual calculada sobre la base del tiempo de afiliación; o desde el inicio de la vida laboral, en este caso, los 16 años).

Cabe mencionar que para poder optar a una pensión de vejez no es indispensable asegurar una densidad equivalente a 1. Dados los parámetros para el retiro establecidos en El Salvador (25 años de aportes en una vida laboral estimada de 44 y 39 años para hombres y mujeres, respectivamente), se

esperaría que una densidad cercana a 0.60 (0.57 hombres y 0.64 mujeres) sea suficiente para acceder a este beneficio.

A continuación los principales resultados

de este análisis para las diferentes categorías de afiliados al SAP. Un análisis complementario sobre las densidades de cotización acotada para el total de cotizantes activos a diciembre de 2011 se presenta en el Anexo 2.

3.2.1 Densidad de cotizaciones sobre la base del tiempo de afiliación

La distribución de los 1,614,613 afiliados al SAP que no registran tiempo cotizado al SPP, según su densidad de cotización se muestra en gráfico 10. Como se puede observar, la distribución concentra a un 43.6 % de estos afiliados con un valor de densidad de cotizaciones igual 0,

LA POBLACIÓN CON UNA DENSIDAD DE COTIZACIONES IGUAL A CERO ES EN PROMEDIO MÁS JOVEN (53.3 % TIENE 25 AÑOS O MENOS) QUE LA POBLACIÓN QUE PRESENTA MAYORES DENSIDADES DE COTIZACIÓN.

mientras que sólo el 11 % presenta una densidad de 1. Cabe mencionar que el alto porcentaje de afiliados que no registra ninguna cotización se explica en parte por las estrategias comerciales de las AFP, que afilian a personas quienes no necesariamente forman parte de la población económicamente activa.

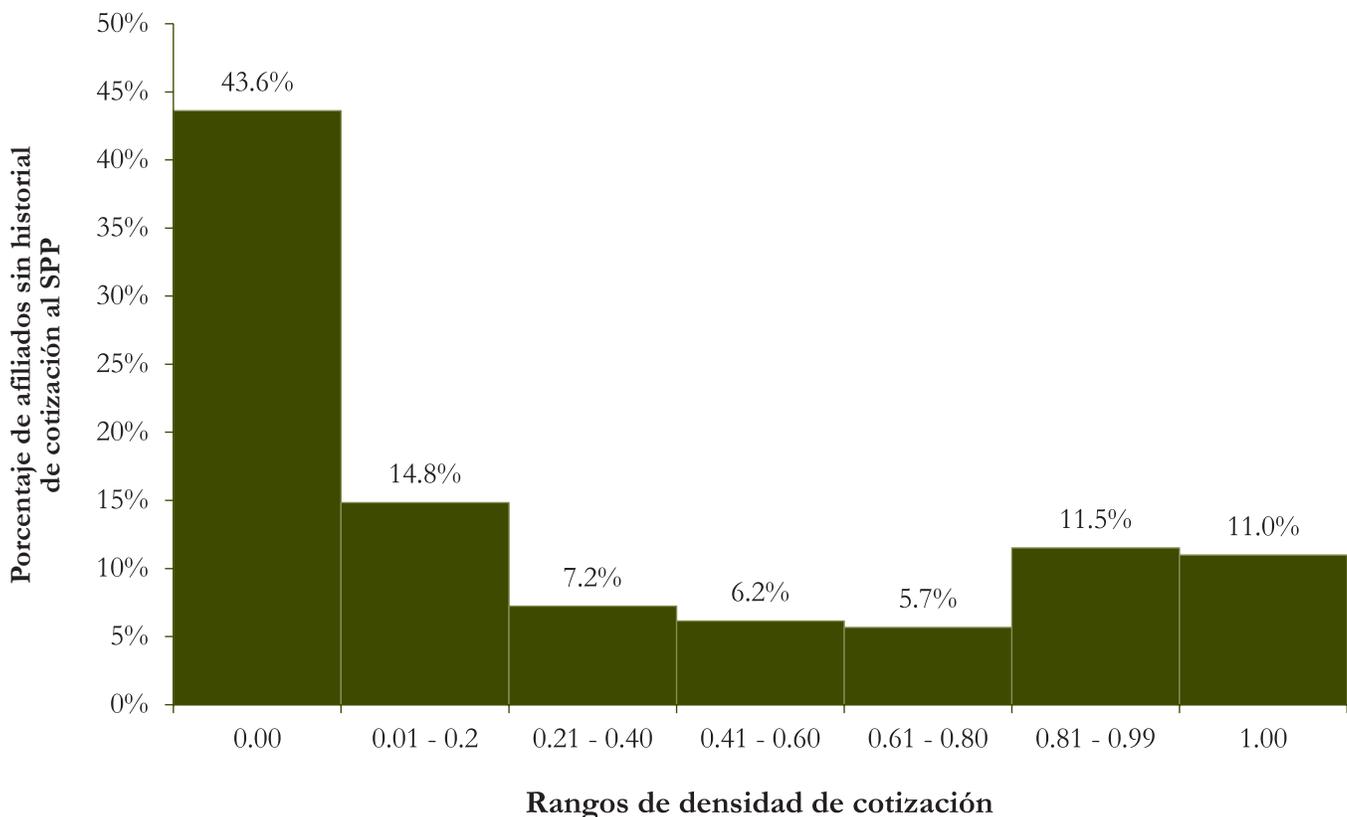
En este sentido, la población con una densidad de cotizaciones igual a cero es en promedio más joven (53.3 % tiene 25 años o menos) que la población que presenta mayores densidades de cotización (ver Anexo 3).

Otra razón que puede explicar la existencia de afiliados sin cotizaciones es la inserción en actividades no reguladas, que también suele afectar de manera especial a los más jóvenes en

el país, pero que como también se observa en el gráfico 9, no es una situación exclusiva de los mismos en tanto la ausencia de cotizaciones se observa de manera significativa en personas de todas las edades. Sin embargo, la base de datos disponible para este estudio no contenía variables que permitieran caracterizar las razones por las que los afiliados con densidad igual a cero no han cotizado, entre las cuales podrían encontrarse personas que no son parte de la PEA, que están en empleos no regulados u por otras razones.

En términos generales, la densidad promedio de cotización individual en el SAP es baja y asciende a 0.32. En otras palabras, un afiliado vinculado exclusivamente al SAP cotiza efectivamente menos de la tercera parte del tiempo

Gráfico 10. Densidad individual de cotizaciones (tiempo de afiliación, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

que debería, según el momento de afiliación. De manera alternativa y un tanto simplificada, podría incluso decirse que en un período definido de un año, un afiliado de este tipo acumula menos de cuatro meses de cotizaciones, y que a ese ritmo, le tomaría 75 años alcanzar las 300 cotizaciones que equivalen a los 25 años requeridos para pensionarse. Lograr los 25 años de cotizaciones en el período de actividad económica definido a la edad de retiro implicaría densidades de cotización promedio del orden de 0.60; valor que sólo es alcanzado o superado por el 28.2 % de la población afiliada al SAP (Gráfico 10).

La densidad de cotización individual muestra diferencias en función del sexo de los afiliados y la edad (Cuadro 2). Es, por ejemplo, consistentemente superior entre la población masculina (en promedio 0.34 para los hombres y 0.30 para las mujeres), independientemente del grupo etario que se analice. Presenta su valor mínimo de 0.22 cuando

los afiliados tienen entre 16 y 25 años (0.24 para los hombres y 0.20 para las mujeres). De hecho, la población joven se encuentra sobre-representada entre aquellos afiliados sin historial de cotizaciones al SPP, alcanzando un 37 %. Mientras que de los afiliados que tienen una densidad igual a cero, los jóvenes son el 53.3 %.

Por su parte, la densidad de cotización alcanza un valor máximo de 0.40 (0.42 para los hombres y 0.38 para las mujeres) cuando los afiliados se encuentran entre los 26 y 35 años de edad, para luego volver a mostrar una tendencia decreciente.

La densidad individual de cotizaciones está también relacionada de forma positiva con el nivel de ingresos de este tipo de afiliados: a mayor nivel de IBC, mayor la densidad de cotización. El gráfico 11 muestra los valores promedio de IBC por rango de densidad para una muestra de 402,235 afiliados sin historial de cotización al SPP que registraron ingresos en el mes de diciembre 2011.

UN AFILIADO VINCULADO EXCLUSIVAMENTE AL SAP COTIZA MENOS DE LA TERCERA PARTE DEL TIEMPO QUE DEBERÍA. A ESE RITMO, LE TOMARÍA 75 AÑOS ALCANZAR LAS 300 COTIZACIONES QUE EQUIVALEN A LOS 25 AÑOS REQUERIDOS PARA PENSIONARSE.

Cuadro 2
Distribución de población afiliada al SAP (sin historial de cotización al SPP) y densidades promedio de cotización individual, por grupos de edad y sexo

Grupo etario	Porcentaje de población afiliada			Densidad de cotización (promedio)			Variación (%)
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
16-25	37.2 %	36.2 %	36.7 %	0.24	0.20	0.22	
26-35	42.0 %	41.6 %	41.8 %	0.42	0.38	0.40	81.6 %
36-45	14.1 %	16.8 %	15.4 %	0.37	0.34	0.35	-11.9 %
46-55	5.5 %	5.4 %	5.5 %	0.35	0.32	0.33	-5.5 %
56-60	1.2 %	0 %	0.6 %	0.32		0.32	-3.3 %
Total	100 %	100 %	100 %	0.34	0.30	0.32	

Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

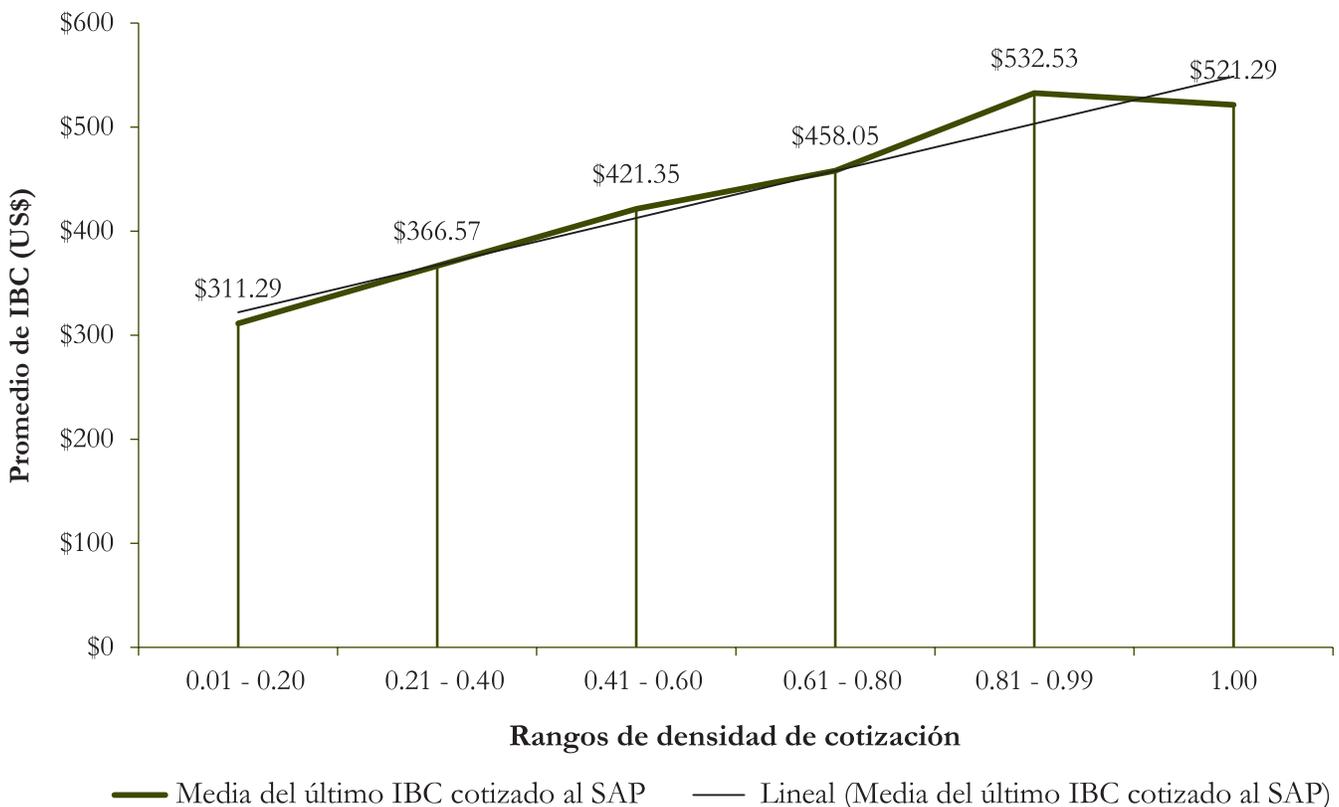
3.2.2 Densidad de cotizaciones sobre la base de la vida laboral

Los resultados del análisis de la densidad individual de cotizaciones calculada sobre la base de la vida laboral arrojan resultados diferentes, en parte porque la población de referencia es diferente y más amplia, pero también porque presenta características demográficas distintas. En este análisis se utiliza la base completa de 2,097,508 afiliados al SAP, que incluye a aquellos que registraron cotizaciones en el SPP. Este segmento de la población presenta edades en promedio superiores a los trabajadores que sólo presentan registro de afiliación con el SAP, y como resultado de una trayectoria laboral más extensa, también mayores tiempos de cotización a un sistema de pensiones.

El gráfico 12 muestra la distribución de los afiliados por densidad individual de cotizaciones. Como se puede observar, se repite el patrón de alta concentración de afiliados con densidad igual a 0 (33.6 %). En otras palabras, la tercera parte de los afiliados no está acumulando tiempo para el retiro y un porcentaje insignificante de 0.1 % presenta un registro perfecto de cotizaciones, bajo los criterios de edad establecidos para definir la vida laboral en este estudio.

El promedio de la densidad individual de cotizaciones (vida laboral) del total de la población afiliada al SAP es menor al calculado con la fórmula anterior, asciende a 0.23 (0.25 para hombres y 0.22 para mujeres), es inferior para las mujeres indistintamente del grupo de

Gráfico 11. Promedio de IBC por rango de densidad de cotización (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

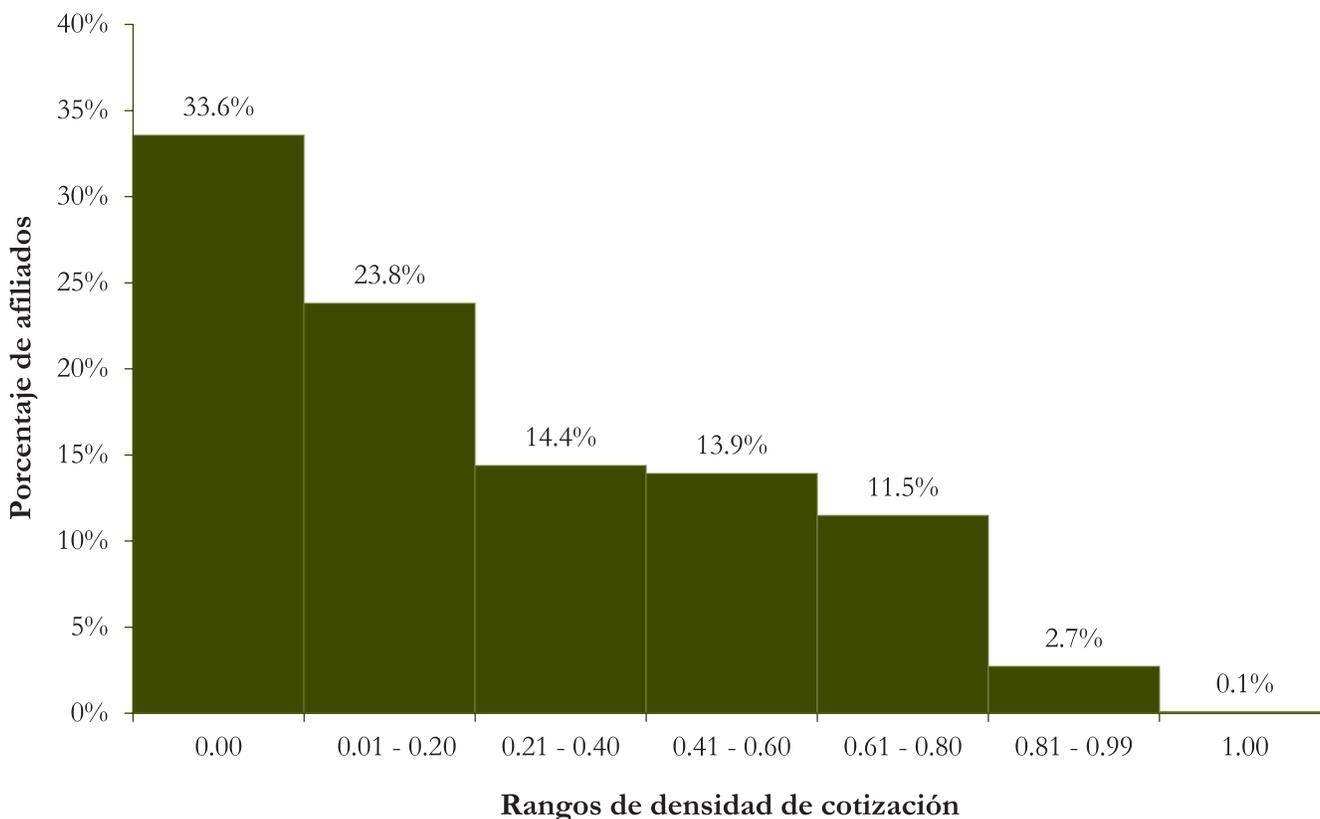
edad (ver cuadro 3) y se encuentra muy por debajo de los valores de referencia señalados anteriormente (0.60 global, 0.57 para hombres y 0.64 para mujeres). La distribución de las densidades individuales de cotización muestra que menos del 15 % de los afiliados alcanza o supera este valor de referencia, y por lo tanto, tendría posibilidad de cumplir a la edad de retiro con los requisitos para optar a una pensión.

Cabe mencionar que pese a que estos resultados parecen más pesimistas, el análisis es más confiable y preciso, no sólo porque toma en consideración la totalidad de los afiliados al SAP, sino también porque la definición misma del indicador de cotización individual utilizado permite controlar la sobre-

estimación que puede generarse en la densidad de cotizaciones para aquellos casos de afiliación tardía, pero constante.

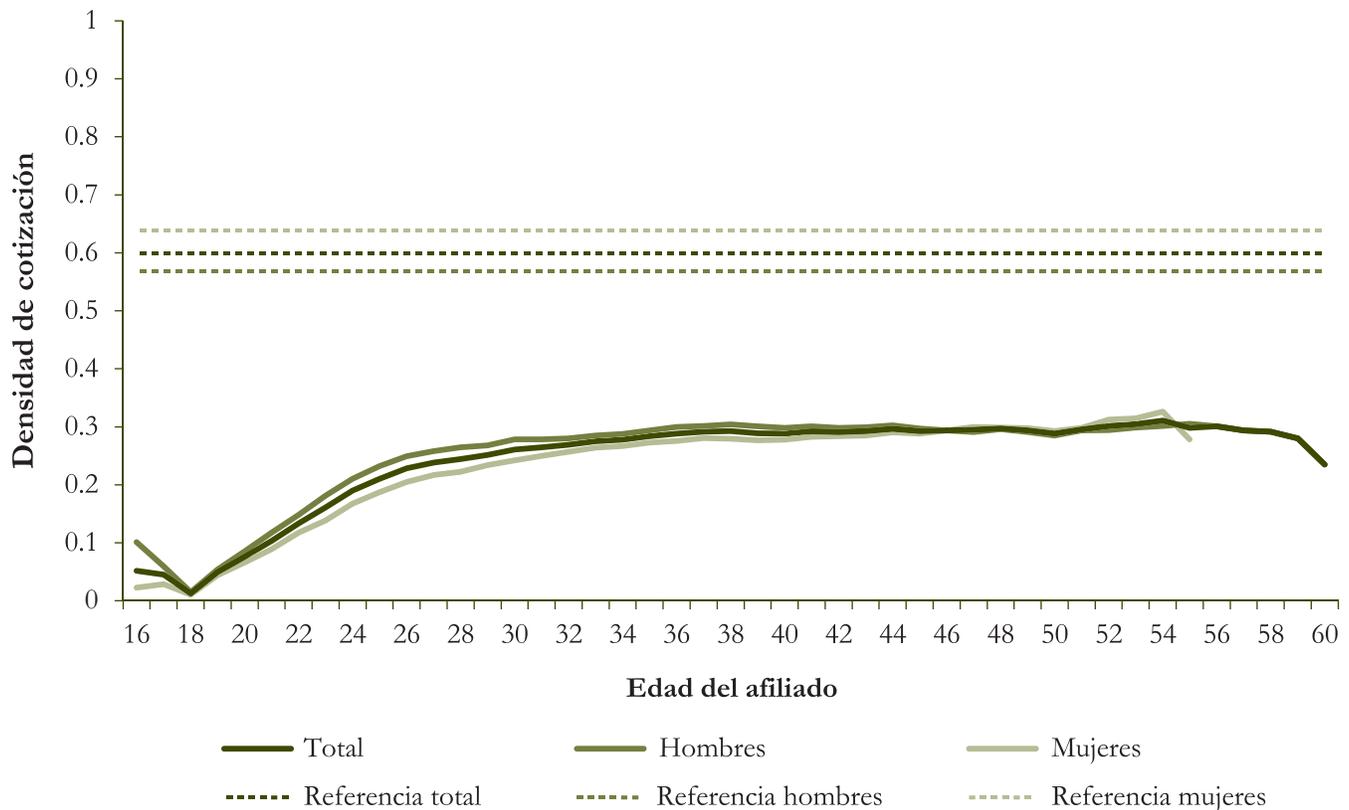
En este sentido, se observa también un comportamiento ligeramente diferenciado de la relación entre las edades de los afiliados y las densidades promedio de cotización con respecto al análisis anterior. La similitud radica en que el mínimo valor para la densidad de cotizaciones se manifiesta en la población joven que se encuentra entre los 16 y 25 años de edad. La diferencia es que la densidad muestra una tendencia creciente conforme aumenta la edad, que refleja el efecto acumulativo a lo largo de la vida laboral activa de los trabajadores. Si bien es cierto bajo este análisis los valores máximos de densidad se presentan cerca

Gráfico 12. Densidad individual de cotizaciones (vida laboral, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Gráfico 13. Densidad de cotización promedio por edad simple y sexo (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

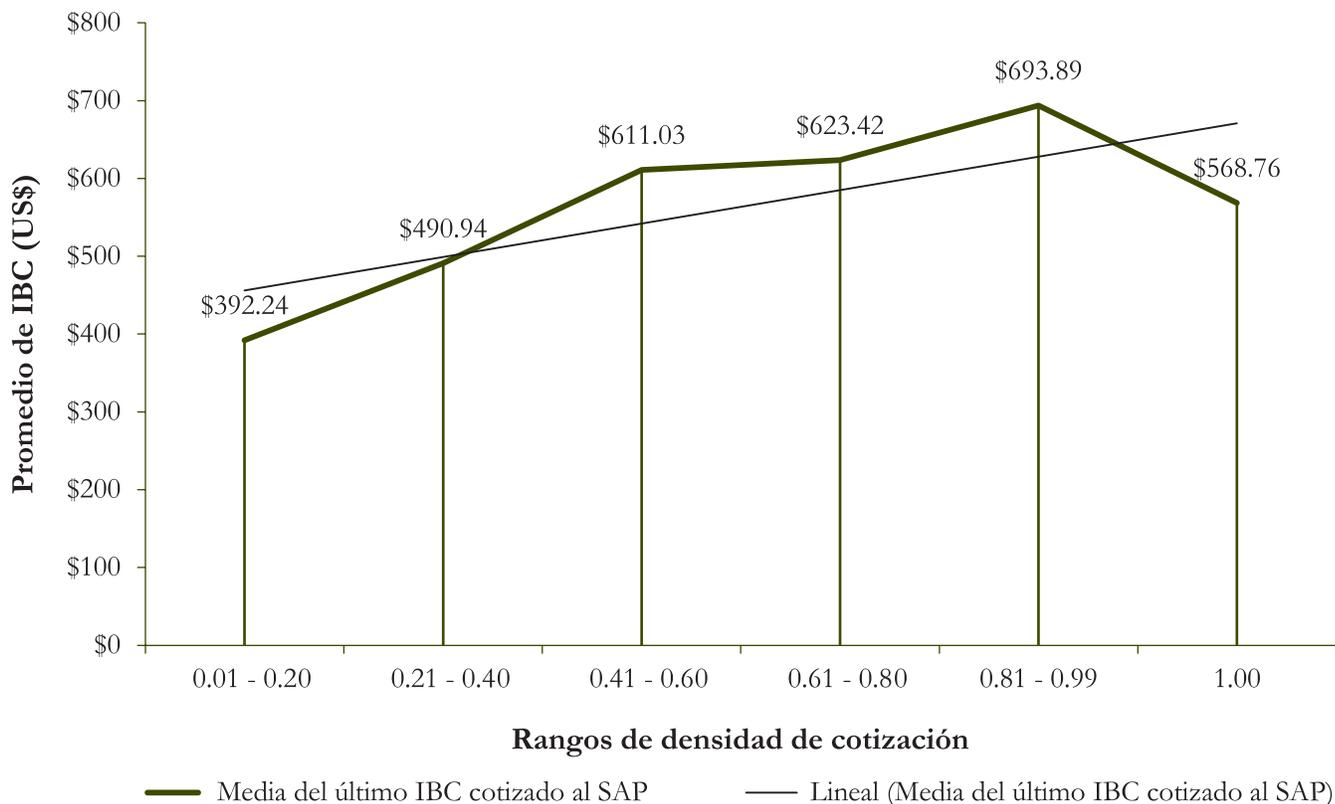
Nota: las líneas punteadas corresponden a las densidades de cotización de referencia total, de hombres y de mujeres, respectivamente, que reflejan en términos ideales y dada la combinación de requisitos para el retiro (edad y años cotizados) la densidad que un trabajador promedio debería alcanzar para lograr cumplir los requisitos para acceder a una pensión.

Cuadro 3
Distribución de población afiliada y densidades promedio de cotización individual
por grupos de edad y sexo

Grupo etario	Porcentaje de población afiliada			Densidad de cotización (promedio)			Variación (%)
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
16-25	27.6 %	29.1 %	28.3 %	0.14	0.11	0.13	
26-35	34.4 %	36.3 %	35.3 %	0.28	0.24	0.26	108.1 %
36-45	22.8 %	24.3 %	23.5 %	0.30	0.28	0.29	12.6 %
46-55	12 %	10.3 %	11.2 %	0.30	0.30	0.30	1.6 %
56-60	3.2 %	0 %	1.7 %	0.29		0.29	-3.9 %
Total	100 %	100 %	100 %	0.25	0.22	0.23	

Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Gráfico 14. Promedio de IBC por rango de densidad de cotización (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

de la edad de retiro, es entre los 26 y 35 años que aumenta considerablemente la densidad calculada.

El gráfico 13 presenta con mayor detalle el comportamiento de las densidades promedio de cotización por edad simple y sexo, destaca la brecha entre los valores promedio calculados de la densidad de cotización y los valores de referencia estimados para poder cumplir los requisitos para el retiro y reitera que es durante la primera mitad del período de actividad económica donde se presenta el mayor impulso a la densidad

de cotización. De hecho, a partir de los 36 años se observa un estancamiento en los valores promedio de las densidades calculadas.

Si bien es cierto esta evolución amerita un análisis más pormenorizado que tome en cuenta aspectos vinculados a la demanda y a la oferta en los mercados laborales, sugiere que el mercado laboral salvadoreño está segmentado por edades y que pueden existir, entre otras, prácticas discriminatorias que dificultan la inserción

RESULTA RELEVANTE MENCIONAR QUE LA EDAD A PARTIR DE LA CUAL SE ESTANCA LA DENSIDAD DE COTIZACIÓN COINCIDE CON EL LÍMITE QUE SE EXPRESA EN ANUNCIOS DE RECLUTAMIENTO QUE REQUIEREN PERSONAS “NO MAYORES DE 35 AÑOS DE EDAD”.

y el empleo en condiciones de formalidad a personas en ciertos rangos de edades, y concretamente mayores de cierta edad. En este sentido, resulta relevante mencionar que la edad a partir de la cual se estanca la densidad de cotización coincide con el límite que se expresa en anuncios de reclutamiento que requieren personas “no mayores de 35 años de edad”.

Aunque comunes y socialmente aceptadas, este tipo de situaciones generan distorsiones y pueden explicar parcialmente las dificultades que se observan a nivel agregado de sostener y aumentar, durante ciertas etapas de la vida laboral, la acumulación efectiva de años cotizados.

Sin embargo, este comportamiento también puede explicarse desde la perspectiva de los trabajadores, que a partir de cierta edad pueden tener una valoración individual más realista sobre sus posibilidades de cumplir los requisitos de retiro, y ante un escenario negativo, toman la decisión de dejar de hacer contribuciones a la seguridad social.

Al igual que en el análisis anterior, también se confirma una relación positiva entre el IBC y la densidad de cotización de los afiliados. El gráfico 14 muestra los resultados para un total de 595,434 afiliados que registraron ingresos a diciembre de 2011.

En conclusión, las densidades individuales de cotización se concentran en valores bajos, con un promedio de 0.23 para el total de afiliados al SAP, y con diferencias por edades, sexo y niveles de IBC

que indican desafíos particulares de cobertura para los trabajadores jóvenes, las mujeres y los trabajadores de bajos ingresos.

Por su parte, existe un 33.3 % de afiliados que no registra ninguna cotización; mientras que, menos de un 15 % presenta densidades equivalentes o superiores a los valores de referencia estimados para poder cumplir los requisitos de optar a una pensión.

Esta situación refleja que para un elevado número de trabajadores salvadoreños, la afiliación a un sistema de pensiones es simbólica y difícilmente será conducente a acceder a una debida protección de ingresos durante la vejez.

En la siguiente sección se perfilan, sobre

la base del cálculo de densidades requeridas, las coberturas esperadas tomando en cuenta tanto los requisitos actuales para el retiro así como cambios en estos parámetros.

Para finalizar, es importante mencionar que este primer análisis exploratorio de la densidad individual de cotizaciones se realizó con ciertas limitaciones, dado que no se contó con otras variables como el tipo de ocupación o rama de actividad económica del trabajador. En esta oportunidad, estos datos no estaban disponibles dado que las diferentes instituciones del sistema previsional salvadoreño no han homologado a la fecha las clasificaciones correspondientes. Dicha situación representa una oportunidad para estas instancias de avanzar en la estandarización de información que es crucial para orientar la toma de decisiones de política pública.

EXISTE UN 33.3 % DE AFILIADOS QUE NO REGISTRA NINGUNA COTIZACIÓN, MIENTRAS QUE MENOS DE UN 15 % PRESENTA DENSIDADES EQUIVALENTES O SUPERIORES A LOS VALORES DE REFERENCIA ESTIMADOS PARA PODER CUMPLIR LOS REQUISITOS DE OPTAR A UNA PENSIÓN.

4. ESTIMACIÓN DE LA COBERTURA ESPERADA DEL SAP

Esta sección pretende realizar un primer ejercicio de estimación de la cobertura esperada del SAP, en el contexto actual y ante posibles cambios en reformas paramétricas en la edad y en el número de años requeridos para tener derecho a una pensión.

El análisis que se realiza es observacional, descriptivo²⁰ y comparativo. Primero, estima la cobertura esperada al momento del corte de la información, tomando en cuenta la probabilidad²¹ que una persona logre cumplir el requisito de tiempo de retiro al llegar a la edad de jubilación. Para ello, se calcula para cada individuo afiliado al SAP la densidad requerida de cotizaciones, entendida como la densidad que debería alcanzar y sostener una persona para cumplir - en el período comprendido entre el momento actual y la edad legal de retiro - el tiempo de cotización exigido por ley (ver Anexo 1). Luego, se compara el valor de la densidad requerida con la distribución de las densidades observadas calculadas para el conjunto de afiliados al SAP (vida laboral), y se clasifica al total de los afiliados en tres grupos:

- Población que quedará excluida de la cobertura del SAP, porque su densidad requerida para alcanzar el requisito de años de cotización es mayor que 1; es decir, requerirían sostener más del 100 % de sus cotizaciones en el período contemplado entre su edad actual y la edad de retiro, lo cual se considera imposible dadas las regulaciones del sistema de pensiones a diciembre de 2011 y el comportamiento observado de la densidad individual de cotizaciones de la población afiliada al SAP.

- Población cuya cobertura por parte del SAP se vislumbra como difícil o poco probable, pero no imposible. En este caso, se define el rango para la clasificación entre los valores correspondientes al cuartil superior de las densidades de cotización observadas. En otras palabras, se consideran en este grupo a aquellas personas que requerirán sostener entre el momento actual y la edad de retiro una densidad de cotizaciones entre 0.44 y 1 (0.46 y 1 para hombres, 0.42 y 1 para mujeres). Este rango agrupa el 25 % superior de las densidades de cotización observadas de la población afiliada al SAP²².

- Población cuya cobertura por parte del SAP es probable, aunque no necesariamente se encuentra garantizada. En este grupo se encuentra la población cuyas densidades requeridas son inferiores a 0.44 (0.46 para hombres y 0.42 para mujeres). Estos valores corresponden a los tres cuartiles inferiores de la distribución de las densidades observadas de cotización, por lo que representan a la mayoría (75 %) de la población afiliada al SAP.

En un segundo momento, el ejercicio se repite con el re-cálculo de las densidades requeridas ante posibles cambios paramétricos en la edad de retiro y los años de cotización y la reclasificación de la población afiliada según los nuevos valores de la densidad requerida.

Los resultados de este análisis indican que según las condiciones de retiro establecidas, del total de 2,097,508 afiliados al SAP, 27 % se encontrarían excluidos de la cobertura, 69 % en situación de difícil inclusión y únicamente 4 % en situación de probable inclusión. Del grupo clasificado como de difícil inclusión, 64 % requeriría sostener densidades

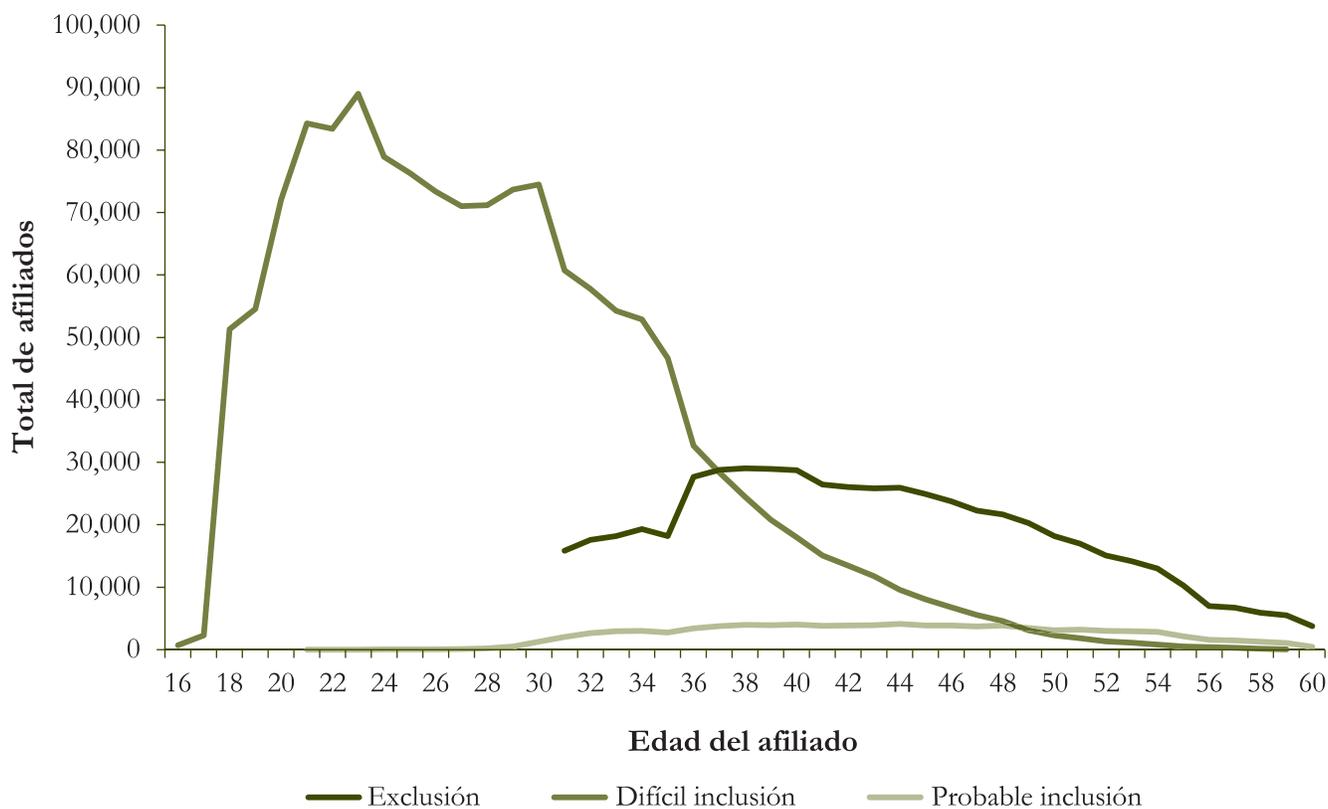
superiores a 0.67 para lograr cumplir con los requisitos para el retiro, valor que es observado únicamente en el 10 % de los afiliados al SAP. Puede agregarse que si bien es cierto los resultados obtenidos de las coberturas esperadas son menos favorables que los que se estiman a partir de otros indicadores globales, estas estimaciones son más realistas en tanto toman en cuenta la relación entre los parámetros del sistema de pensiones y el comportamiento de variables que condicionan el cumplimiento de estos parámetros.

El gráfico 15 presenta los resultados de la clasificación de la población afiliada según cobertura esperada, por edad simple. Tal como se puede observar, más de medio millón de afiliados, actualmente mayores de 30 años, no tendrían derecho a pensión

al cumplir su edad de retiro porque no lograrán acumular los 25 años de cotización requeridos. Esta situación tiene implicaciones en múltiples ámbitos, como la política social, porque este contingente de personas carecerá de protección de ingresos durante su vejez y posiblemente representará cargas económicas para sus familias o para el Estado. Pero también tiene implicaciones sobre los incentivos que se generan al interior del sistema previsional para discontinuar las contribuciones, sobre todo si se considera que la expectativa de acceder a una pensión es desfavorable ya en edades tempranas o intermedias del período de actividad económica de muchos afiliados.

Por su parte, se observa una alta participación de adultos jóvenes en la categoría de difícil

Gráfico 15. Clasificación de afiliados según cobertura esperada, por edad simple (2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

inclusión: aproximadamente 86 % tiene menos de 36 años de edad. Esta situación representa tanto una oportunidad como un riesgo. En este sentido, desafía a considerar acciones específicas para los trabajadores jóvenes a fin de asegurar y mantener el impulso observado en las contribuciones.

No atender oportunamente esta señal de alerta podría definir la balanza y engrosar las filas de la población que será excluida de la cobertura previsional del SAP.

El apartado siguiente presenta las estimaciones de la cobertura esperada, ante dos posibles escenarios de reformas paramétricas que se han venido discutiendo en los últimos años, las cuales pudieran introducir cambios en la edad de retiro y en los años de cotización requeridos (ver gráficos 16 y 17).

4.1 Cambios en la edad de retiro

La edad de retiro es un parámetro fundamental en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, en tanto condiciona para el caso de las pensiones por vejez, el momento de acceso al beneficio, el período potencial de acumulación de fondos para el retiro (saldo CIAP), así como la duración de la prestación, lo cual también tiene importantes implicaciones financieras. La definición de la edad de retiro no es una cuestión menor ni tampoco neutral. En principio, debe responder a factores demográficos, como la expectativa de vida de los afiliados, u otros de tipo económico y social, como la dinámica de inserción en los mercados de trabajo. En la práctica, sin embargo, se establece sobre la base de supuestos que no siempre

responden a la realidad de un país.

Según Novellino (2013: 34), del total de seis países de la región de Centroamérica (incluyendo Panamá), El Salvador es el país que presenta las menores edades de jubilación y constituye uno de cuatro países que aún mantienen edades diferenciadas de retiro entre hombres y mujeres, práctica común en diversos países de la región de América Latina pese a que perjudica la posibilidad de las mujeres para acceder a una pensión, en especial en contextos de mercados laborales segmentados y sistemas de seguridad social con regímenes contributivos y modelos de financiamiento de capitalización plena.

En los últimos años, la discusión sobre la edad de retiro se ha colocado como un posible parámetro a modificar desde una reforma previsional. A continuación se comparan cuatro escenarios para la estimación de la cobertura del sistema

previsional que podrían resultar de cambios en la edad de retiro: mantener la edad actual de retiro de forma diferenciada entre hombres y mujeres (60 los hombres, 55 las mujeres); equiparar la edad de retiro en 60 años (para ambos, hombres y mujeres); elevar la edad equiparada de retiro a 65 y 67 años, respectivamente.

Los gráficos 16a, b y c presentan los resultados de este análisis y muestran a nivel global, ligeras variaciones en la clasificación de la población afiliada ante cambios en la edad de retiro. Para el total de los afiliados, las modificaciones en este parámetro reducen el porcentaje de la población afiliada que quedaría definitivamente excluida de las coberturas previsionales al momento de lograr la edad de jubilación y contribuyen también a

**EL SALVADOR MANTIENE
EJEDADES DIFERENCIADAS DE
RETIRO ENTRE HOMBRES Y
MUJERES, PRÁCTICA COMÚN EN
DIVERSOS PAÍSES DE AMÉRICA
LATINA PESE A QUE PERJUDICA
LA POSIBILIDAD DE LAS MUJERES
PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN.**

incrementar, aunque no decididamente, el porcentaje de población que se clasifica como de probable inclusión. Equiparar la edad de retiro en 60 años entre mujeres y hombres e incrementar la edad de retiro a 65 y 67 años, por ejemplo, podría aumentar el porcentaje de población en situación de probable inclusión de 4.4 % en el escenario actual de edades diferenciadas de jubilación, a 5.7 %, 10.6 % y 14.5 %, respectivamente. Dados los valores estimados de las densidades requeridas, lo que se observa en términos generales es, en un primer momento de equiparación, un traslado de una categoría de exclusión definitiva a una de difícil inclusión; y ante un incremento en la edad de retiro de 60 a 65 años, un efecto mayor en las coberturas esperadas, dado que prácticamente se duplica el porcentaje de afiliados en situación de probable inclusión.

Cuando se analiza la información de manera desagregada por sexo, se observan algunas diferencias en las estimaciones entre la población masculina y femenina. En primer lugar, el porcentaje de mujeres que se encuentra en situación de exclusión es consistentemente mayor que el porcentaje de hombres, independientemente de los valores seleccionados para las diferentes edades de retiro. Esto sugiere que se necesitan mayores esfuerzos por compensar las desigualdades en el mercado laboral, que hacen que las mujeres acumulan desventajas que afectan sus posibilidades de acceder a una pensión.

Por su parte, la cobertura esperada de las mujeres afiliadas es más sensible a los cambios en la edad de retiro que la de los hombres, sobre todo en lo que compete a la reducción de la población que quedaría excluida de las coberturas. Sin embargo, y si bien es cierto la equiparación e incremento en las edades de retiro aumentan el porcentaje de población en situación de probable inclusión, este cambio no es suficiente

para que la cobertura alcance niveles adecuados u óptimos. Así, por ejemplo, un aumento de doce años en la edad de retiro para las mujeres (de 55 a 67 años) incrementaría el porcentaje de mujeres afiliadas al SAP en situación de probable inclusión de un 2 % a un 11 %, que si bien constituye una expansión en la cobertura, representa una mejora incipiente.

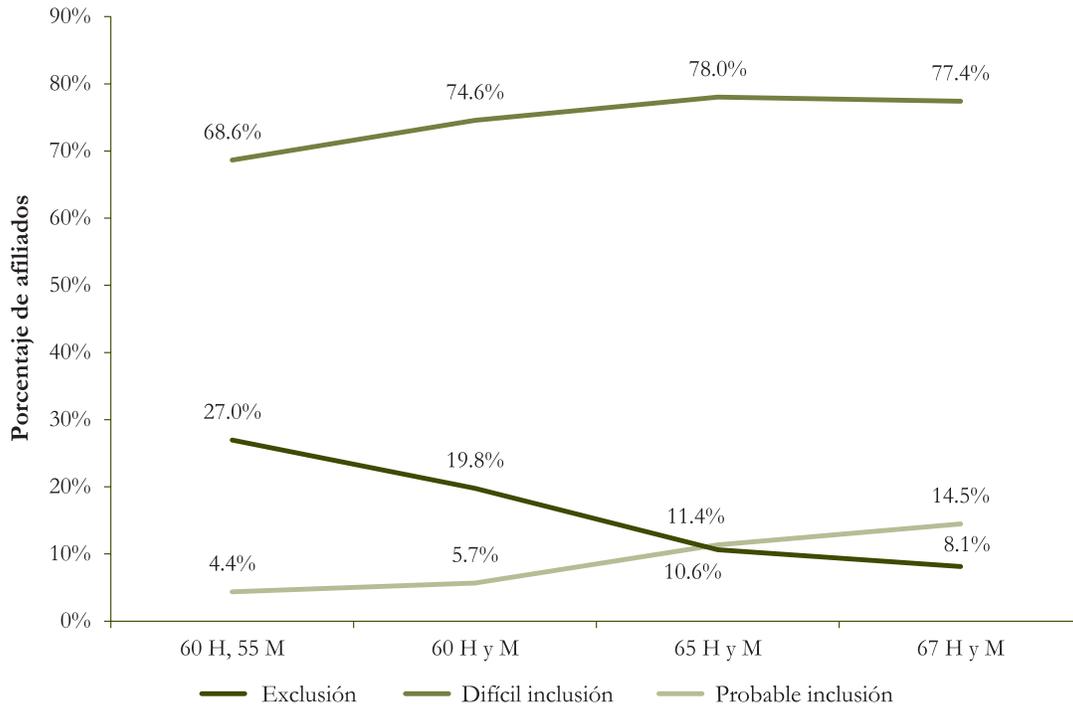
4.2 Cambios en los años de cotización requeridos para optar a una pensión

El establecimiento del requisito de 25 años de cotización para poder optar a una pensión de vejez (incluyendo una pensión mínima) es altamente restrictivo en el contexto salvadoreño, sobre todo si se considera el comportamiento y la distribución de las densidades individuales de cotización en el país. Los bajos niveles de cobertura esperada se explican precisamente por el incumplimiento de la mayoría de los trabajadores de este requisito en el período definido de actividad económica. Esta situación es confirmada por el alto porcentaje (62 % durante el año 2012) de solicitudes de pensión por vejez que terminan en devolución de saldo, precisamente porque las personas no logran cumplir el requisito de 25 años cotizados (Novellino, 2013).

Lo anterior pese a que la devolución de saldo fue concebida como un beneficio por excepción. Ello implica que el grado de exigencia del requisito de la edad de retiro, 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 pocas palabras, las condiciones mismas de diseño le impiden al sistema ejercer su función de asegurar la protección social durante la vejez.

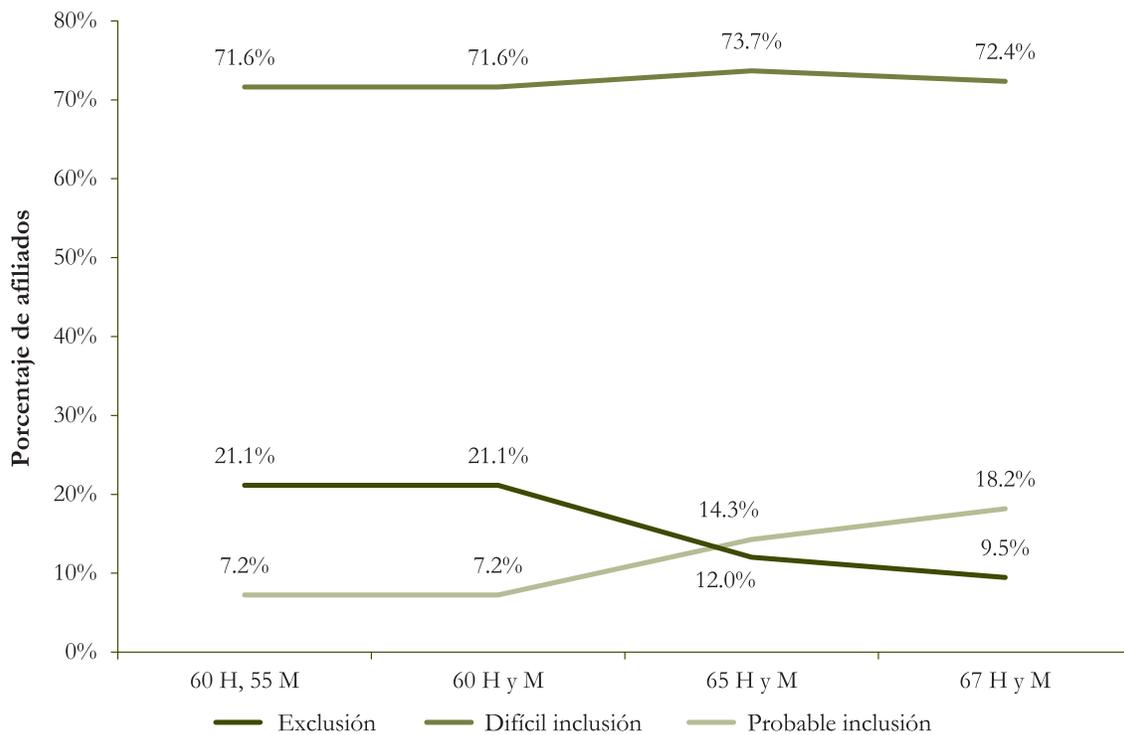
Gráfico 16. Estimaciones de cobertura ante cambios en edad de retiro

Gráfico 16a. Cambios en edad de retiro (total afiliados, 2011)



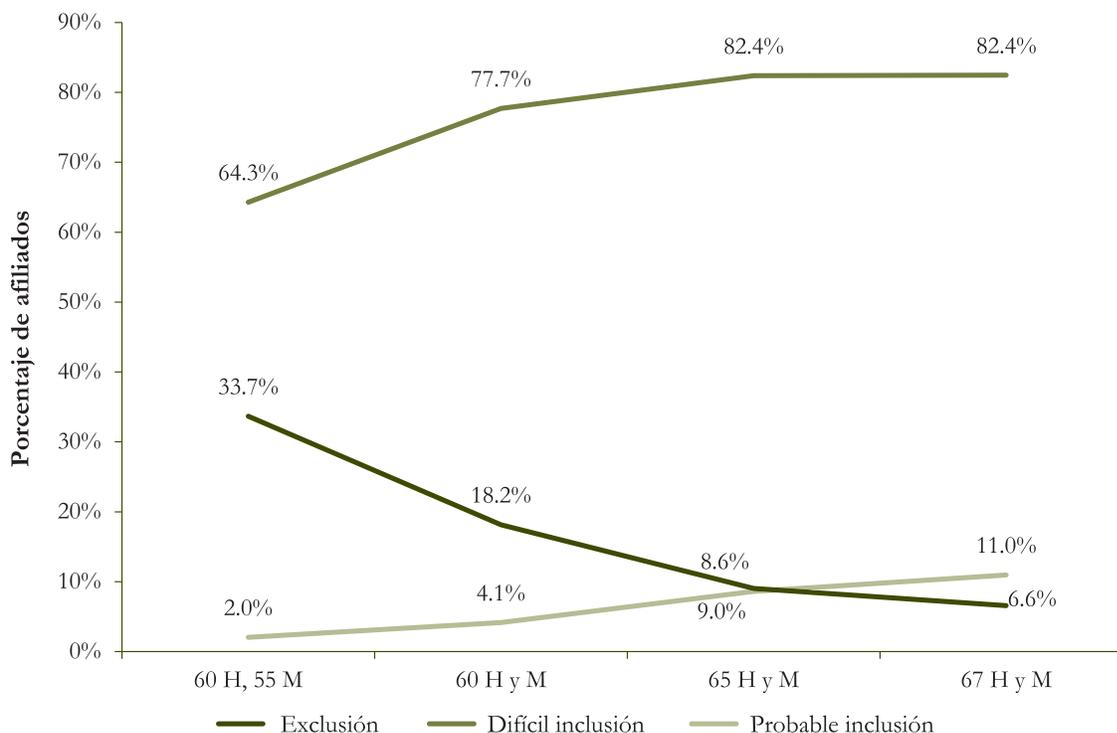
Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Gráfico 16b. Cambios en edad de retiro (total hombres, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Gráfico 16c. Cambios en edad de retiro (total mujeres, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Los gráficos 17a, b y c muestran las variaciones en las coberturas esperadas como resultado de la modificación en el parámetro de los años de cotización, y concretamente, de reducción a 20 años. Tal como se puede observar, la cobertura esperada es más sensible a los cambios en los años de cotización requeridos que a las modificaciones en la edad de retiro. Así, por ejemplo, reducir el tiempo de cotización en cinco años implicaría un incremento del porcentaje de afiliados en situación de probable inclusión del 4.4 % al 18.5 %. Cabe mencionar en este punto que se

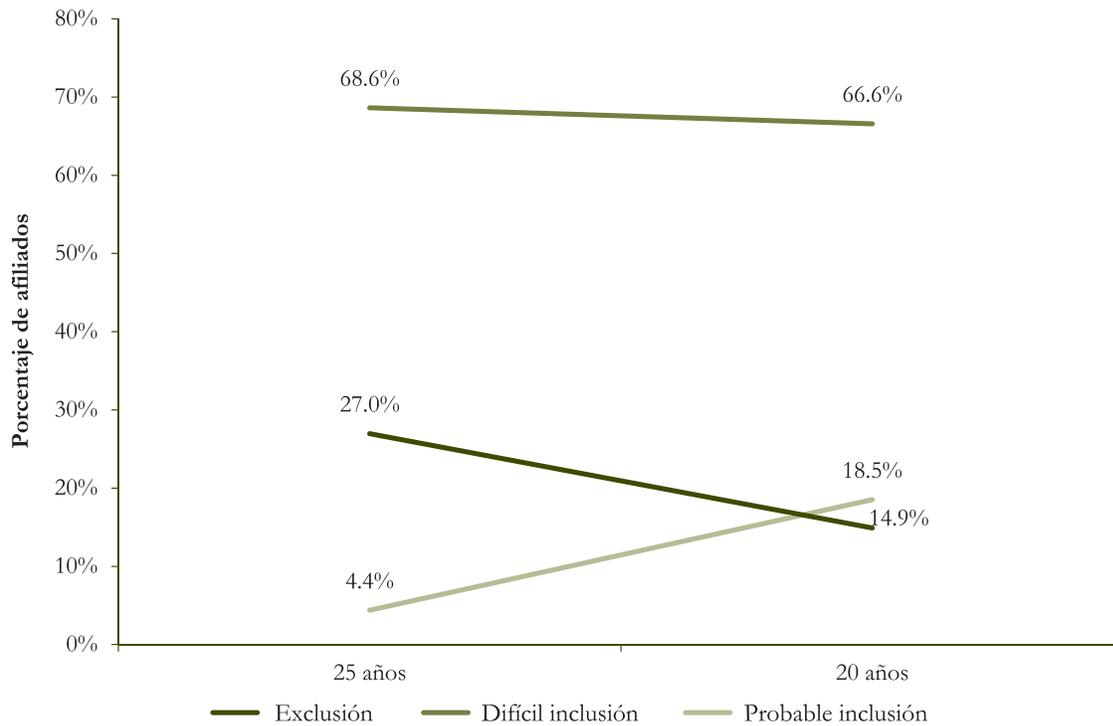
EQUIPARAR LA EDAD DE RETIRO A 60 AÑOS, ENTRE MUJERES Y HOMBRES, E INCREMENTARLA A 65 Y 67 AÑOS, POR EJEMPLO, PODRÍA AUMENTAR EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE CUMPLA CON LOS REQUISITOS PARA RECIBIR PENSIÓN; SIN EMBARGO, ESTO NO ES SUFICIENTE PARA QUE LA COBERTURA ALCANCE NIVELES ADECUADOS U ÓPTIMOS.

reconoce que una propuesta de modificación en los años de cotización debería acompañarse por análisis complementarios sobre su impacto en otros elementos de índole financiero, que incluyen; pero no se limitan a aspectos sobre la suficiencia de las pensiones. No obstante esa acotación, los resultados comparativos apuntan a la necesidad de reconsiderar, reducir y/o flexibilizar el requisito del tiempo mínimo cotizado, como una manera para ampliar la cobertura de las pensiones en el país.

Los resultados de este análisis también ponen en

Gráfico 17. Estimaciones de cobertura ante cambios en años de cotización requeridos

Gráfico 17a. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total afiliados, 2011)



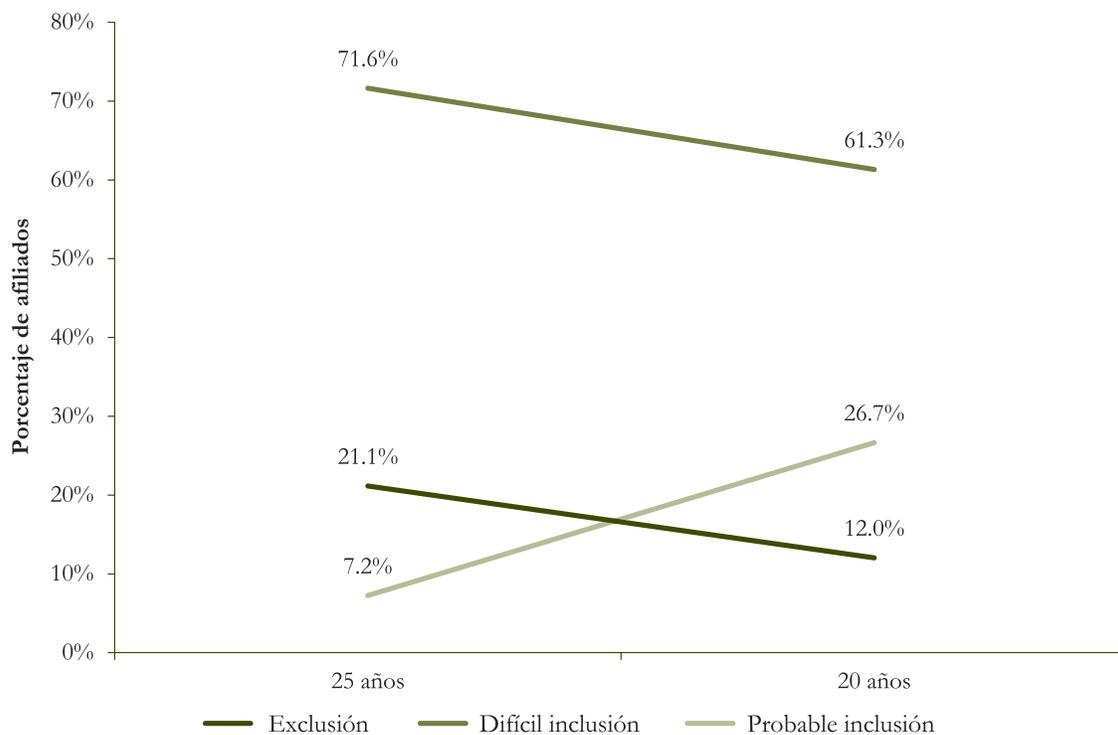
Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

evidencia que independientemente de los cambios propuestos en los años de cotización, las mujeres tienen peores perspectivas de inclusión a las coberturas previsionales que los hombres para todos los escenarios propuestos. Aún con las reducciones en los tiempos de cotización, un alto porcentaje de mujeres actualmente afiliadas al SAP quedarían excluidas (18.1 %) o en situación de incertidumbre (71.1 %) con respecto a sus posibilidades de acceder a una pensión (10.8 %). Esto obliga a repensar políticas para aumentar una participación más

LOS RESULTADOS COMPARATIVOS, ENTRE LOS CAMBIOS EN LA EDAD DE RETIRO Y LOS AÑOS DE COTIZACIÓN REQUERIDOS, APUNTAN A LA NECESIDAD DE RECONSIDERAR, REDUCIR Y/O FLEXIBILIZAR EL REQUISITO DEL TIEMPO MÍNIMO COTIZADO, COMO UNA MANERA PARA AMPLIAR LA COBERTURA DE PENSIONES EN EL PAÍS.

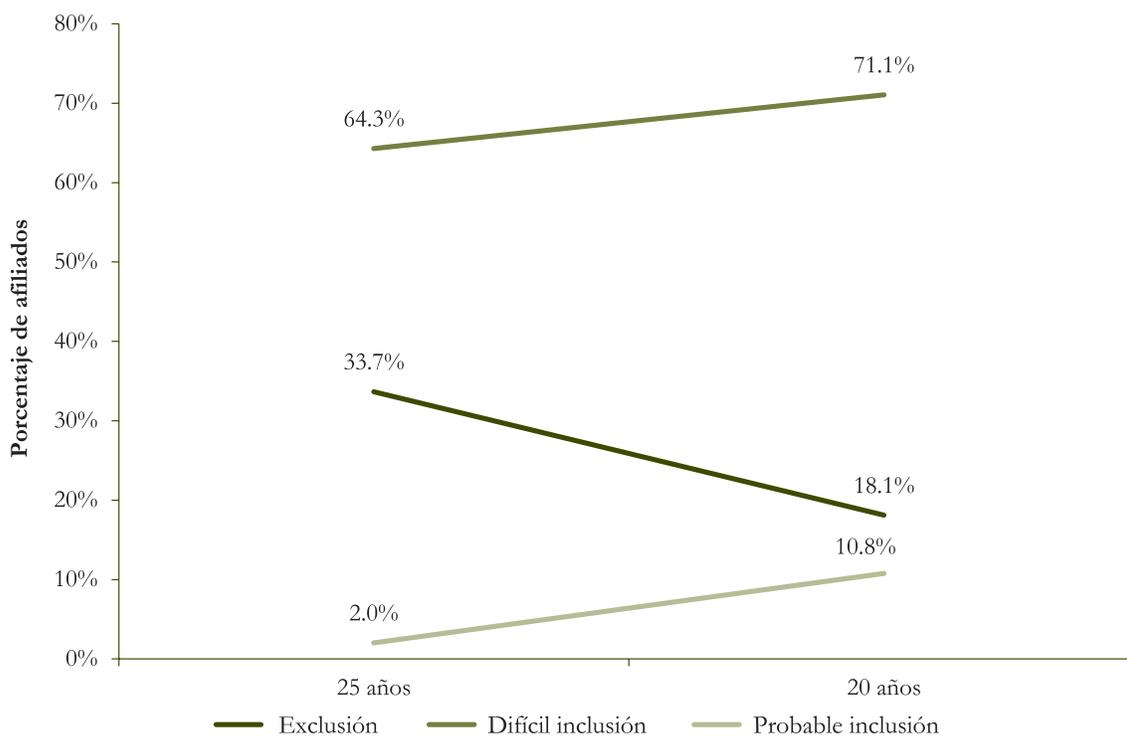
equitativa desde los mercados laborales, así como medidas compensatorias, que podrían incluir el reconocimiento de períodos de maternidad y crianza como años efectivamente cotizados, tal como lo han hecho ya otros países del continente (Uruguay y Chile, por ejemplo). Al actuar con una aparente “neutralidad” en materia de género, el SAP en la práctica reproduce las desventajas que acumulan las mujeres en los mercados laborales a lo largo de sus vidas y las profundiza, dificultando para muchas mujeres el goce de derechos de una pensión.

Gráfico 17b. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total hombres, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

Gráfico 17c. Cambios en años de cotización requeridos para optar a una pensión (total mujeres, 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

5. CONCLUSIONES

La cobertura constituye el objetivo social de cualquier esquema de seguridad social. La pregunta sobre quiénes y cuántos deberían estar cubiertos bajo un esquema es determinante si se considera que las personas son el fin de la intervención pública. En este sentido, el problema de la cobertura tiene una jerarquía importante en el análisis y evaluación de los sistemas previsionales, y su consideración debe estar a la base del diseño y de las respectivas reformas para mejorar la efectividad del sistema de pensiones. La cobertura expresa, en esencia, la coherencia de un esquema con los principios de la protección social. No obstante, también es una expresión de su sostenibilidad, porque en el contexto de regímenes contributivos, aprovechar el potencial de ahorro de los trabajadores redundaría no sólo en mejores coberturas sino también en fuentes más sólidas de financiamiento de las pensiones. Lo anterior aplica para sistemas de reparto, de capitalización parcial o de capitalización plena.

Uno de los supuestos tras las reformas que motivaron la instauración de regímenes de capitalización individual en varios países de América Latina, incluyendo El Salvador, fue que un sistema privado generaría incentivos para una mayor afiliación y, en consecuencia, aumentaría la cobertura de la fuerza laboral (Hujo, K., C. Mesa-Lago y M. Nitsch eds, 2004: 28). Pese a las dificultades para comparar cifras de cobertura antes y después de reformas, la evolución en los indicadores tradicionales de cobertura a luego de casi dos décadas de reformas no es aliciente

y sugiere que este supuesto nunca estuvo adecuadamente fundamentado. De hecho, en El Salvador la cobertura de pensiones se estimaba en 22.6 % de la PEA en 1993, cinco años antes de la reforma estructural de 1998 (Córdova, López y Mesa-Lago, 1994). En 2013, 15 años después de la reforma, la cobertura de pensiones estimada con el mismo indicador (cotizantes/PEA) no había mejorado sustancialmente ya que ascendía a 24.5 %²³.

En El Salvador, las discusiones sobre la cobertura del sistema previsional han sido relegadas a un segundo plano y opacadas por la delicada situación de la deuda pública y la misma deuda previsional. En más de 15 años de funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones, e incluso previo a la reforma estructural que modificó el régimen financiero de uno de capitalización parcial a uno de capitalización individual plena, las intenciones de extender la cobertura del sistema previsional no se tradujeron en acciones concretas.

Esta postergación ha colocado al sistema previsional salvadoreño en una situación crítica de cara a su objetivo de proteger a la población del riesgo de la pobreza en la vejez. El SAP en El Salvador presenta, en comparación con el resto de países que privatizaron sus fondos de pensiones en la región, la menor proporción de afiliados que efectivamente aportan (AIOS, 2010), con el agravante que este indicador se ha reducido notoriamente en los últimos años, de 46.3 % en 2003 a 28 % en 2010. Para 2011, la cobertura en términos de la relación entre cotizantes y afiliados se estimaba en 28.4 % (Cuadro 1).

Estos datos, son indicativos de los importantes desafíos de cobertura del sistema de pensiones en El Salvador, ya que algunos elementos de su diseño son incompatibles con el funcionamiento y dinámica del mercado de trabajo en el país. Estos problemas no son nuevos y trascienden el funcionamiento del SAP, pero se han intensificado en los últimos años como resultado tanto de factores externos asociados a la crisis económica internacional, a problemas relacionados con la desaceleración del crecimiento de la economía nacional, así como a otros factores institucionales vinculados a los parámetros mismos del sistema previsional, que imponen ciertas rigideces u omisiones importantes sobre el funcionamiento del mercado laboral en El Salvador.

Los grandes desafíos de cobertura son confirmados por el poco alentador desempeño de indicadores tales como la densidad individual de cotizaciones. El valor promedio de la densidad individual de cotizaciones (vida laboral) del total de la población afiliada al SAP asciende a 0.23 (0.25 para los hombres y 0.22 para las mujeres) y dista de manera considerable de la densidad de referencia estimada para que una persona logre acceder a una pensión 0.60 (0.64 para los hombres, 0.57 para las mujeres), en tanto estos valores son alcanzados o superados por una minoría de los afiliados (15 %). Vale la pena mencionar que las bajas densidades individuales de cotización son perjudiciales para cualquier tipo de régimen

financiero, pero afectan más a los individuos en modalidades de capitalización individual plena, en tanto la responsabilidad del financiamiento de la pensión recae fundamentalmente en el trabajador y en su capacidad de ahorro a lo largo de su vida productiva. Por ello es importante utilizar y dar seguimiento a este indicador.

Las perspectivas son menos alentadoras cuando se utiliza el indicador alternativo de densidad requerida de cotizaciones para clasificar a la población respecto a su probable inclusión en la cobertura efectiva del SAP, que se traduce en el acceso a una pensión

de vejez. Los datos muestran que en las condiciones actuales (25 años de cotización y una edad de retiro de 60 años para hombres y 55 años para las mujeres) únicamente el 4.4 % de los afiliados se encuentran en situación de probable inclusión, mientras que 68.6 % en situación de difícil inclusión y

27 % en situación de exclusión. En este punto, es importante destacar que el ejercicio para estimar la cobertura esperada es de carácter indicativo y se ha realizado sobre la base de los parámetros actuales de edad de retiro y tiempo cotizado a un sistema de pensiones. No obstante el análisis podría ampliarse y refinarse utilizando otros factores explicativos, estos resultados – aunque preliminares – son útiles para poner en evidencia la necesidad de implementar, desde la política social, medidas diferenciadas para abordar los problemas de cobertura de protección social de diferentes grupos de la población.

EN EL SALVADOR, LA COBERTURA DE PENSIONES SE ESTIMABA EN 22.6 % DE LA PEA EN 1993, CINCO AÑOS ANTES DE LA REFORMA ESTRUCTURAL DE 1998 (CÓRDOVA, LÓPEZ Y MESA-LAGO, 1994). EN 2013, 15 AÑOS DESPUÉS DE LA REFORMA, LA COBERTURA DE PENSIONES ESTIMADA CON EL MISMO INDICADOR (COTIZANTES/PEA) NO HABÍA MEJORADO SUSTANCIALMENTE YA QUE ASCENDÍA A 24.5 %.

En este punto, valdría la pena reflexionar sobre el reducido impacto en la cobertura de la reciente reforma que permite continuar cotizando aunque se haya alcanzado la edad de retiro a fin de aumentar las posibilidades de lograr los 25 años requeridos. Esta reforma puntual debe verse a la luz de los resultados del análisis de las coberturas esperadas, pero también de las dinámicas observadas en los mercados laborales, que discriminan a los trabajadores de mayor edad - en especial a las mujeres - y tienden a ubicarlos en ocupaciones que de todas maneras carecen de acceso a la seguridad social. A lo anterior debe agregarse que el comportamiento observado de las densidades individuales de cotización complementa estos resultados, en tanto muestra una marcada desaceleración o incluso una reducción de las densidades individuales de cotización en la población que se encuentra en las últimas etapas del período de actividad económica. Esto sugiere que la apuesta por impulsar el cumplimiento del tiempo requerido para optar a una pensión debe realizarse en edades tempranas y no tardías del período de actividad económica; y que reformas de este tipo no contribuyen de manera significativa a resolver el problema de la cobertura si se realizan de manera aislada y no se acompañan de otras medidas que transformen en un corto y mediano plazo las dinámicas de los mercados de trabajo y el comportamiento de los actores económicos.

También valdría la pena preguntarse en qué medida la baja densidad individual de cotizaciones es causa, pero también resultado de las mismas expectativas negativas de los trabajadores con respecto a sus posibilidades de acceder a una pensión. El análisis sobre las densidades requeridas indica que existe más de medio millón de afiliados que bajo los requerimientos actuales de retiro, y si no

se introducen medidas, estarían excluidos de acceder a una pensión, lo cual puede incluso determinarse para afiliados de alrededor de 30 años, que representa una edad intermedia, pero crítica en términos de ocupación. Se puede, entonces, plantear la hipótesis de que algunos individuos podrían desistir prematuramente de realizar esfuerzos por contribuir al sistema cuando han perdido a una temprana edad las expectativas de lograr una pensión. En otras palabras, los desafíos de la cobertura no sólo deben considerarse como el reflejo de la informalidad que caracteriza a los mercados laborales salvadoreños, sino también como un problema institucional referido a la percepción sobre la efectividad del sistema previsional. Un sistema de pensiones que opera con un régimen contributivo, pero en el cual sus trabajadores no cotizan regularmente se convierte en una amenaza para su misma credibilidad y confiabilidad.

Independientemente de las valoraciones que se realicen, es claro que existen amplios espacios para enriquecer el análisis sobre el sistema y sus reformas. Para ello, es importante mejorar los sistemas de estadísticas e información, dar seguimiento a indicadores como la densidad individual de cotizaciones, y homologar bases de datos de diversas instituciones para incluir otro tipo de variables (como sector económico) a fin de identificar de forma más precisa trayectorias laborales, riesgos o brechas de cobertura y posibles atenciones diferenciadas. En otras palabras, debe aprovecharse el potencial de estos indicadores para estimar la capacidad del sistema de pensiones de brindar protección social durante la vejez, clasificar a afiliados y trabajadores según su probabilidad de inclusión/exclusión a las coberturas y orientar medidas diferenciadas de política pública desde una óptica global de un

sistema de protección social.

Los resultados de este estudio muestran además que las reformas paramétricas que podrían proponerse en las condiciones de edad de jubilación podrían ser necesarias, pero insuficientes para mejorar las perspectivas de ampliación de cobertura del sistema. En otras palabras, constituirían - si se implementan de forma aislada - reformas paliativas no orientadas a mejorar sustantivamente la cobertura del sistema de pensiones. La flexibilización o gradualidad en los años requeridos para el retiro, en cambio, podría aumentar considerablemente la cobertura esperada (aunque aún insuficiente), pero ello obligaría a redefinir los montos de las pensiones a fin de asegurar un mejor balance financiero. Este es un aspecto sobre el cual podría profundizarse en estudios futuros.

Esta última consideración sobre el equilibrio entre la cobertura del sistema previsional y el monto de las pensiones es de vital importancia y amerita una profunda y colectiva reflexión sobre la racionalidad tras el diseño del sistema previsional y la relación que éste mantiene con el mercado laboral. En el contexto salvadoreño de un mercado laboral altamente segmentado por variables como la edad y el sexo, y en donde la informalidad es una característica predominante, la combinación entre los requisitos de edad y tiempo de retiro del sistema previsional resultan, junto a otras condiciones, altamente restrictivas. No sólo limitan las coberturas; también generan desincentivos y círculos viciosos que reproducen las ya amplias brechas existentes en los mercados

de trabajo. El resultado es, como se ha visto, un sistema que otorga pensiones a un grupo reducido de trabajadores con capacidad de mantener un historial estable de contribuciones a lo largo de la vida laboral. Asimismo es de tener presente que más de la mitad de los cotizantes ganan menos de dos salarios mínimos, por lo tanto el monto de sus contribuciones es relativamente bajo y no les permitirá acumular suficientes recursos para una pensión que prevenga de riesgo de pobreza durante la vejez.

Cabe mencionar que si bien no le corresponde al sistema previsional corregir las deficiencias en los mercados de trabajo, sí tiene un rol importante en

el condicionamiento de la conducta de los actores - en particular de empleadores y trabajadores-, en la introducción de medidas o mecanismos para evitar profundizar las brechas y en el establecimiento de metas de cobertura, lo

cual puede redundar en la transformación de ciertas dinámicas de los mercados laborales. En otras palabras, el sistema previsional puede generar, si se lo propone, una estructura de incentivos (y disuasivos) compatibles con los fines de la protección social. Para ello, puede establecer controles más estrictos y sanciones a los incumplimientos de las obligaciones patronales, promover aún más la educación previsional entre los trabajadores y población que esté próxima a insertarse en el mercado laboral, articular esfuerzos entre instituciones (Superintendencia Adjunta de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, AFPs, ISSS, otras) para instaurar y reforzar una cultura empresarial

EL ANÁLISIS SOBRE LAS DENSIDADES REQUERIDAS INDICA QUE EXISTE MÁS DE MEDIO MILLÓN DE AFILIADOS QUE BAJO LOS REQUERIMIENTOS ACTUALES DE RETIRO, Y SI NO SE INTRODUCEN MEDIDAS, ESTARÍAN EXCLUIDOS DE ACCEDER A UNA PENSIÓN.

respetuosa de los derechos a la seguridad social y a la no discriminación por factores como sexo y edad, y así como monitorear cambios en estructura y dinámicas del mercado laboral para responder oportunamente a los mismos.

Desde una óptica de mercados laborales, deben tomarse medidas que reduzcan gradualmente la segmentación que existe por variables tales como la edad y el sexo. Sostener las densidades individuales de cotizaciones durante el período de actividad económica supone que las oportunidades de trabajo con acceso a seguridad social deben estar disponibles para las personas a lo largo de su vida. Si bien estas posibilidades están hasta cierto grado determinadas por la estructura productiva del país, también están condicionadas por factores de tipo cultural, en tanto las contribuciones de las personas se valoran de manera desigual por parte de los actores económicos. Por eso –y a pesar de los avances en materia de legislación laboral para fomentar la igualdad– aún se observan importantes diferencias en las tasas de participación económica, tasas de ocupación, tasas de informalidad y acceso a trabajos remunerados entre hombres y mujeres; y entre jóvenes, adultos y adultos mayores. También deben revisarse aquellos aspectos normativos propios del sistema, como la edad diferenciada de retiro entre hombres y mujeres, que aunque aparentemente aceptados por la población se sustentan en y reproducen nociones de desigualdad en los mercados de trabajo. Los datos analizados confirman las limitaciones objetivas que esta situación impone sobre las posibilidades de las mujeres de acceder a una pensión, por lo que la equiparación en la edad de retiro, entre otras como el reconocimiento de tiempo por maternidad y crianza, constituye una medida a tomar en cuenta en un escenario de reformas.

Desde la vinculación entre los mercados laborales y los sistemas previsionales, no puede continuar postergándose la obligatoriedad de incorporación de trabajadores independientes y otros tipos de trabajadores, como los agrícolas, a los sistemas de seguridad social, sobre todo porque estos representan un amplio contingente de la población económicamente activa del país. Ello supone, por una parte, que debe dejarse de ver el trabajo de una manera estática. En la práctica, las trayectorias ocupacionales comprenden en diferentes momentos o de manera simultánea, actividades de naturaleza tanto dependiente como independiente. Aspectos como la no obligatoriedad de realizar contribuciones para cierto tipo de trabajadores deberían repensarse a la luz de estas realidades, pero sobre todo, de cara a la necesidad de elevar las densidades individuales de cotización en el país. Por su parte, también debe dejarse de ver el trabajo estacional - como el agrícola - como incompatible con el acceso a las redes de seguridad social. Experiencias de países como México y Costa Rica podrían servir como referencia sobre los mecanismos para la extensión de cobertura a este tipo de trabajadores. En otras palabras, la obligatoriedad progresiva en la afiliación y cotización a sistemas previsionales constituye un punto importante de discusión en cualquier esfuerzo de diálogo sobre una reforma previsional que pretenda ampliar de forma efectiva la cobertura.

Desde el punto de vista de los parámetros del sistema de pensiones, debe reiterarse la pertinencia de introducir cierta flexibilidad o gradualidad a las condiciones de retiro, y en particular, a los años de cotización requeridos para optar a una pensión. Para ello, se recomienda profundizar en el análisis de escenarios que permitan establecer mecanismos diferenciados; pero incrementales (como las pensiones

escalonadas) que sirvan un doble propósito: hacer que una pensión sea, objetivamente, un beneficio accesible para una mayor proporción de trabajadores; y lograr convencer, en un plano subjetivo, a las personas que esto es posible. Esto puede ensayarse a través, por ejemplo, de una reducción de 25 a 20 años en el número de años requeridos para optar a una pensión, pero acompañando esta reducción de penalizaciones e incentivos, para que una persona pueda retirarse con menos tiempo, pero a costa de una menor pensión; o bien, mantenerse como cotizante por más años, en la espera de un mayor beneficio futuro. En este caso, la pensión mínima puede jugar un rol importante para el establecimiento de incentivos, si se redefine su propósito y sus condiciones de acceso y si se reorienta para cubrir a otro tipo de trabajadores; es decir, si deja de concebirse únicamente como una garantía para cuando se agote el saldo de la CIAP de aquel grupo reducido de trabajadores que sí logra los 25 años de cotización.

Finalmente, y bajo una óptica global de un sistema de protección social, los bajos niveles actuales de cobertura obligan a repensar la incorporación de elementos de redistribución en los esquemas de seguridad social, incluidos los de pensiones, a modo que puedan incentivarse y complementarse los aportes de trabajadores menos favorecidos. Ello supone reforzar el diseño del sistema de pensiones bajo una óptica multipilar, considerando las

características particulares de los trabajadores (edad, sexo, probabilidad de inclusión/exclusión, rama de actividad económica, entre otras) y las condiciones a las que se enfrentan en los mercados de trabajo.

Recapitulando, los grandes desafíos de cobertura del sistema de pensiones salvadoreño no se resolverán con reformas paramétricas y puntuales, cuyo alcance se reduce a algunos elementos específicos. Por el contrario, superar estos desafíos requiere cambios profundos en la manera de concebir el sistema previsional, en la forma en que establece sus vínculos con el mercado laboral, y en las dinámicas de funcionamiento de los mercados laborales; requiere introducir medidas en múltiples niveles y ámbitos de la política pública para lograr un verdadero cambio de conducta en los trabajadores, los empleadores y las instituciones.

Para que se dé una reforma integral al sistema de pensiones, El Salvador necesita iniciar un diálogo social sobre la protección social, y concretamente sobre la seguridad social. Abriendo los espacios para debatir los diversos desafíos que enfrenta el sistema previsional y lograr acuerdos sobre los cursos de acción que darán solución a estos desafíos. El acceso a la información, la innovación en el análisis de indicadores y la realización de estudios independientes resultan fundamentales para contribuir a que un diálogo de esta manera se realice de forma informada.

LOS DESAFÍOS DE COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES REQUIEREN DE CAMBIOS PROFUNDOS QUE GUARDAN RELACIÓN CON EL MERCADO LABORAL Y CON LA GENERACIÓN DE EMPLEO DECENTE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIOS (2010). Boletín Estadístico No. 24, disponible en www.aiosfp.org
- Argueta, N. (2006). "Dreams that do not come true. Readressing social security to expand old age social protection. The case of informal workers in El Salvador". Working Paper 439, Institute of Social Studies, en www.iss.nl.
- Argueta, N. (2011). "Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del Sistema de Pensiones en El Salvador". San Salvador: Fundaungo/FES.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1996). Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Decreto No. 927).
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2006). Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (Decreto No. 98, 14/09/2006).
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2006). Reformas a la Ley del Sistema para Pensiones (Decreto No. 100, 14/09/2006).
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2012). Reformas a la Ley del Sistema para Pensiones (Decreto No. 1036, Diario Oficial No. 63, Tomo No. 394, 30/03/2012).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000). "Social Protection for Equity and Growth". New York: IDB Publications.
- Banco Mundial (1994). "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth". Oxford: Oxford University Press.
- Berstein et al. (2006). "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: proyecciones a 30 años plazo" (documento en versión preliminar), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Bertranou, F. M. (2005). "Social protection in Latin America: The challenges of heterogeneity and inequity". *International Social Security Review*, Vol. 58, 2/3, pp. 3-13.
- Bertranou, F. M. (2006). "Restricciones, Problemas y Dilemas de la Protección Social en América Latina: Enfrentando los Desafíos del Envejecimiento y la Seguridad de los Ingresos", *Bienestar y Política Social* 1(1): 35-58.
- Cichon, M., W. Scholz, A. van de Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon (2004). "Financing Social Protection". Geneva: International Labour Organization.

- Corbo, V. (2004). "Policy Challenges of Population Aging and Pension Systems in Latin America": 257-280, en: <http://www.kansascityfed.org/Publicat/Sympos/2004/pdf/Corbo2004.pdf>
- Córdova, R., C. López y C. Mesa-Lago (1994). "El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social". San Salvador: Fundaungo/Cinde/Friedrich Ebert Stiftung.
- Digestyc (2011). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010". San Salvador: Ministerio de Economía.
- Digestyc (2012). "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011". San Salvador: Ministerio de Economía.
- Gill, I.S., Packard T. y Yermo J. (2005). "Keeping the Promise of Social Security in Latin America". Washington: The World Bank.
- Ginneken (van), W. (ed.) (1999). "Social security for the excluded majority: Case studies of developing countries". Geneva: International Labour Organization.
- Ginneken (van), W. (2003). "Extending social security: Policies for developing countries", *International Labour Review*, 142 (3): 277-294.
- Hujo, K.; Mesa-Lago, C. y Nitsch, M. (eds.) (2004). "¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas". Nueva Sociedad, pp. 21-56. Caracas.
- International Labour Organization (2013). "Perspectives on Labour Economics for Development". Geneva: ILO.
- Mesa-Lago, C. (2011). "Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)". San Salvador: Fundaungo.
- Ministerio de Hacienda (2013). "Estadísticas básicas sobre las finanzas públicas a junio 2013 (presentación)", disponibles en http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Estadisticas-Fiscales/correccion_por_FOP_Y_FOSEDU_A_Estadisticas_Fiscales_14-08-2013-Rev.pdf
- Novellino, R. (2013). "Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador. Formulación de propuestas de mejora y aseguramiento de su sostenibilidad". San Salvador: Asafondos.
- Ormusa (2011). "Mujer y mercado laboral 2011. Las desigualdades de género en la economía salvadoreña". San Salvador.
- Plamondon, P. et al (2002). "Actuarial practice in social security". Geneva: International Labour Organization.

PNUD (2008). “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo”. San Salvador.

PNUD (2013). “Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta”. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011). “Revista de Estadísticas Previsionales (Enero-Diciembre 2011)”. San Salvador: Superintendencia Adjunta de Pensiones.

Trebilcock, A. (2005). “Decent Work and the Informal Economy”. Discussion paper No. 2005/04. United Nations University: Wider/EGDI.

Sitios web:

www.bcr.gob.sv

www.mh.gob.sv

ANEXO 1: APÉNDICE METODOLÓGICO

Este apartado brinda detalles complementarios sobre la metodología utilizada para la realización del presente informe.

Precisa la fuente de información utilizada y sus limitaciones, así como la delimitación de la población bajo estudio.

a) Fuente de información

El cálculo de la densidad de cotización requiere acceso a información que no está disponible al público y que se vincula más con las características individuales y las trayectorias personales de trabajo que con datos colectivos y agregados. Para la realización del presente estudio se utilizó una base de datos proporcionada por la Superintendencia Adjunta de Pensiones²⁴, con información proveniente de los registros del SAP y con fecha de corte al 31 de diciembre de 2011. La base contenía el detalle de las siguientes variables sobre los afiliados al SAP: sexo, edad, nombre de AFP, fecha y origen de afiliación al SAP (obligado u optado), total de tiempo cotizado al SAP, último período cotizado al SAP (mes y año), primer y último IBC registrado en el SAP, saldo de la CIAP; y para aquellos afiliados que también estuvieron registrados en el SPP: tiempo cotizado al SPP, promedio de las últimas 12 cotizaciones al SPP en dólares y fecha de la última cotización al SPP.

b) Limitaciones de la base de datos

Pese a las múltiples ventajas de la base de datos, se enfrentaron algunas limitaciones, que condicionan el alcance del estudio. En primer lugar, la base no dispone de información sobre el historial del Ingreso Base de Cotización de los afiliados al SAP, que hubiera permitido realizar análisis más exhaustivos y proyecciones más finas sobre los montos de las pensiones. Únicamente se pudo disponer con el primer y último valor del IBC.

Por otra parte, tampoco se pudo contar con la fecha de afiliación al SPP para el cálculo del tiempo total de afiliación de los afiliados optados u obligados que sí tenían tiempo registrado en el anterior sistema público, motivo por el cual no se logró realizar el análisis de la densidad de cotización sobre la base de la fecha de afiliación para el conjunto de los afiliados. La situación ideal, para efectos comparativos, hubiese sido poder calcular para toda la población afiliada al SAP, los dos tipos de densidad de cotización en los mismos términos.

Otra limitación importante es que la base provista no contiene información sobre el sector económico y tipo de ocupación al que pertenece cada uno de los afiliados. Esta información permitiría realizar análisis más precisos sobre los perfiles y sectores más vulnerables; de esta manera, facilitaría la formulación de recomendaciones para intervenciones de política más específicas y afines a las dinámicas particulares de cada sector. El desafío en este ámbito es lograr que las diferentes

instituciones públicas y privadas responsables de la seguridad social en el país armonicen sus sistemas de información y adopten clasificaciones comunes con este fin.

c) Delimitación de la población

Para efectos de asegurar un procesamiento consistente y de calidad, se realizaron algunos controles, revisiones y ajustes a la base de datos proporcionada. El primero fue la delimitación de la población bajo estudio. Para ello, se tomaron en cuenta criterios normativos y

técnicos relacionados con las edades de actividad económica, según las disposiciones del Código de Trabajo, la Ley SAP y el uso de las EHPM (ver 1.4). En este sentido, se optó por considerar únicamente a aquella población afiliada al SAP que se encontraban en un período de vida laboral activa, definido éste como aquel comprendido entre una edad mínima de 16 años y máxima de 55 años para las mujeres y 60 años de edad para los hombres. Los datos fueron depurados para asegurar esta consistencia interna y se excluyeron casos de afiliados en edades extraordinarias a las mínimas y máximas establecidas.

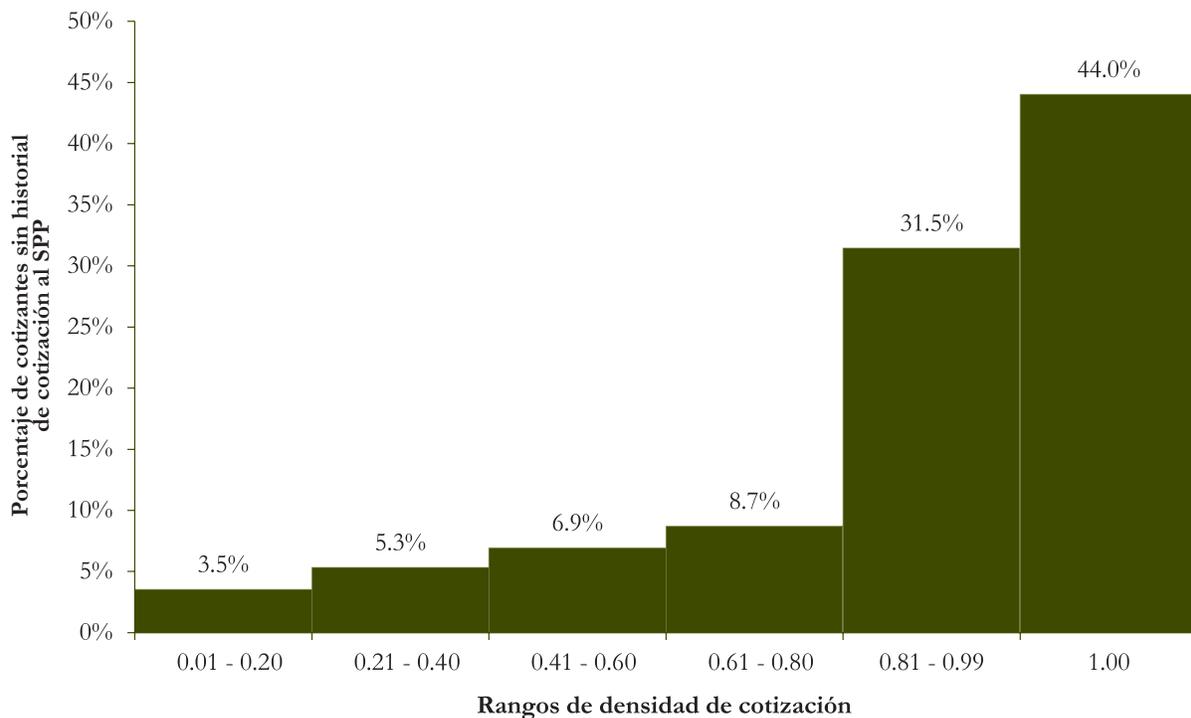
ANEXO 2: DENSIDAD INDIVIDUAL DE COTIZACIONES PARA COTIZANTES ACTIVOS AL SAP

Si bien el propósito de este estudio es brindar un panorama amplio sobre el SAP y su potencial de brindar protección social a los trabajadores que lo integran, la disponibilidad de los datos y la metodología propuesta permiten realizar análisis de conjuntos específicos de población dentro del universo de la población afiliada al SAP. En los gráficos 2a y 2b se presentan los resultados de las distribuciones de las densidades de cotización,

calculadas sobre la base del tiempo de afiliación y la vida laboral, para los cotizantes activos a diciembre 2011.

Como se puede observar, en ambos casos la distribución de la densidad individual de cotizaciones de la población cotizante activa a diciembre 2011 muestra un comportamiento muy diferente a la del universo de afiliados utilizado para las dos formas de cálculo propuestas de densidad. Los resultados son mucho más favorables: en términos relativos,

Gráfico 2a. Distribución de densidad de cotizaciones (tiempo de afiliación) de cotizantes activos al SAP (402,235 cotizantes al SAP sin historial de cotización al SPP, a diciembre 2011)



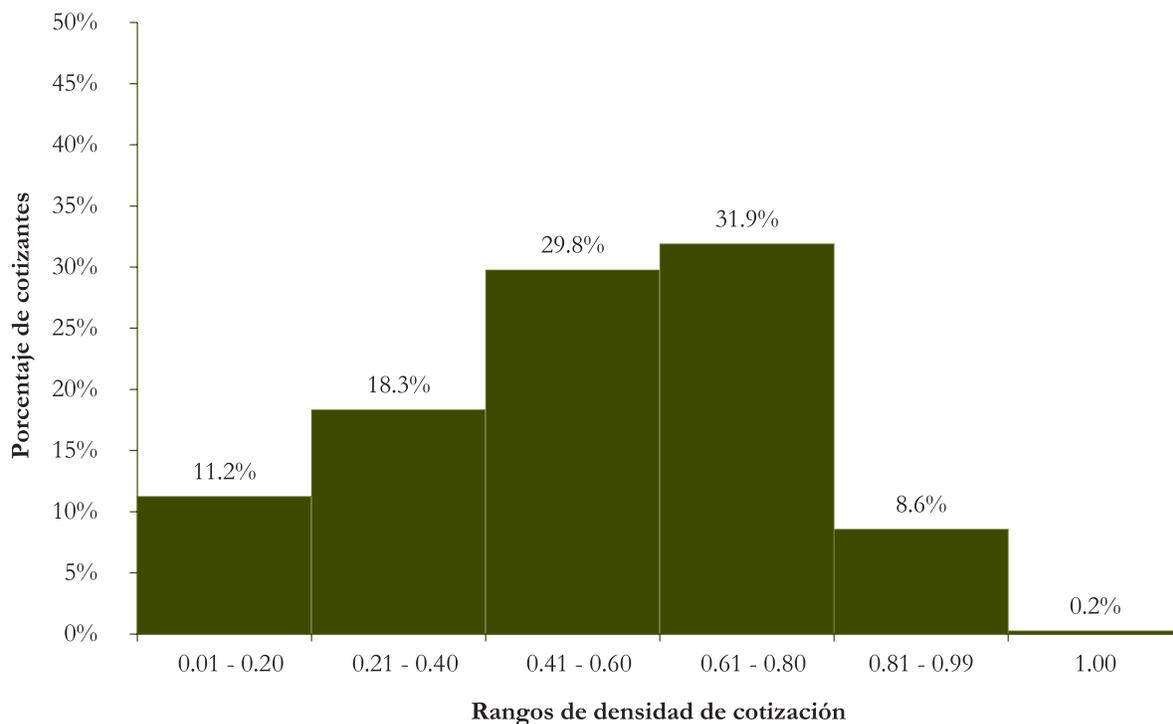
Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

un mayor porcentaje de la población alcanzó o superó los valores de referencia establecidos para poder acceder a una pensión de vejez. Por ejemplo, utilizando la densidad calculada sobre la base de la vida laboral, un 40.7 % alcanza o supera el valor de referencia estimado para acceder a una pensión, en contraste con únicamente un 14.3 % del total de los afiliados (ver sección 3.2.2).

Estos resultados sugieren, entre otros, que el perfil de los cotizantes activos al SAP tiene características particulares y se distingue del

total del universo de afiliados. El abordaje de las diferencias entre los grupos no constituye parte del alcance de este primer informe sobre densidad de cotizaciones, pero puede ser de relevancia para estudios posteriores. No obstante, se destaca la utilidad del indicador generado para identificar estas diferencias, alimentar otro tipo de investigaciones y enriquecer el proceso de formulación de recomendaciones sobre el sistema de pensiones en El Salvador.

Gráfico 2b. Distribución de densidad de cotizaciones (vida laboral) de cotizantes activos al SAP (595,434 cotizantes al SAP, a diciembre 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

ANEXO 3: GRÁFICOS COMPLEMENTARIOS

Gráfico 3a. Distribución de afiliados según densidad de cotización (tiempo de afiliación), por edad simple (1,614,613 afiliados sin historial de cotización al SPP, a diciembre 2011)

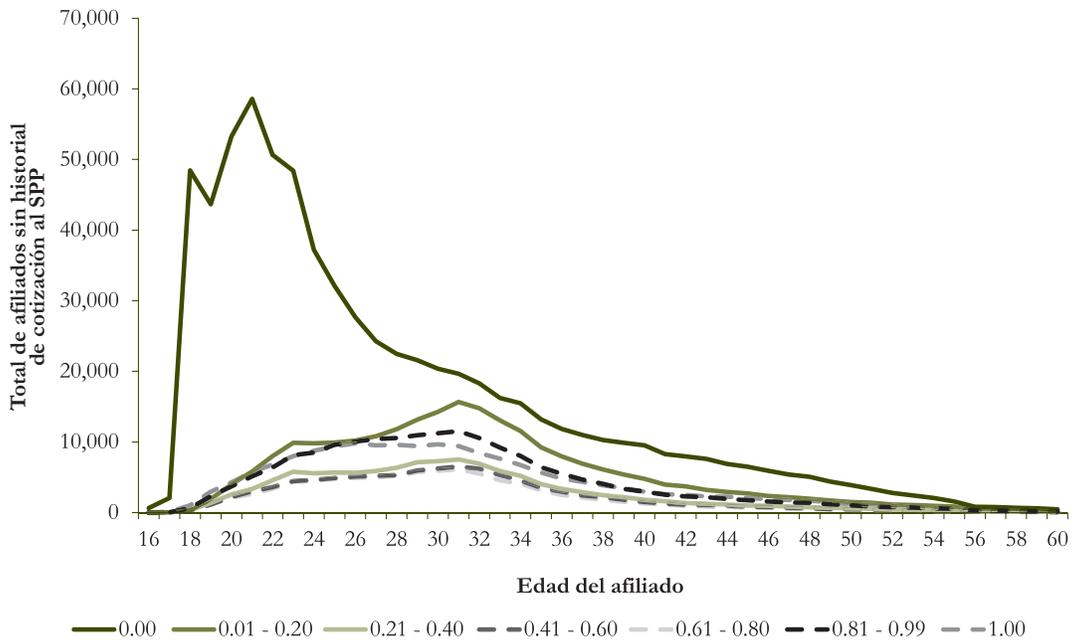
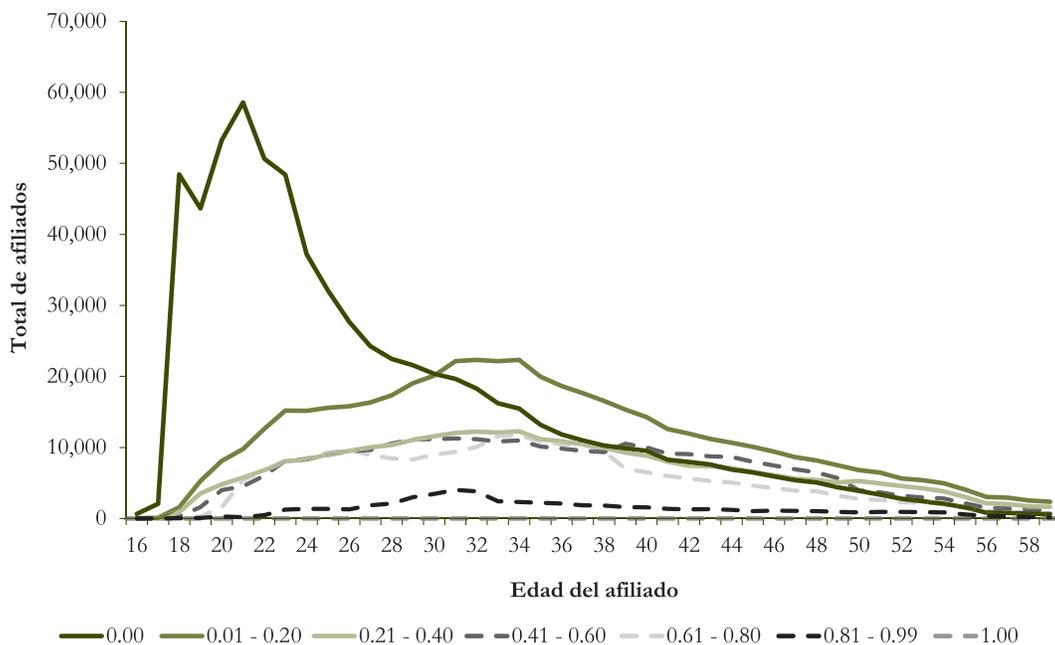


Gráfico 3b. Distribución de afiliados según densidad de cotización (vida laboral), por edad simple (2,097,508 afiliados, a diciembre 2011)



Fuente: elaboración propia, utilizando base de datos de Superintendencia Adjunta de Pensiones (2011).

NOTAS

- ¹ Contempla únicamente los saldos de los CIP A del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP).
- ² La base de datos proporcionada por la Superintendencia Adjunta de Pensiones asegura el anonimato y la confidencialidad de los datos de afiliados y cotizantes.
- ³ El autor hace referencia a las “partes constituyentes de los esquemas de seguridad social”, pero dado su enfoque, la clasificación puede aplicarse a esquemas de protección social.
- ⁴ Esta definición y su respectiva medición difieren del término “sector informal”, publicado por la Digestyc y que hace referencia únicamente al segmento del mercado de trabajo urbano 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 (Digestyc, 2012).
- ⁵ Esta relación se obtiene dividiendo el total de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados entre el total de trabajadores asalariados permanentes. Un valor igual a 1 significa que hay igual número de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que asalariados permanentes; un valor mayor que 1 indica que hay más trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que asalariados permanentes; un valor menor que 1 indica lo contrario. Los incrementos en el tiempo de este indicador pueden indicar problemas de precarización del empleo.
- ⁶ Comprende las categorías de cuenta propia con y sin local, según clasificación de Digestyc (2011).
- ⁷ Este indicador, que se denomina “densidad de contribuciones” en las publicaciones de la Superintendencia Adjunta de Pensiones difiere en definición y alcance del término “densidad de cotizaciones” que se utiliza en este estudio.
- ⁸ El Salario Básico Regulador se estima como el promedio mensual del ingreso base de cotización (IBC) de los últimos 120 meses cotizados anteriores al mes en que se cumplan las condiciones de adquisición de derechos a pensión por vejez. Los IBC utilizados para calcular el salario básico regulador se actualizan con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (Art. 122, Ley SAP).
- ⁹ Para mayor detalle sobre aspectos metodológicos, incluyendo fuentes de información, limitaciones de la base de datos y delimitación de la población, ver Anexo 1.
- ¹⁰ Este indicador no pudo calcularse para aquellos afiliados obligados u optados al SAP

- con tiempo cotizado en el SPP debido a que la base de datos provista no registra la fecha de afiliación inicial al SPP.
- 11 Para aquellos afiliados con menos de 12 cotizaciones en el SPP, es decir, sin derecho a un Certificado de Traspaso, se realiza un ajuste posterior en la densidad de cotizaciones al momento de proyectar las densidades requeridas para cumplir el tiempo de cotización.
 - 12 Como alternativa, otros países calculan las densidades individuales de cotización sobre una vida laboral con una duración estimada de 40 años.
 - 13 En las edades definidas para este estudio, desde los 16 años y hasta 55 años las mujeres y 60 los hombres.
 - 14 En 2010, El Salvador mostró la menor proporción de afiliados que efectivamente aportan entre 11 países de América Latina: 28 % comparado con 39.7 % a nivel regional (Cuadro 7, diciembre 2010 en www.aiosfp.org). Cifras de AIOS no disponibles para el período 2011 al momento de cierre de este estudio.
 - 15 Dada la distribución del IBC, el valor promedio no es indicativo de la situación de ingresos de la mayoría de la población cotizante, por lo que los datos también deben analizarse por medio de otras medidas de tendencia central, como la mediana.
 - 16 Para este propósito también se requiere el historial laboral de los trabajadores.
 - 17 La Ley SAP contempla como beneficio la devolución del saldo CIAP a aquellos afiliados que a la edad de retiro no cumplen los requisitos mínimos para optar a una pensión por vejez. En otras palabras, si cumplida la edad de retiro un trabajador no ha alcanzado los 25 años de cotización y no continuará cotizando para completarlos, solo puede recibir la devolución del saldo de su CIAP en seis anualidades. En particular esta situación podría presentarse para aquellos trabajadores que les falten muchos años de cotización para alcanzar los 25 años requeridos y continuar cotizando posterior a la edad de retiro no sea una alternativa factible para alcanzar el tiempo de cotización requerido. No obstante, aunque reciban la devolución del saldo CIAP, esto tiene otras repercusiones importantes como son el no tener derecho a la pensión mínima cuando el saldo de su CIAP se termine y tampoco cotizar al ISSS para recibir atención en salud.
 - 18 Dado que la base de datos provista por la Superintendencia Adjunta de Pensiones no dispone de la fecha de afiliación al SPP, este análisis sólo puede realizarse para el grupo de afiliados que sólo tiene historial de cotización en el SAP.
 - 19 Este ejemplo es indicativo. Se elige la edad máxima de este grupo etario dado que es el que concentra el mayor número de afiliados con historial de cotización exclusivo del

SAP y por lo tanto su análisis resulta más representativo y menos sesgado. Se elige esta edad también porque es cercana a la edad en el que se registra el valor promedio máximo de tiempo cotizado (4.29 años a los 33 años para los hombres y 3.96 a los 35 años para las mujeres).

- ²⁰ No contempla supuestos demográficos ni modela el comportamiento de la población afiliada ante estos cambios.
- ²¹ Se utiliza la distribución observada de las densidades individuales de cotización (vida laboral) calculada como proxy.

- ²² Los valores de referencia de las densidades requeridas de cotización (0.60 general, 0.57 hombres y 0.64 mujeres) se encuentran en este rango; es decir, arriba del percentil 75 de la distribución de las densidades de cotización observadas.
- ²³ Estimación propia utilizando datos de la Superintendencia Adjunta de Pensiones y Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa 1990-2020 de la OIT.
- ²⁴ La base de datos entregada por la Superintendencia Adjunta de Pensiones asegura el anonimato y la confidencialidad de los datos de afiliados y cotizantes.



Impreso en
Talleres Gráficos UCA
en mayo del 2015
San Salvador, El Salvador, C.A.
La edición consta de 300 ejemplares.



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No.147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816
Fax: (503) 2243-8206
Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Esta investigación ha contado con el apoyo de:



**ThinkTank
Initiative**

Local research
for lasting solutions

**Iniciativa
ThinkTank**

Investigación local
para soluciones duraderas