



TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Un acercamiento feminista

Saira Barrera
Sara Hércules

Octubre 2023



La garantía del bienestar de la población adulta mayor debe ir más allá de lo financiero o fiscal, abarcando la organización de la economía y la distribución de los cuidados.



Actualmente a las mujeres en edad de jubilación les espera: no tener pensión por vejez, y si se obtiene, es inferior a la de los hombres; o bien recibir una pensión por sobrevivencia, con monto menor a la pensión por vejez.



Un sistema de pensiones más equitativo debe abordar la falta de ingresos en la población adulta mayor excluida durante su vida laboral, reconociendo la responsabilidad del Estado en garantizar sus derechos y asumir el costo fiscal de esta exclusión.

CONTENIDOS

1.	ALCANCES Y LIMITACIONES	4
2.	INTRODUCCIÓN	5
3.	ANTECEDENTES	6
3.1	¿Por qué y para qué un acercamiento feminista?.....	6
3.2	Sistema de ahorro para pensiones (SAP) y trabajo en El Salvador.....	7
3.3	La participación de las personas en el trabajo y el impacto en su horizonte previsional en El Salvador.....	8
4.	¿SE DEBE HACER CAMBIOS EN EL SAP?	15
4.1	La situación de las personas en edad de jubilación en El Salvador.....	15
5.	¿SE PUEDE REALIZAR UNA REFORMA AL SAP?	20
6.	SI HACER ALGO ES COSTOSO, NO HACERLO TAMBIÉN LO ES	21
6.1	La falta de seguridad social como un riesgo fiscal contingente.....	21
6.2	La transición demográfica hacia la dependencia y la inviabilidad de los hogares para asumir los costos asociados a los cuidados y la provisión de ingresos	25
6.3	La necesidad permanente de satisfacer una demanda de cuidados creciente.....	26
6.4	La presión sobre la movilidad social generada a partir de la privatización de los costos de la seguridad social y los cuidados.....	27
7.	CONCLUSIONES	28
8.	RECOMENDACIONES	29
8.1	En lo inmediato.....	30
8.2	En lo mediano.....	30
8.3	Más allá de las pensiones por vejez.....	31
	BIBLIOGRAFÍA	33
	LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS	35
	GLOSARIO	36
	SIGLARIO	36

1

ALCANCES Y LIMITACIONES

El marco analítico desde el cual se aborda este estudio se nutre de los aportes de la economía feminista de la conciliación (Pérez, 2005)¹. Sin embargo, se retoman algunos conceptos propios de los feminismos de la ruptura, como es el caso del abordaje interseccional o la centralidad de la sostenibilidad de la vida en el análisis económico.²

Por otro lado, la comprensión del sistema previsional y de las desigualdades en su interior, especialmente las desigualdades entre hombres y mujeres pasa, inexorablemente, por una alusión al ámbito mercantil y no mercantil del trabajo, de los salarios y de las desigualdades que allí ocurren. Ese es el caso de este estudio. Las conclusiones y recomendaciones ofrecidas aquí se circunscriben al ámbito previsional, aunque se reconoce que las mejoras sustanciales en materia previsional, especial-

mente en materia de bienestar, equidad e igualdad entre hombres y mujeres, implican el concurso de cambios profundos en aristas de la vida social y económica.

Por otra parte, este reporte limita su estudio al sistema de pensiones aplicable a la población civil y deja por fuera el estudio del régimen de pensiones de la fuerza armada, el cual se rige por una ley distinta y constituye un sistema diferente.

Finalmente, las recomendaciones presentadas constituyen líneas de acción, las cuales, para traducirse en propuestas más integrales, deben diseñarse de manera más detallada, lo cual escapa al alcance de este estudio.

-
- 1 Pérez (2005) realiza una propuesta clasificatoria de las perspectivas económicas sensibles a las diferencias de género. Según esta autora, la característica de la economía feminista de la conciliación es la redefinición de las categorías economía y trabajo. Para el logro de este propósito, esta corriente saca a la luz el trabajo de cuidados; visibiliza las relaciones de género de la desigualdad; analiza interconexiones entre el mercado y los hogares y aspira a explicar la realidad y actividad económica de las mujeres. Es importante señalar que, según la propia autora, la economía feminista de la conciliación no rompe con la centralidad de lo mercantil y lo masculino en el análisis; no obstante, desde la perspectiva de este reporte, el abordaje de la conciliación permite analizar el sistema previsional en El Salvador en tanto éste último ha sido concebido y hoy por hoy está anclado a las dinámicas mercantiles.
 - 2 Pérez (2005) expone que la economía feminista de la ruptura, al colocar la reproducción de la vida al centro del análisis y del quehacer económico, cuestiona los conceptos y metodologías previos y atiende no solo a las diferencias entre hombres y mujeres, sino a las relaciones de poder entre las mismas mujeres, de allí la relevancia del análisis interseccional. En este estudio se retoman estos elementos, aunque no se asume esta perspectiva en toda la radicalidad que le atribuye Pérez Orozco (2005).

2

INTRODUCCIÓN

El goce de una pensión por vejez es un derecho al que muy pocas personas acceden en El Salvador. La población que goza de este derecho también enfrenta problemas relacionados con la insuficiencia de los fondos para satisfacer necesidades básicas, máxime en un contexto de mercantilización de derechos como servicios de salud, vivienda, alimentación o recreación (Esping-Andersen, 1993).

El presente informe reflexiona sobre el sistema de pensiones salvadoreño a la luz de la economía feminista. Por esta razón, el apartado titulado Antecedentes incluye una breve reflexión sobre la pertinencia de ese marco analítico para esclarecer las razones por las que este sistema de pensiones ofrece resultados tan deficientes para el sostenimiento de la vida de las personas adultas mayores, en particular para las mujeres. También se ofrecen algunos datos generales sobre el Sistema de pensiones (SAP) y el ámbito del trabajo en El Salvador.

En el apartado **¿Se debe hacer cambios al SAP?** Se ofrece un panorama de la situación actual de ingresos de la población en edad de jubilación y se hace alusión al marco legal que reconoce el derecho a la seguridad social y a una pensión tanto a nivel nacional como internacional. En este apartado se evidencia la necesidad de cambiar un sistema de pensiones que tiene bajísima cobertura y que perpetúa las desigualdades en el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, con lo cual no responde al objetivo de sostenibilidad de la vida.

Una vez expuesta la necesidad de un cambio, se plantea la cuestión **¿Se puede realizar una reforma al SAP?** La respuesta a esta cuestión se reflexiona a partir de la experiencia de otros países latinoamericanos que han regresado a esquemas de pensiones públicos luego de haber operado algunos años bajo regímenes privados; o bien, países en los que conviven pilares públicos y privados.

El siguiente apartado se titula **Si hacer es algo es costoso, no hacerlo también lo es**. En este apartado se desarrolla una idea básica: la inacción social y estatal frente a la problemática de pensiones no está exenta de costos económicos y no económicos. Como se muestra en este informe, los costos de la inacción los pagan las personas adultas mayores, su familia, las comunidades y la sociedad en general, máxime en un contexto de envejecimiento poblacional.

Finalmente, se presentan las conclusiones y las recomendaciones. En estas últimas se proponen algunas medidas inmediatas y mediatas que harían que más personas adultas mayores en El Salvador gocen del derecho a una pensión por vejez y, además, mejoren su bienestar a partir de otras medidas complementarias más allá de la pensión.



3

ANTECEDENTES

3.1 ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UN ACERCAMIENTO FEMINISTA?

En El Salvador, la pensión al final de la vida laboral es un derecho que actualmente está reservado a una parte muy pequeña de la población en edad de jubilación. En 2022, solamente 20 de cada 100 hombres de 60 años o más recibieron algún tipo de pensión, mientras que este número se reduce a 11 de cada 100 mujeres de 55 años o más (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a).

Existen diversos estudios que abordan esta baja cobertura del sistema de pensiones salvadoreño: Díaz, Lázaro y Montoya (2023), Álvarez y Barrera (2018), Argueta y De Paz (2018); Argueta y Bolaños (2015) y Ardón et al (2014), por mencionar algunos. No obstante, hay un continuo señalamiento de que esa situación de baja cobertura encuentra parte de su explicación en las características propias del sistema de pensiones vigente en El Salvador, pero también trasluce lo que sucede en el ámbito del trabajo.

Con respecto al (SAP) cabe decir que fue implementado un año después de la reforma sustitutiva (1998) y actualmente funciona según lo establecido en la Ley Integral del Sistema de Pensiones (LISP). Este sistema tiene las siguientes características: contribución definida, prestación indefinida, capitalización individual y administración privada de los fondos (Mesa-Lago, 2016, p.1).

El SAP es resultado de una comprensión de la economía centrada exclusivamente en lo mercantil y monetario; y de una conceptualización del trabajo limitada a la figura del empleo asalariado permanente y, con la implementación del modelo neoliberal en las últimas décadas, la centralidad de lo mercantil en el proceso económico se hizo aún más patente a través de las medidas económicas adoptadas. Las privatizaciones, la desregulación económica, la liberalización comercial y la redefinición del papel del Estado en la economía responden a

esa centralidad del mercado o, en otras palabras, a la centralidad del capital por sobre las personas y la vida.

Precisamente por estas medidas, parte de los bienes y servicios ofrecidos por entidades estatales pasaron a ser producidos y comercializados como mercancías producidas por empresas privadas.

Además, con la redefinición del papel del Estado, que pasó de promotor del desarrollo a tener un papel meramente subsidiario³, la tutela de derechos de las personas trabajadoras adquirió un sesgo abiertamente proempresarial (Arrivillaga et al., 2005, p. 110) y, aunque no hubo una reforma laboral profunda de jure, sí hay evidencia de una precarización sistemática del trabajo asalariado, la cual se manifiesta a través de la reducción en los salarios reales, la inestabilidad en el empleo y la falta de cobertura de seguridad social contributiva, especialmente en cuanto a salud y pensiones (Escobar, Funes y Herrera, 2011; Chacón et al, 2013; Chacón, 2020).

De esta manera, la precarización en las condiciones de trabajo y la entronización del individuo, de la iniciativa privada y del mercado; el cumplimiento de derechos como la vivienda, la salud, el transporte, la seguridad o una pensión por vejez, quedaron a merced de lo que el individuo (en masculino) pueda conseguir a través del mercado. Este fenómeno se comprende como un proceso de mercantilización de derechos (Esping-Andersen, 1993).

Sin embargo, el proceso de mercantilización de derechos ocurre sobre una base económica y social experimentada de manera diferenciada por las personas debido a su género: la distribución de los trabajos y empleos, el uso del tiempo, los salarios, las condiciones de trabajo y la participación en espacios de decisión son áreas en las que se manifiestan amplias desigualdades. Es precisamente en la comprensión de estas desigualdades en donde la teoría crítica trabajada desde el feminismo ofrece herramientas analíticas pertinentes y necesarias.

3 Así lo estableció Alfredo Cristiani en su primer discurso como presidente electo de El Salvador en 1989: "Estructuraremos un plan concreto de todos los órdenes de la actividad gubernamental, especialmente en el económico, para que todos los agentes productivos sepan a qué atenerse, y puedan empezar a trabajar con la mayor claridad y seguridad posible, buscamos propiciar, en este campo, un gran acuerdo histórico entre los sectores fundamentales que intervienen en la productividad económica: **los trabajadores y empresarios como fuerzas directamente productivas, y el gobierno como regulador de las normas indispensables para que la economía funcione, reduciendo el papel del Estado a lo estrictamente necesario, bajo el principio de subsidiariedad**, para que se garantice la armonía y el desarrollo social" (Revista ECA, 1989).

Según Ruth Sosa, precisamente uno de los aportes teóricos del feminismo es la distinción analítica entre sexo y género: “ser mujer no significa solo tener un sexo femenino; también significa una serie de prescripciones normativas y de asignación de espacios sociales asimétricamente distribuidos” (Sosa, 2019, p.344).

La dominación de los hombres sobre las mujeres y sobre su forma de participar en la vida económica y social, es decir, el patriarcado, se ubica a la base del sistema sexo género (SSG), el cual supone el establecimiento de estereotipos, roles, normas y mitos de género que marcan la forma de pensar y de comportarse de las personas dentro de las familias y las comunidades (Díaz et al., 2023). Además, esta dominación se expresa “en tanto el varón es tratado como modelo universal de lo humano” (Sosa, 2019, p.343), a lo cual se denomina androcentrismo.

La distinción analítica entre sexo y género, y el androcentrismo, son clave también para la comprensión de la división sexual del trabajo y de los perjuicios que ella supone especialmente para las mujeres, ya que el trabajo se “ha referido exclusivamente a la producción asalariada” (Sosa, 2019, p. 343), y por tanto, ha quedado marginalizada o excluida de los análisis económicos convencionales la participación y vivencia del trabajo de las mujeres, ya sea trabajo asalariado, trabajo no asalariado y, sobre todo, trabajos de cuidado no remunerado. Por esa razón quedaría inexplicada la persistencia y profundización de las desigualdades económicas y sociales entre hombres y mujeres⁴.

Además, la conceptualización limitada y androcéntrica del trabajo repercute en la ausencia o debilidad de las políticas públicas para atender la desigual distribución de los trabajos entre los hombres y las mujeres (y otros grupos de trabajadores que no se apegan a la masculinidad hegemónica). A su vez, esa distribución de trabajos deja su impronta en el horizonte previsional de las personas, poniendo en especial desventaja a las mujeres. Considérese, a manera de ejemplo, que la obtención de una pensión contributiva por vejez es totalmente inexistente para las personas adultas mayores que participaron exclusivamente del trabajo no remunerado (por ejemplo, trabajo de cuidados) y que, por esta razón, no realizaron actividades que generaran ingreso monetario a lo largo de su vida, siendo la mayoría de estas personas, mujeres. A lo sumo, estas personas pueden aspirar a una pensión no contributiva, cuya implementación ha sido muy limitada en cantidad y población cubierta.

Por otra parte, la economía feminista trastoca el problema económico fundamental del que se ocupa la economía, al posicionar la reproducción y sostenibilidad de la vida al centro del análisis y la práctica económica (Pérez, 2019). Por esta razón considera a todas las actividades necesarias para la reproducción y sostenibilidad de la vida como ámbito legítimo de

la economía, máxime frente al abordaje convencional de la economía que no considera a estas actividades como de interés teórico (Agenjo-Calderón, 2019, p. 107).

La interseccionalidad en los análisis también es un aporte relevante de la economía feminista, y es especialmente útil para comprender que, además del género, otras características individuales o sociales influyen en la posición subordinada de grupos sociales en la dinámica económica, especialmente en la distribución del trabajo. La interseccionalidad se refiere al entrecruzamiento de “posicionalidades y clasificaciones sociales históricamente situadas” (Magliano, 2015, p. 692). Entre estas características se ubicaría, además del género, la etnia, grupo etario, el nivel educativo, la zona de residencia, entre otras.

Por lo antes expuesto, el abordaje desde la economía feminista es imprescindible para, por un lado, situar la problemática de las pensiones en El Salvador en el marco más general de cómo se distribuye el trabajo entre hombres y mujeres; y, por otro, para comprender por qué los cambios necesarios para universalizar la cobertura previsional y el bienestar de las personas adultas mayores, pasan por cambios en el sistema de pensiones, pero van más allá de las aristas financieras, fiscales o de ajustes paramétricos al sistema de pensiones vigente; ya que suponen la transformación en la organización de la economía y en la redistribución de los trabajos.

3.2 SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES (SAP) Y TRABAJO EN EL SALVADOR

El sistema de pensiones salvadoreño incluye tres subsistemas: el Sistema Público de Pensiones (SPP), el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y el SAP Mesa-Lago & Rivera (2020, pp. 13-18).

El SPP es un componente que sobrevive del anterior sistema de pensiones de reparto administrado por el Estado e incluye a la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (UPISS) y el Instituto de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP). En la actualidad, este sistema solo aglutina al 0.3 % del total de cotizantes (Superintendencia del Sistema Financiero, 2022). Este último sistema desapareció mediante la reforma sustitutiva con la cual se instauró el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), que fue aprobado en diciembre de 1996 y fue puesto en funcionamiento en 1998 (Mesa-Lago & Rivera, 2020; Argueta Muñoz & De Paz Flores, 2018; (Álvarez & Barrera, 2018).

El IPSFA se encarga de administrar las pensiones para la institución castrense y funciona como un régimen de reparto. Esta institución no experimentó reforma profunda como sí lo hizo el SPP.

⁴ La integración del género en los análisis económicos funciona como un parámetro científico que amplía los márgenes de la objetividad científica (Sosa, 2019, p. 345), y su ausencia resulta en una visión distorsionada del mundo.

El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) es el sistema que abarca a la casi totalidad de la población cotizante. Este es un sistema de cotización individual, es decir, un sistema en el que las pensiones por vejez se financian a partir de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP), la cual está conformada por: las aportaciones mensuales de las personas cotizantes, el aporte patronal y la rentabilidad que esos fondos ganen a partir de la inversión que con ellos realicen las empresas privadas dedicadas a tal fin, es decir, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La relación entre el sistema de pensiones y el trabajo está marcada por la relación de dependencia patronal, es decir, por la figura de trabajador o trabajadora dependiente⁵, lo cual calza a la perfección con la comprensión limitada y androcéntrica del trabajo señalada previamente. Las personas que perciben ingresos a partir de actividades no asalariadas pueden ahorrar para sus pensiones en este sistema, pero bajo la figura de trabajadores o trabajadoras independientes⁶. Sin embargo, la participación de estas últimas en la cotización al SAP es bastante marginal: según la Superintendencia del Sistema Financiero (2022) únicamente el 0.2% del total de cotizantes al SAP son trabajadores o trabajadoras independientes.

Los últimos datos son llamativos ya que la presencia de formas de trabajo no asalariadas en la economía salvadoreña es significativa: 55 de cada 100 personas ocupadas se desempeñan en categorías ocupacionales distintas del trabajo asalariado permanente (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023b), con lo cual ya se infiere una de las aristas de la baja cobertura del SAP en El Salvador.

Sumado a lo anterior, las condiciones que establece la Ley Integral del Sistema Pensiones (LISP) para la cotización de las personas asalariadas permanentes son más favorables que las condiciones para las personas que cotizan en calidad de trabajador o trabajadora independiente: mientras que la tasa de cotización que recae sobre el salario de una persona asalariada es del 7.25% (art. 16), la tasa de cotización sobre el ingreso de las personas trabajadoras independientes es de 16% (art. 15) (Órgano legislativo, 2022).

Como resultado, la centralidad del trabajo asalariado para la cotización al SAP se evidencia en que la cobertura para las personas en esa categoría ocupacional es de aproximadamente el 66.8% mientras que para las personas en la categoría de Cuenta Propia es de 1.8% (Mesa-Lago & Rivera, 2020).

Esta desigual cobertura previsional según categoría ocupacional es un primer acercamiento al fenómeno de la baja

cobertura del SAP, pero se destaca que afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. La mayor presencia de hombres en el trabajo mercantil (8 de cada 10 hombres declaran tener o estar en búsqueda de un empleo, en comparación con 5 de cada 10 mujeres (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023b) contrasta con la mayor participación de las mujeres en el trabajo de cuidados remunerado y en el trabajo de cuidados no remunerado (TCNR), lo cual se ampliará posteriormente. Además, de cada 100 personas económicamente inactivas por razón de trabajo doméstico, 99 son mujeres (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023b).

Esos datos evidencian que la división sexual del trabajo y los estereotipos y roles de género impuestos por el sistema patriarcal en El Salvador, dificulta la participación de las mujeres en trabajos del circuito mercantil asalariado, e incluso las deja fuera de lo considerado como actividad económica al tipificarlas como Población Económicamente Inactiva (PEI) cuando participan exclusivamente en trabajos de cuidados no remunerado, es decir, que no las considera como actividad económica⁷.

Pero la división sexual del trabajo también orilla a las mujeres a la realización de trabajos remunerados en condiciones más adversas que las que enfrentan los hombres. Una muestra de ello es que las mujeres reportan menores salarios (en promedio, USD 59.98 mensuales menos que un hombre), menor acceso a seguridad social contributiva en salud (solo 40% de cotizantes al ISSS son mujeres) (ISSS, 2023) y menor presencia como cotizantes para las pensiones (43% de cotizantes al SAP son mujeres) (Superintendencia del Sistema Financiero, 2023)⁸.

Así, la división sexual del trabajo moldea no solo la participación económica en la edad activa, sino que incide fuertemente en el horizonte previsional desigual que enfrentan hombres y mujeres, como se presenta a continuación.

3.3 LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS EN EL TRABAJO Y EL IMPACTO EN SU HORIZONTE PREVSIONAL EN EL SALVADOR

El trasfondo recién presentado ilustra la división sexual del trabajo en El Salvador, que es imprescindible para comprender las particularidades de la participación de las mujeres en el ámbito del trabajo total. Sin embargo, es necesario apuntar también al modelo económico neoliberal adoptado en el país como elemento explicativo en la baja cobertura previsional total dado el proceso de precarización del trabajo asalariado y la privatización del sistema de pensiones.

5 El artículo 7 de la LISP define como personas trabajadoras dependientes a quienes “tengan una relación de subordinación laboral tanto en el sector privado como en el sector público y municipal” (Órgano legislativo, 2022).

6 “Comprende tanto a los domiciliados en el territorio salvadoreño independientemente de su nacionalidad que no se encuentren en relación de subordinación laboral y a todos los salvadoreños no domiciliados en el territorio nacional” (Órgano legislativo, 2022).

7 Es contrastante que, aunque en términos demográficos la proporción de mujeres es mayor a la de hombres (53% mujeres, 47% hombres), las estadísticas oficiales reportan una fuerza de trabajo mayoritariamente masculina (59% de hombres en la Población Económicamente Activa, PEA) (ONEC, 2023a).

8 De hecho, según Ardón et al. (2014), la participación de las mujeres como cotizantes al SAP era de 46% en 2001, lo cual implica que la presencia de las mujeres como cotizantes al sistema de pensiones no solo es baja, sino que se ha reducido en los últimos 20 años.

Así, teniendo en cuenta tanto la división sexual del trabajo como los elementos propios del modelo neoliberal, se señalan tres factores específicos que afectan el acceso a una pensión por vejez para las mujeres salvadoreñas: a) la feminización de la precariedad laboral, b) la distribución y falta de protección social hacia los cuidados y el trabajo no remunerado, y c) el costo de la maternidad.

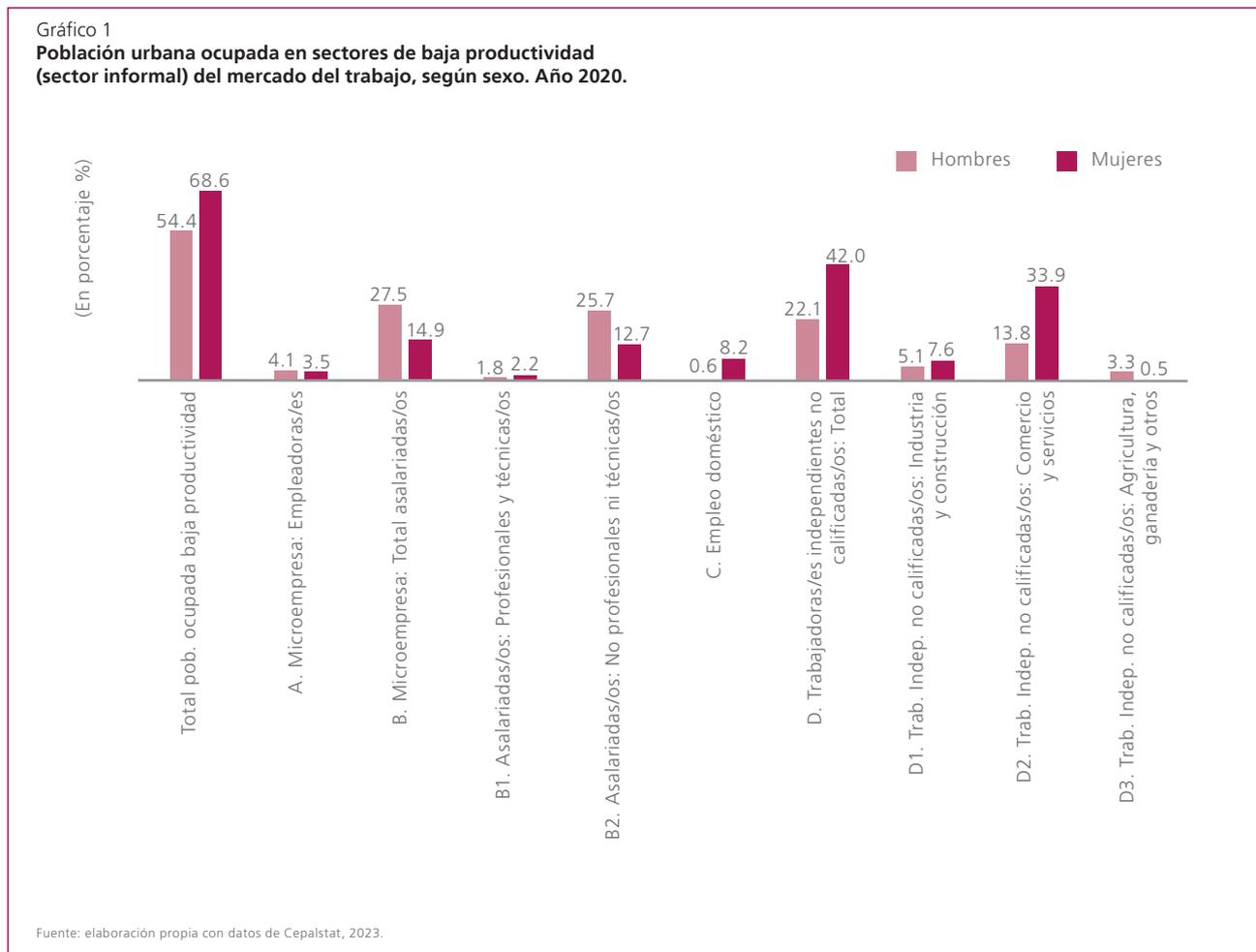
3.3.1 LA FEMINIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD LABORAL

La exclusión social en la economía de El Salvador tiene como principales determinantes la precarización laboral y el débil ejercicio de la ciudadanía social (Barrera, 2022). La precarización laboral, a su vez, se caracteriza por elementos como inseguridad en salud y pensiones, jornadas de trabajo atípicas e inestabilidad laboral. Además, en concordancia con la desigualdad a nivel de pensiones, la exclusión social y la precarización laboral también responden directamente a las desigualdades de género y, además, deben analizarse atendiendo a diferen-

cias interseccionales ya que se verifican peores condiciones para mujeres en la zona rural, mujeres con bajos estudios y con bajos ingresos:

[En El Salvador] el perfil de la persona trabajadora en situación de precariedad laboral extrema es: mujer rural de 33 años, con 7 años de escolaridad aprobados que trabaja en Comercio o Servicios. Por su parte, en el empleo no precario el perfil es: hombre de la zona urbana, con 37 años, 9 años de escolaridad aprobados que trabaja en Comercio o Servicios (Benítez et. al citado en Barrera, 2022).

Este perfil de precariedad extrema es atravesado por otros elementos clave para identificar la posición de las mujeres salvadoreñas en el trabajo remunerado, como lo son el ingreso del hogar, el sector de ocupación, la zona geográfica de residencia, la edad o el número de dependientes en el hogar (ver gráficos 1, 2, 3 y 4).



Como se observa en el gráfico 1, las mujeres tienen mayor participación que los hombres en ocupaciones de más baja productividad. Asimismo, tienen una mayor representación en trabajos clasificados como “no calificados” y empleo doméstico, donde la participación de los hombres es casi nula. Al mismo tiempo, los hombres tienen una mayor participación como empleadores y asalariados. Considerando que el sistema de pensiones depende en gran medida de la participación en el trabajo remunerado bajo la figura de empleo asalariado permanente, la baja participación de las mujeres en este tipo de empleo muestra una de las brechas estructurales para el ingreso al SAP.

Sobre los patrones de participación en el trabajo remunerado, Hartmann (1979, p.23) señala que, “la división sexual del trabajo coloca a la mujer en los puestos peor pagados y en las tareas supuestamente apropiadas al papel de la mujer”. Además de generar una brecha salarial estructural y posicionar a las mujeres en sectores de menor productividad, la división sexual del trabajo también ha demostrado dejar a las mujeres en una posición de mayor riesgo ante las crisis, como la crisis sanitaria generada en el año 2020 por la covid-19, ya que este evento afectó la movilidad general de la población, priorizando la continuidad en las operaciones de sectores económicos y trabajos tipificados como **esenciales**.

Pero, debido a la concentración de la fuerza de trabajo de las mujeres en sectores orientados al comercio y servicios, o en hoteles, restaurantes, turismo o enseñanza; fueron ellas las que presentaron una alta exposición al desempleo, a la interrupción en sus cotizaciones o a la pérdida de ingresos por la imposibilidad de realizar actividades no asalariadas, como el comercio informal. De hecho, de acuerdo con Robayo-Abril, Tribin & Oliva (2023) el promedio histórico de El Salvador muestra que alrededor de un 43% de las mujeres ocupadas se encuentra en el sector comercio y aproximadamente el 30% se encuentra en servicios, mientras que los hombres participan en sectores como agricultura (24%), construcción (10.8%) e industria (7.3%).

Además de la participación mayoritaria de las mujeres en trabajos más vulnerables y con menor productividad, la brecha salarial no solo persiste de manera estructural, sino que se ha ampliado, pasando de USD 47.44 mensuales a favor de los hombres en 2011 a USD 59.98 mensuales en 2022 (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023b).

De lo anterior se comprueba que, en términos laborales, el trabajo remunerado de las mujeres enfrenta condicionamientos que obedecen a la división sexual del trabajo, los cuales, entre otros efectos, generan de manera continua una restricción del salario potencial de las mujeres y, por tanto, de sus ingresos futuros a partir de una pensión por vejez, en especial en un sistema de cotización individual.

3.3.2 SOBRE LA DISTRIBUCIÓN Y FALTA DE PROTECCIÓN SOCIAL HACIA LOS CUIDADOS Y EL TRABAJO NO REMUNERADO

Las mujeres no encuentran brechas únicamente a nivel de trabajo remunerado, es decir, desde la esfera mercantil del trabajo, sino también en la distribución del trabajo no remunerado, ya que, mientras el 3.6% de los hombres se dedica a trabajo no remunerado de manera exclusiva; el 44% de las mujeres se dedica a estas labores, entre las cuales la más importante es la tipificada como Trabajo Doméstico y que, en este informe se comprende como trabajo de cuidados (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a). De allí que “el ámbito cotidiano es el punto neurálgico de [la] desigualdad porque condiciona seriamente las otras esferas” (Sosa, 2019, p.348). Es decir, que lo cotidiano es fundamental para comprender los fenómenos económicos en otras esferas.

Una característica del trabajo no remunerado más extendido, es decir, el trabajo del cuidado, es que históricamente no ha tenido un reconocimiento desde las políticas públicas como un trabajo generador de desigualdad, que pone en situación de vulnerabilidad la vida de las mujeres (mayoritariamente). Así pues, tampoco se cuenta con líneas de acción a nivel de política económica o fiscal que mitigue la vulnerabilidad que le acompaña en términos sociales, económicos y, específicamente en previsión social. A pesar de su aporte directo a la producción nacional y al bienestar social, en El Salvador no se identifica un enfoque de la política fiscal que incluya y compense el costo de oportunidad del trabajo no remunerado que asumen las mujeres.

De manera general, las mujeres participan de forma mayoritaria en el trabajo de cuidados aun teniendo un trabajo remunerado, lo cual implica a su vez que el costo de oportunidad del trabajo no remunerado es aún mayor ya que ellas enfrentan una mayor carga de trabajo total (remunerado y no remunerado). Así, una dotación de tiempo finita para hombres y mujeres plantea especiales dificultades para ellas al momento de elegir la asignación de las horas disponibles para trabajo remunerado, el tipo de trabajo a realizar, el tiempo para el ocio y el descanso, la formación académica o profesional, el autocuidado, entre otros.

Una manera de ilustrar el costo de oportunidad que asumen las mujeres es estimar el costo monetario del tiempo dedicado a realizar trabajo del hogar no remunerado, lo cual puede hacerse analizando el tiempo de trabajo total, es decir, que incluya las horas dedicadas a trabajos remunerados y no remunerados.

Tabla 1
Estimación de jornada de trabajo real, según sexo.
El Salvador. Año 2022.

Actividad	Tipo de trabajo	Hombres Horas Semanales	Mujeres Horas Semanales
Horas trabajadas la semana anterior	R	43.40	40.39
Horas dedicadas a cuidar, atender sin pago a niños	NR	1.98	6.30
Horas dedicadas a reparar o dar mantenimiento a la vivienda	NR	0.72	0.33
Horas dedicadas al quehacer del hogar	NR	5.17	15.99
Horas dedicadas a acarrear leña	NR	0.22	0.08
Horas dedicadas a acarrear agua	NR	0.07	0.05
Horas dedicadas a cuidar animales domésticos o mascotas del hogar	NR	0.24	0.31
Horas dedicadas a planificar las finanzas del hogar, pagar cuentas	NR	0.236	0.238
Carga total de trabajo remunerado	TR	43.40	40.39
Carga total de trabajo no remunerado	TNR	8.64	23.29
Carga total de trabajo (remunerado y no remunerado)		52.04	63.68

Fuente: elaboración propia con datos de (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a).

De lo anterior se pueden identificar diversos resultados. Por un lado, es clara la división sexual del trabajo a nivel de trabajo no remunerado, dado que las mujeres realizan labores asociadas al cuidado de dependientes⁹ y quehacer del hogar, mientras que los hombres dedican la mayor cantidad de tiempo de trabajo no remunerado a la reparación de la vivienda y en menor medida al quehacer del hogar. Sobre esto, existen diversos factores que agravan la asunción del trabajo no remunerado en las mujeres, entre los cuales se encuentran: la condición de pobreza del hogar, el número de dependientes, la zona geográfica de residencia y la edad.

Por otra parte, es evidente el desbalance que encuentran las mujeres en la disponibilidad del tiempo para poder realizar ambos tipos de trabajo (remunerado y no remunerado), así como en los retornos de estos. Al analizar la jornada de traba-

jo de manera conjunta se observa que las mujeres trabajan en promedio 11.64 horas más que los hombres, y al mismo tiempo asumen una carga de 2.7 veces el trabajo no remunerado que realizan los hombres. Como resultado, del total de tiempo trabajado por hombres el 83.39% es remunerado, mientras que para las mujeres solo el 63.4% lo es.

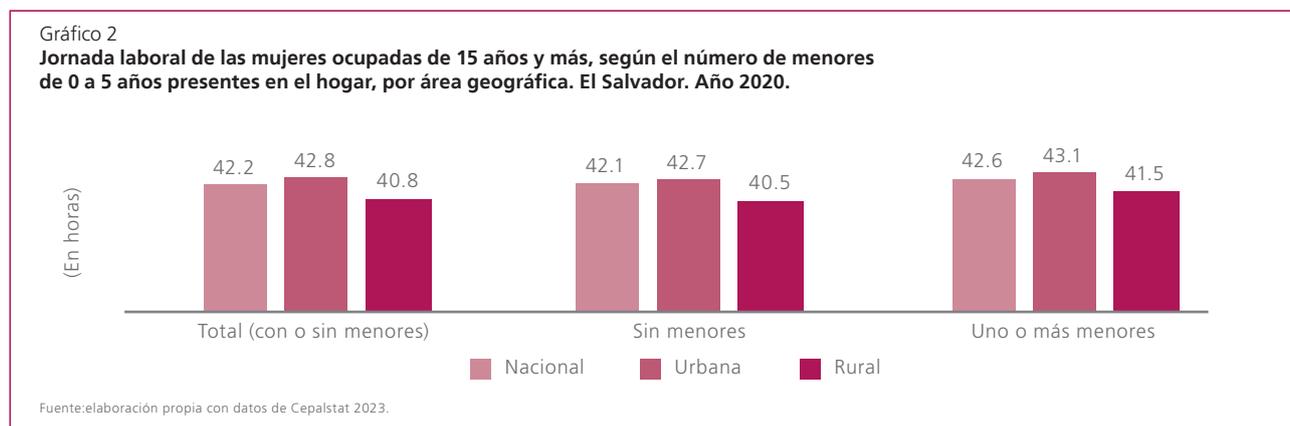
Esto tiene una implicación directa, en primer lugar, sobre la posición del trabajo de las mujeres en la sociedad y, en segundo lugar, en lo que concierne a este trabajo, sobre la cobertura futura que tengan las mujeres por la inversión de tiempo realizada a lo largo de su vida en el trabajo de cuidados y no remunerado. Cuando se les preguntó a las personas en 2022 la razón por la cual habían trabajado menos de 40 horas la semana anterior, el 80.5% de aquellas que alegaron "razones familiares" fueron mujeres (ONEC, 2023a).

⁹ Para efectos de este cálculo se entiende como dependientes a las niñas y niños que requieren cuidados. Sin embargo, esto se debe a la limitación de información que presenta la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, debido a que en el término de dependientes debería ser ampliado a un espectro más amplio de población que puede requerir cuidados de manera intensiva, como personas que padecen enfermedades crónicas, población adulta mayor o personas con discapacidades.

La carga del trabajo no remunerado y de los cuidados, sin una contrapartida a nivel de política pública que busque compensar este costo de oportunidad (e.g. infraestructura de cuidados, políticas de corresponsabilidad privada y pública, entre otras) como se ampliará en las recomendaciones, facilita que las mujeres se encuentren en situación de dependencia económica y/o de pobreza y vulnerabilidad en la vejez. Asimismo, esto presenta un riesgo tanto a nivel individual y privado para los

hogares, como a nivel fiscal y de costo social para la población salvadoreña, como se abordará en el último apartado.

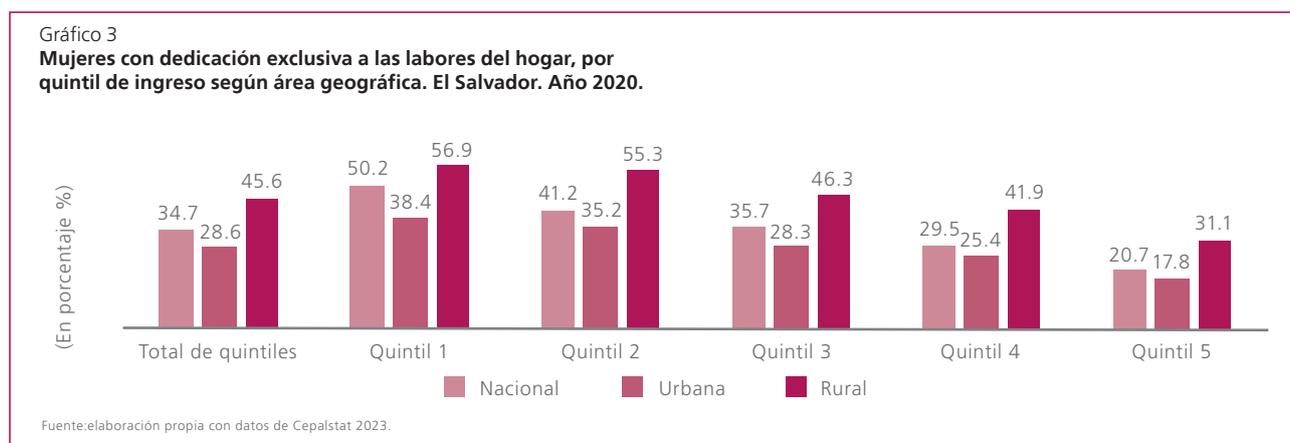
Para dimensionar la restricción diferenciada que suponen los cuidados y el trabajo no remunerado desde una perspectiva interseccional, los gráficos 2, 3 y 4 ilustran sobre las diferencias a nivel etario, geográfico y de ingresos.



Un hecho a resaltar sobre la distribución del tiempo para las mujeres ocupadas (aquellas que realizan trabajo remunerado), es que pareciera que no hay una relación de sustitución entre el trabajo remunerado y no remunerado. Esto es así porque, a pesar de contar con una carga alta de trabajo no remunerado, la jornada semanal remunerada presenta una diferencia de solo tres horas con respecto a los hombres; y se ubica solo cuatro horas por debajo de la jornada laboral regulada (44 horas semanales). Adicionalmente, el gráfico 2 muestra que la presión del trabajo remunerado se mantiene constante – incluso incrementando levemente – aunque el número de

dependientes aumente. No obstante, es importante contrastarlo con la calidad del trabajo remunerado de las mujeres ocupadas, quienes mayoritariamente participan en empleos de baja productividad, menores salarios y más vulnerabilidad.

Lo anterior sugiere que la elasticidad de la oferta de trabajo remunerado es baja ante variaciones en la carga de trabajo no remunerado ¹⁰. Por su parte, el trabajo no remunerado sí presenta factores que influyen en la dedicación exclusiva o en la asignación de tiempo realizada por las mujeres.

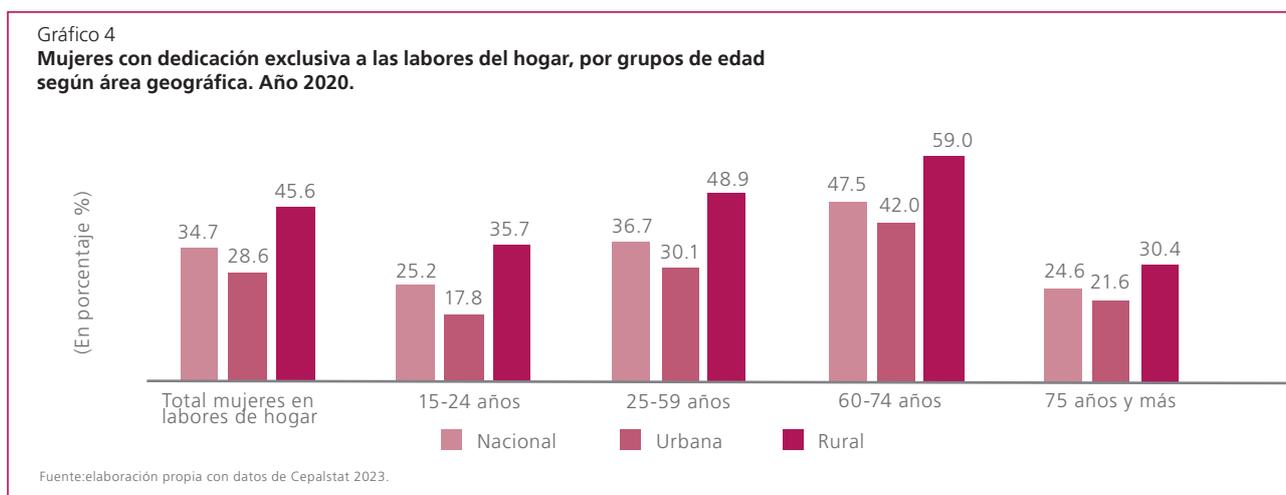


10 La elasticidad, como se define en el glosario, hace referencia al nivel de sensibilidad que presenta una variable con respecto a otra. En este caso, se refiere a los cambios que puede presentar la cantidad de horas dedicadas al trabajo remunerado (TR) ante cambios en las horas dedicadas al trabajo no remunerado (TNR). Al mencionar que existe una baja elasticidad del TR frente al TNR, se entiende que independientemente de que la carga por TNR pueda aumentar por mayor número de dependientes, condición de pobreza del hogar, edad de la mujer, entre otras, el TR no experimenta variaciones en la misma proporción, sino en menor o casi nula proporción. La implicación de ello es ante el aumento del TNR para las mujeres, existe un aumento de la carga general de trabajo total (TR+TNR), dando lugar a mayor precarización para la vida de las mujeres.

A medida que incrementa el nivel de ingresos en los hogares, la cantidad de mujeres que realizan trabajo no remunerado y de los cuidados disminuye, independientemente de si el hogar es rural o urbano. No obstante, esta disminución del impacto que tiene la división sexual del trabajo sobre la ocupación principal de los miembros en los hogares (específicamente mujeres), más bien podría explicarse porque al aumentar el nivel de ingresos en el hogar, es más probable contratar servicios de trabajo de cuidados remunerado, el cual es realizado en un 91.3% por mujeres. De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022, solo un 3.2% del total de hogares pagó por servicios de trabajo doméstico, de los cuales el 95% fueron hogares no pobres.

Por otra parte, las brechas geográficas que se muestran en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado tienen su complemento en la dedicación exclusiva al trabajo de los cuidados. Como se observa en el gráfico 4, si bien la mayor capacidad adquisitiva de los hogares disminuye la probabilidad de que las mujeres asuman este trabajo de forma exclusiva, sucede en menor medida para las mujeres que viven en áreas rurales, con una diferencia significativa en cada uno de los quintiles de ingreso.

Al analizar la relación entre el trabajo no remunerado y de cuidados con la edad, destaca la relación entre la etapa de vida con la flexibilidad para la dedicación exclusiva a estas



tareas. Específicamente, pareciera que a medida que las mujeres salen de la etapa formativa y entran a la etapa reproductiva y de trabajo, se consolida su rol en los hogares. Por ejemplo, en 2022, a nivel nacional, el 28.6% de mujeres informó que no estudiaba por causas del hogar¹¹ o por realizar trabajo doméstico. Complementariamente, de las que no buscaron un trabajo, el 49.6% informó que fue a causa de obligaciones familiares y trabajo doméstico (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a).

Además, la dedicación exclusiva a estas labores se profundiza cuando las mujeres alcanzan la edad de jubilación. Como se ha mostrado anteriormente, esto podría deberse a que la dedicación de tiempo a trabajo remunerado es sustituida por la atención del trabajo no remunerado, consolidando la jornada completa en trabajo de este tipo.

A nivel geográfico, ambos escenarios se profundizan para las mujeres rurales, con especial énfasis en el rol de las mujeres adultas mayores como cuidadoras. En prospectiva, esto re-

presenta una situación de especial vulnerabilidad para las mujeres adultas mayores, ya que, como se observa en la tabla 3, una minoría (0.5%) tiene acceso a una pensión por vejez y además tienen que asumir mayoritariamente el costo social de trabajo no remunerado y de cuidados en representación de los hogares.

3.3.3 EL COSTO DE LA MATERNIDAD

La maternidad representa otro punto de inflexión en la vida de las mujeres, ya que genera cargas adicionales en trabajo de cuidados a lo largo de toda la relación de dependencia de la niña o el niño. A su vez, el proceso de embarazo y parto se ve entrecruzado con otros factores que generan vulnerabilidad en el mercado de trabajo para las mujeres, como lo es el acceso a un trabajo formal.

¹¹ De acuerdo con el Ministerio de Economía (2020) "las causas del hogar son sinónimos de problemas en el hogar, como enfermedad, cambio de domicilio, cuidados por accidente de un familiar, divorcio de padre y madre, entre otros".

Tabla 2
Tiempo semanal dedicado al cuidado sin pago de niñas y niños (menores de 5 años). Desagregado por sexo de la persona cuidadora, número de menores y situación de pobreza en el hogar. Año 2022

Número de niñas y niños menores de 5 años	Pobreza extrema		Pobreza relativa		No pobre	
	Hombre horas	Mujer horas	Hombre horas	Mujer horas	Hombre horas	Mujer horas
0	1.0	4.5	1.3	4.9	1.2	3.5
1	5.0	14.4	4.4	14.8	5.2	14.8
2	5.3	19.2	4.4	16.1	5.4	16.2
3	4.0	23.7	3.8	18.0	4.0	11.2

Fuente: (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a).

La tabla 2 muestra que no solamente se replican las brechas de tiempo destinado al trabajo no remunerado y de cuidados entre hombres y mujeres, sino también que en la medida en que la presencia de niñas y niños en los hogares es mayor, la brecha entre mujeres pobres y no pobres se amplía, especialmente en hogares con tres niñas y niños menores de cinco años. Esto es interesante, además, porque dicho fenómeno no se presenta en el caso de los hombres, quienes reportan valores similares independientemente de la tipología de pobreza en el hogar.

Por otra parte, la maternidad biológica también puede presentar un costo económico directo para las mujeres a razón de la inhabilidad para continuar con el trabajo remunerado por motivos biológicos. En El Salvador se reconoce que las mujeres trabajadoras remuneradas tienen derecho a un subsidio por maternidad durante un período de 16 semanas incluyendo el parto (Art. 26 Ley ISSS), a la vez que este subsidio será igual al 100% del salario medio de base de la asegurada (Art. 28 Ley ISSS).

Si bien las disposiciones de protección laboral de las trabajadoras presentan seguridad económica alrededor del parto, es importante mencionar que esto únicamente aplica para las trabajadoras que se encuentren en el sector formal, o que coticen de manera independiente. En El Salvador, aproximadamente el 70% de las mujeres ocupadas no cotizan al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, 2023a). Por tanto, el costo de la maternidad en la fase de parto y puerperio puede ser significativo para la mayoría de las mujeres ocupadas, en tanto que les sea físicamente imposible incorporarse a las labores remuneradas.

En 2022, el ingreso mensual promedio de las mujeres no cotizantes por “empleo y otros” fue de \$279.40 dólares, lo cual representaría una pérdida potencial de ingresos de \$1,081.60 dólares durante el período de 16 semanas que a ellas no se les reconoce y que sí es reconocido por la ley para mujeres que se encuentran en el sector formal. Además, que ellas no cuentan protección social en salud y/o cotización durante este periodo.

Dado el escenario antes descrito, las mujeres aún en edad productiva, encuentran más dificultades para ingresar al sistema de pensiones contributivo y para permanecer en él y cumplir los requisitos necesarios para, finalmente, obtener una pensión por vejez. De hecho, según Barrera (2023) aun cuando las mujeres tengan acceso al SAP, la probabilidad de lograr una pensión es más baja para ellas que para un hombre, porque su densidad de cotización¹² es inferior a la de los hombres. Según la Superintendencia del Sistema Financiero (2022), en diciembre 2021 la densidad de cotización para las mujeres fue de 19.57%, mientras que para los hombres fue 23.82%¹³.

Las razones de esta menor densidad de cotización para las mujeres pueden rastrearse en los elementos presentados: precarización laboral, mayor uso de su tiempo en actividades de cuidados no remuneradas, maternidad, etc. Por esa razón en la etapa de la adultez mayor, las mujeres se ubican en peor situación en cuanto a la percepción de algún tipo de ingreso por pensión, como se mostrará posteriormente.

Finalmente, aun cuando en El Salvador todas las personas tienen baja probabilidad de inclusión en el sistema previsional (Argueta y De Paz, 2018), para las mujeres el escenario es más adverso y las razones para ello tienen su raíz en la división sexual del trabajo y en las características propias del SAP.

¹² La densidad de cotización se refiere al “número de meses [o años] cotizados [por una persona] sobre el total de meses [o años] de potenciales cotizaciones” (Bernstein et al, 2005, citado en Argueta Muñoz & De Paz Flores, 2018, p-37). Así, por ejemplo: una densidad de 50% indica que, de todos los meses en que potencialmente esa persona pudo cotizar, solo ha cotizado en la mitad de ellos.

¹³ Según estos datos, en 5 años (60 meses), una mujer habrá cotizado solo 11 meses, mientras que un hombre habrá cotizado 14 meses.

4

¿SE DEBE HACER CAMBIOS AL SAP?

4.1 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS EN EDAD DE JUBILACIÓN EN EL SALVADOR¹⁴

En El Salvador, la edad de jubilación para las mujeres es de 55 años y para los hombres es de 60 años. Esta diferente edad marca, entre otras razones, la mayor presencia de mujeres dentro de la población en edad de jubilación. Y, según se muestra en la tabla 3, el escenario previsional para esta población es desolador: solamente 14 de cada 100 personas en

edad de jubilación recibió algún tipo de pensión en 2022. Sin embargo, al mirar con más detalle se verifica que existen claras diferencias entre hombres y mujeres.

Según la tabla 3, las mujeres han estado más expuestas a no tener pensión de ningún tipo: en 2022, el 80% de los hombres en edad de jubilación no contaban con ninguna pensión, mientras que aproximadamente el 89% de las mujeres en edad de jubilación estaban en esa situación.

Tabla 3

Población adulta mayor según tipo de pensión por sexo. El Salvador. Año 2011 y 2022

Tipo de pensión	2011			2022		
	Total	H	M	Total	H	M
Personas en edad de jubilación	705,852	255,430	450,422	1,003,555	348,232	655,323
Seguridad social contributiva (pensión y sobrevivencia)	9.5%	15.7%	5.9%	9.3%	15.1%	6.3%
Seguridad social contributiva (pensión)	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.2%	0.5%
Seguridad social contributiva (sobrevivencia)	3.0%	1.7%	3.8%	3.3%	3.0%	3.3%
Seguridad social no contributiva	1.2%	1.3%	1.1%	1.3%	1.2%	1.4%
Sin seguridad social	86.3%	81.4%	89.1%	85.7%	80.4%	88.5%

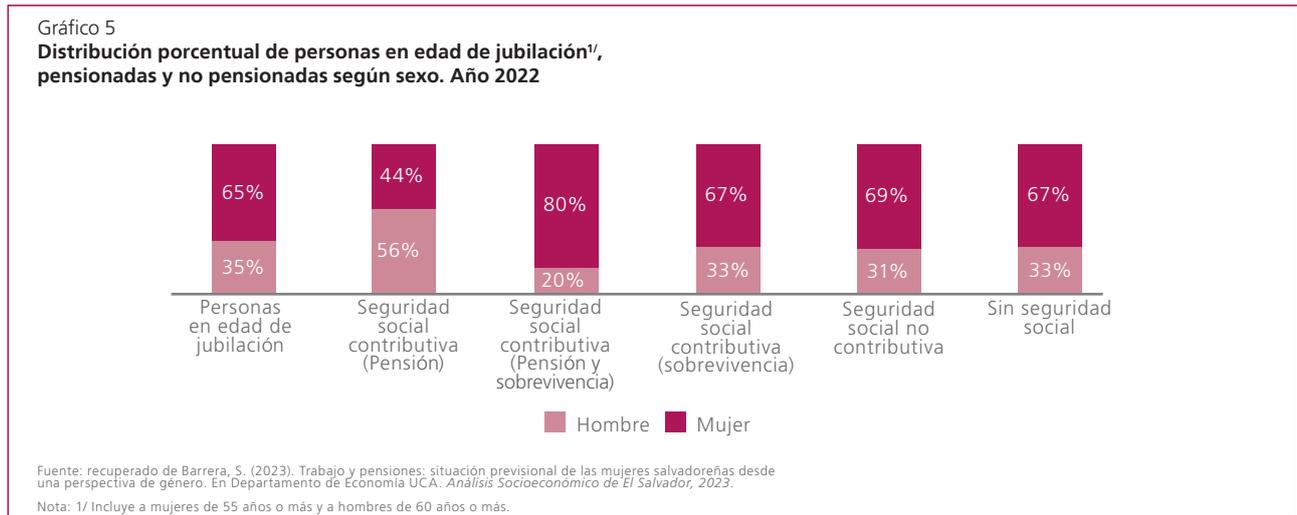
Fuente: recuperado de Barrera, S. (2023). Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género. En *Análisis Socioeconómico de El Salvador, 2023* [Informe en preparación] Departamento de Economía UCA.

¹⁴ Este apartado retoma reflexiones y datos del artículo "Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género", elaborado por Saira Barrera. Dicho artículo forma parte del *Análisis Socioeconómico de El Salvador, año 2023*, del Departamento de Economía de la UCA El Salvador.

Además, las mujeres son el 44% de las personas que reciben pensión por vejez y el 67% de quienes reciben pensión por sobrevivencia, lo cual ilustra la mayor presencia relativa de mujeres como beneficiarias gracias a su parentesco con una persona cotizante (generalmente un hombre). Esto se muestra en el gráfico 5.

Las pensiones por sobrevivencia tienen la característica de que son una parte alícuota de la pensión que ganaba la persona

jubilada fallecida, o bien, una parte de la pensión de referencia para la persona fallecida que no se hubiera jubilado aún (art. 110, 111 de la LISP). Por esta razón, el monto promedio de esta pensión es más bajo que el de la pensión por vejez. Así, por ejemplo, si un hombre jubilado fallece, su cónyuge o conviviente recibe el 60% de la pensión del fallecido, si no existen descendientes con derecho a ella; y el 50% cuando existieren descendientes con derecho a pensión (art. 112 y 113 de la LISP).

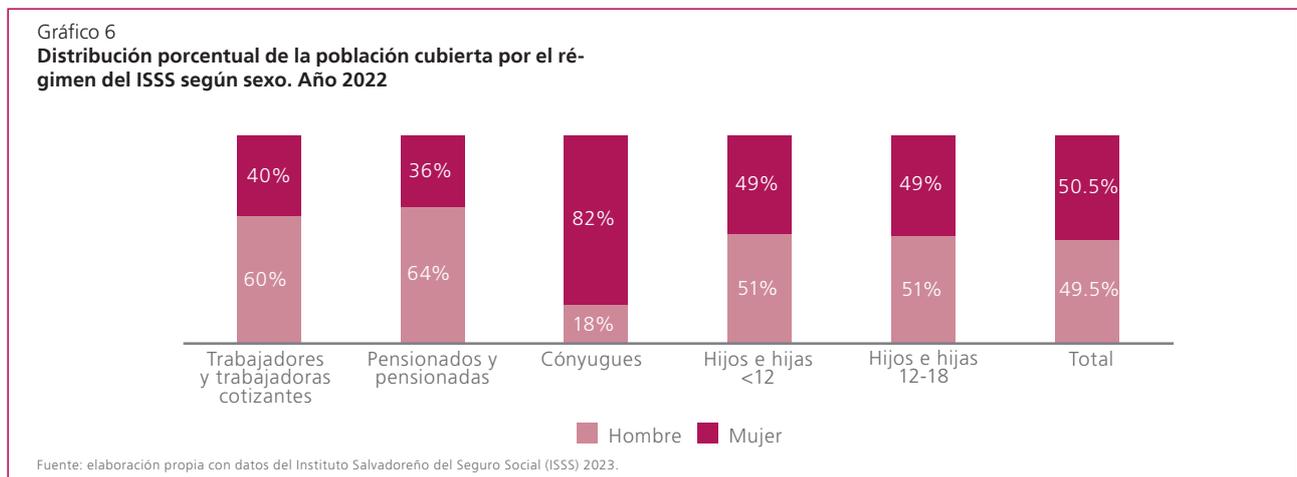


La evidencia estadística revela que la participación de las mujeres en el SAP, especialmente para aquellas que se encuentran en edad de jubilación, corresponde a una estructura de dependencia económica que se perpetúa a lo largo del ciclo de vida de las mujeres: desde el tramo etario en el cual podrían acceder a seguridad social por la contribución individual (18-55 años) bajo el sistema actual, hasta que alcanzan la edad de jubilación.

Al llegar al final de la vida laboral, las mujeres se encuentran nuevamente con la estructura excluyente del SAP a través de una situación de doble dependencia: primero, por la dependencia económica de un posible cónyuge o compañero de vida; y segundo, por la propia dependencia asociada a las características físicas y mentales de esa etapa de la vida.

Como se muestra en el gráfico 6 estos patrones de dependencia se replican a nivel de la cobertura contributiva en salud, y demuestran que las brechas se acentúan a lo largo del ciclo de vida de las mujeres, ya que las brechas en la cobertura de salud no son significativas cuando las mujeres son beneficiarias como hijas de cotizantes, es decir, cuando son menores de edad, pero se amplían desproporcionalmente a nivel de cónyuges y cotizantes, es decir, en la edad productiva.

Además, los datos revelan la permanencia estructural de las brechas en participación de cobertura contributiva, dado que la representación de las mujeres respecto del total de cotizantes en el presente es únicamente un 4.2 puntos porcentuales mayor a la participación de las mujeres en el total de personas pensionadas.



Por otra parte, aún en el caso de recibir pensión, las mujeres enfrentan una situación adversa: el monto promedio de pensión por vejez que reciben ellas, es más reducido que el que reciben los hombres, lo cual se refleja en la brecha positiva a favor de los hombres ilustradas en la tabla 4. Según los datos presentados en dicha tabla, en 2022, una mujer pensionada por vejez o pensionada por vejez y sobrevivencia al mismo tiempo, recibía, en promedio, menor pensión que un hombre en la misma situación (brecha de USD 32.68 y USD 186.64 respectivamente).

La única situación en la que existe una brecha a favor de las mujeres es en las pensiones por sobrevivencia, pero ello se debe a la brecha salarial entre hombres y mujeres, la cual hace que ellas puedan ahorrar menos y, por tanto, al fallecer, originan menor pensión por sobrevivencia para su pareja (hombre).

Tabla 4

Monto promedio de diferentes tipos de pensión recibida y brecha según sexo. El Salvador. Años 2011 y 2022.

Tipo de pensión	2011			2022		
	Brecha	Hombre	Mujer	Brecha	Hombre	Mujer
Seguridad social contributiva (pensión)	\$13.54	\$286.20	\$272.66	\$32.68	\$405.84	\$373.16
Seguridad social contributiva (pensión y sobrevivencia)	-\$136.91	\$238.57	\$375.48	\$186.64	\$605.33	\$418.69
Seguridad social contributiva (sobrevivencia)	-\$28.78	\$121.85	\$150.63	-\$73.61	\$99.97	\$173.58

Fuente: recuperado de Barrera, S. (2023). Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género. En Departamento de Economía UCA. *Análisis Socioeconómico de El Salvador, 2023*.

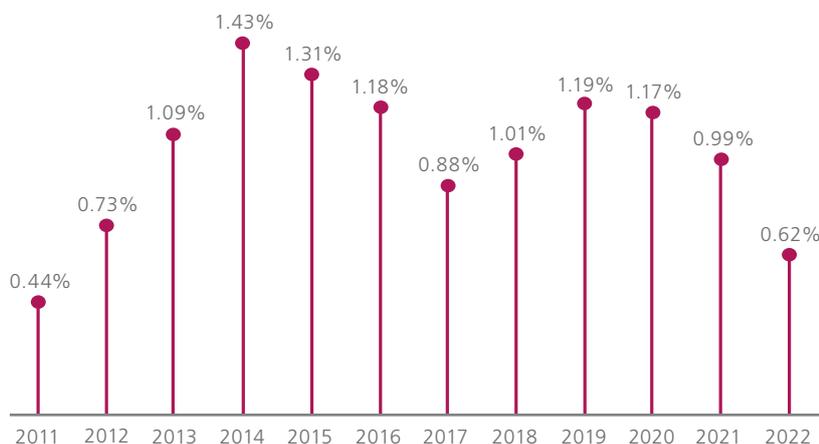
De esta manera se evidencia que la desigual distribución de los trabajos remunerados y no remunerados entre hombres y mujeres; y la precarización en el trabajo remunerado en el que participan mayoritariamente las mujeres, conllevan dependencia económica, pobreza y exclusión económica para ellas en la etapa final de la vida.

En este contexto, los programas de pensiones no contributivas cobran especial relevancia para sobrellevar la situación de falta de ingreso en la vejez. Ese es el caso del programa Pensión

Básica Universal (PBU). El gráfico 5 mostrado previamente, ilustra que 69% de las personas que reciben pensiones no contributivas son mujeres, con lo cual se evidencia que el impacto que tiene este tipo de pensiones es claramente más sensible para ellas. Lamentablemente el porcentaje de hogares en los que hay personas adultas mayores que reciben la pensión básica universal, se ha reducido en el año 2022 respecto a la década previa, tal como se muestra en el gráfico 7.

Gráfico 7

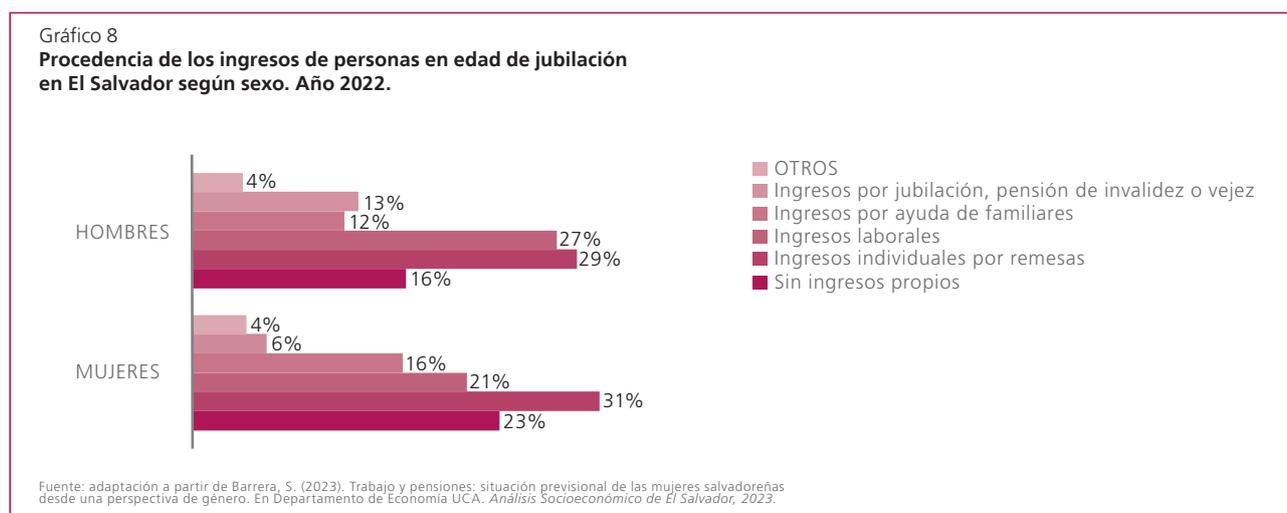
Proporción de Hogares que reciben Pensión Básica Universal. El Salvador. 2011-2022



Fuente: recuperado de Barrera, S. (2023). Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género. En Departamento de Economía UCA. *Análisis Socioeconómico de El Salvador, 2023*.

En el escenario previsional descrito, una parte de las personas en edad de jubilación viven sin percibir ningún ingreso, especialmente las mujeres, ya que 23 de cada 100 mujeres de 55 años o más no tenía ingresos propios, como consta en el gráfico 8. Ese porcentaje supera al porcentaje de hombres en esa misma situación (16 de cada 100 hombres de 60 años o más). Otra parte de la población percibe ingresos a través de las remesas, o bien, a través de ayudas familiares, las cuales a su vez son fuentes de ingreso más importantes para las mujeres que para los hombres.

Finalmente, una parte de personas en edad de jubilación perciben ingresos laborales o ingresos por pensión por vejez. Estas últimas fuentes de ingreso son relativamente más importantes para los hombres y ello tiene total sentido a la luz de la mayor participación de ellos en actividades remuneradas, especialmente asalariadas, lo cual es congruente con la división sexual del trabajo; su mayor densidad de cotización, mayores salarios promedio y la mayor probabilidad de cumplir con los requisitos para gozar de una pensión por vejez, todo lo cual está apegado a la mayor precarización laboral que enfrentan las mujeres en el trabajo remunerado.



A partir de lo presentado anteriormente se colige que el escenario que enfrentan las mujeres y los hombres al llegar a la edad de jubilación es distinto y más desventajoso para las mujeres: ellas tienen menor probabilidad de tener una pensión por vejez, si logran esa pensión por vejez o, por otro lado, pensión por sobrevivencia, es muy probable que reciban un monto que es, en promedio, más bajo que el que en promedio recibe un hombre.

Vale mencionar un hecho notorio relativo a la desigualdad entre pensiones por vejez y pensiones por sobrevivencia. En la reforma de pensiones ocurrida en diciembre de 2022 se aprobó un incremento de 30% aplicable a las pensiones por vejez, pero no a las pensiones de sobrevivencia (art. 98 del Decreto legislativo 614, 2022). Esa medida no solo no disminuyó la desigualdad entre diferentes cohortes de personas pensionadas, sino que acentuó la desigualdad entre quienes dependen de pensiones de sobrevivencia (mayoritariamente mujeres) y quienes tienen pensión por vejez (mayoría hombres) (Barrera, 2023).

Finalmente, es más probable encontrar mujeres de 55 años o más que no reciban una pensión contributiva y tampoco una pensión no contributiva, con lo cual ellas y sus familias dependen de sus ingresos laborales mientras puedan trabajar de manera remunerada, o bien dependen de las ayudas de familiares dentro o fuera del país o, sobre todo en una edad más avanzada, de la caridad de otras personas u organizaciones.

4.1.1 DE LA LEY A LA REALIDAD: CONTRASTE DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MUJERES EN EDAD DE JUBILACIÓN CON LA NORMATIVA JURÍDICA Y ACUERDOS VIGENTES PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES.

El derecho a la seguridad social está contemplado en la Declaración Universal de derechos humanos (art. 22 y 25); en el Pacto Internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 9 y 11); en el Preámbulo de Constitución de la OIT; y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (art. 28) (Monroy & Osorio, 2014).

La Constitución de El Salvador en su artículo 50 reconoce el derecho a la seguridad social. La Ley de Desarrollo y Protección social (art. 9 y art. 30 literal h) tutela el derecho a una pensión no contributiva al incluir al programa Pensión Básica Universal como parte del subsistema de protección social universal (Barrera, 2023). Por su parte, la Ley Integral del Sistema de Pensiones (LISP) y la Ley del IPSFA contemplan el derecho a una pensión contributiva tanto para civiles como para militares.

En un sistema de pensiones de capitalización individual administrado por empresas privadas; el goce del derecho a una pensión está mediado por el cumplimiento de los requisitos que rigen ese goce, entre esos se encuentra el pago de cotizaciones, incluyendo el pago de la comisión a la empresa admi-

nistradora. En otras palabras, el derecho a la pensión está supeditado al pago del precio correspondiente, con lo que se hace patente la mercantilización del derecho a la seguridad social en cuanto a pensiones.

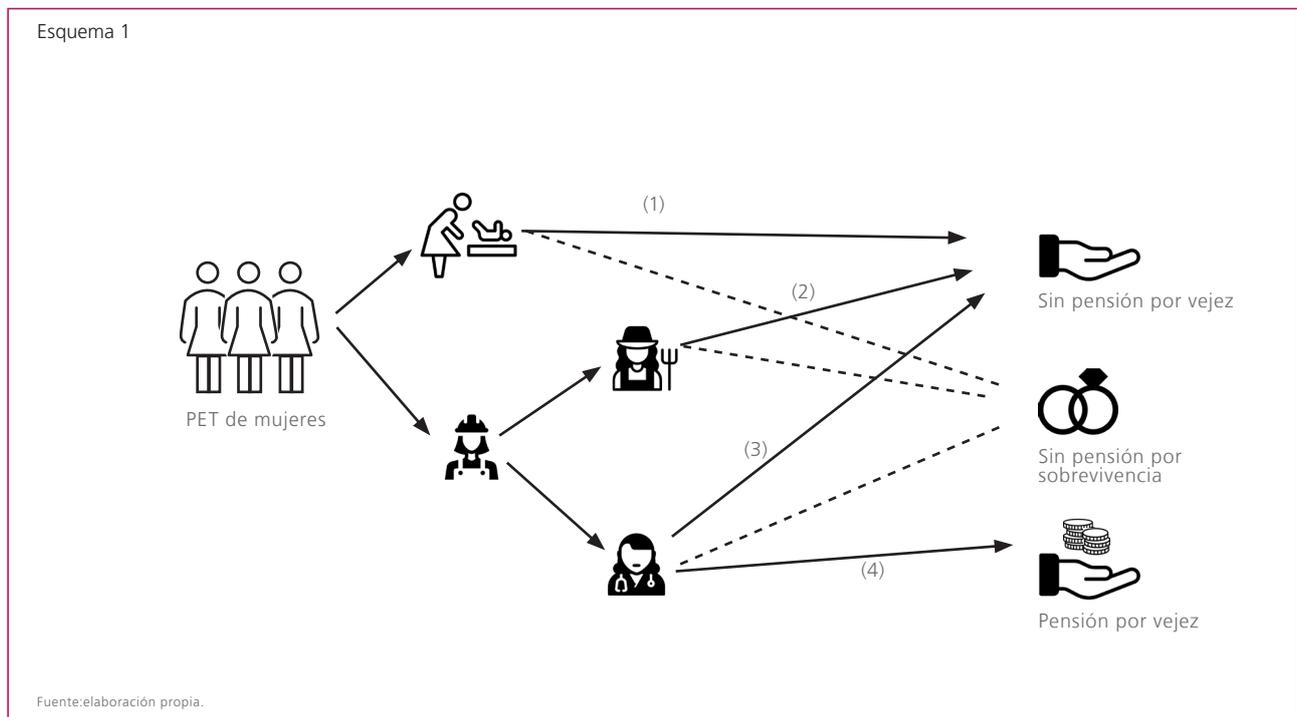
Esa mercantilización es especialmente dañina para las mujeres porque “el modelo de reforma del sistema previsional en el país reproduce [las] fallas del mercado laboral y agrega otras de su propio contexto. Como resultado, el monto de las pensiones que reciben las mujeres es inferior al de los hombres” (Alvarenga, 2002, p. 7). Además, la desmejora en las pensiones para las mujeres en un sistema de cotización individual como el vigente en El Salvador se evidencia en que “la tasa de retorno que obtenían las mujeres era mayor en el sistema de reparto” (Arenas de Mesa y Gana, 2001 citado en Alvarenga, 2002, p. 34).

Por tanto, el derecho a una pensión está negado para la mayor parte de la población en El Salvador, pero es especialmente excluyente y desigual para las mujeres, ya que perpetúa su dependencia económica resultante de la división sexual del trabajo y de su mayor participación en trabajos de cuidados no remunerados exclusivos, de la precarización del trabajo asalariado, de su mayor participación en trabajos no asalariados de baja productividad y de los efectos de la maternidad.

Si bien es cierto que la situación de las personas adultas mayores es crítica, también es cierto que las razones por las que las mujeres enfrentan un escenario aún más adverso que los hombres van más allá de su menor participación en actividades remuneradas; y, por tanto, no basta con acciones para promover su participación en actividades remuneradas, asalariadas y con cotización.

El esquema siguiente ilustra los escenarios que enfrentan las mujeres en edad productiva en cuanto al trabajo y el destino más probable en cuanto a una pensión al final de la vida laboral:

Aproximadamente 37 de cada 100 de la PET de mujeres realiza trabajo de cuidado no remunerado exclusivo (1). Ellas, junto con las mujeres que sí realizan trabajo remunerado, pero bajo formas no salariales (2), y las mujeres asalariadas que finalmente no cumplan con los requisitos para pensionarse (3), quedarán sin ingreso o dependerán de programas no contributivos, a menos que sean acreedoras de pensión por relación de dependencia con un beneficiario (líneas discontinuas). Solo las mujeres asalariadas que cumplan los requisitos para pensionarse por vejez lograrán una pensión de este tipo (4).



5

¿SE PUEDE REALIZAR UNA REFORMA AL SAP?

La necesidad de reformar el sistema de pensiones salvadoreño ha sido constante desde su implementación en 1998; no obstante, las diversas reformas que ha experimentado este sistema han respondido más bien a razones fiscales, financieras y/o políticas (Álvarez y Barrera, 2018).

Por su parte, aspectos relacionados con la baja cobertura, las bajas y desiguales prestaciones y la regresividad del sistema, no han figurado como detonantes de estas reformas, aun cuando estas últimas sí hayan tenido efectos sobre los elementos señalados; efectos que, a su vez, han profundizado estas características (baja cobertura, bajas prestaciones, desigualdad y regresividad) (Álvarez y Barrera, 2018).

Desde la óptica que interesa a este estudio, es decir, desde la colocación de la reproducción de la vida como eje del quehacer y del análisis económico, el sistema de pensiones no solo ha fracasado en proteger a más personas adultas mayores frente a la vulnerabilidad económica, sino que tiene una deuda particularmente grande con quienes por su dedicación a trabajos de cuidados no remunerados (exclusivos o no), o bien trabajos de cuidados remunerados, enfrentan mayor riesgo de vulnerabilidad económica y social ante la ausencia de una pensión en la vejez.

Así pues, en lo relativo a la reforma de pensiones, más allá de la necesidad de reformas, **es la posibilidad misma de llevarla a cabo** lo que acapara la reflexión en este apartado. Un primer paso para avanzar en esta dirección es referirse a la experiencia de otros países.

La privatización total o parcial del sistema de pensiones fue implementada en 13 países de América Latina. En la actualidad, El Salvador, México, Chile y República Dominicana se cuentan entre los países en que el sistema público está completamente cerrado a la recepción de nuevos cotizantes. Otros países, como Argentina y Bolivia, que en su momento privatizaron parcialmente el sistema de pensiones, realizaron una re-reforma en su sistema, de tal manera que estos regresaron a ser públicos. Por su parte, hay países en los que existe un sistema

de pensiones mixto que combina un pilar de reparto administrado por el Estado y un componente de ahorro individual. Este último es el caso de Costa Rica y Uruguay (Mesa-Lago, 2016).

La información anterior arroja dos datos muy importantes: el primero es que hay precedentes de que un sistema de pensiones parcialmente privatizado puede volver a ser público. Y el segundo es que un sistema de pensiones puede tener un pilar de reparto administrado por el Estado y un pilar administrado por empresas privadas. Es, por tanto, posible, reformar de manera más o menos radical el sistema de pensiones.

Ciertamente una nueva re-reforma sustitutiva en El Salvador, es decir, una que sustituya al sistema de pensiones actual por uno administrado por el Estado y que funcione como un sistema de reparto ya sea total o parcialmente, requeriría el cumplimiento de un principio que no se ha cumplido en ninguna de las reformas previsionales pasadas: el diálogo social (Mesa-Lago, 2016, p.10). Por esa razón se sostiene que la dificultad más grande para tener un sistema de pensiones que incorpore el elemento de la solidaridad intergeneracional (a través del reparto) y que sea administrado por el Estado total o parcialmente, es de orden político.

Lo anterior no significa que no haya dificultades fiscales, financieras o actuariales que deban ser identificadas, analizadas y atendidas. Sin embargo, el proyecto de colocar *la reducción o erradicación de la vulnerabilidad económica de las personas adultas mayores* al centro del sistema de pensiones es más plausible en un sistema previsional que incorpore la solidaridad social, y no en uno que solo depende de un pilar privado de ahorro individual.

De hecho, el talante excluyente y desigual del sistema de pensiones salvadoreño es tal, que incluso desde una perspectiva económica convencional se han hecho recomendaciones para atenuar ese carácter excluyente y amplificador de desigualdades a través de la introducción de un pilar público contributivo y un pilar no contributivo (Mesa-Lago 2016)¹⁵.

¹⁵ Debe mencionarse que Mesa-Lago (2016) no adopta una perspectiva de género ni feminista, pero identifica que, dentro del sistema de pensiones salvadoreño, las mujeres enfrentan condiciones más adversas debido a algunos aspectos de aplicación de la ley, de allí que propone, por ejemplo: igualar la edad de retiro entre hombres y mujeres, reducir el periodo mínimo de contribución para el logro de la pensión e igualar las tasas de mortalidad usadas para el cálculo de la pensión (p.15). En su planteamiento el objetivo es más bien aplicar de manera más igualitaria la ley, aunque esto no sea necesariamente equitativo.

Esas recomendaciones fueron planteadas previo a la reforma que fue aprobada en diciembre de 2016 y que entró en vigor en 2017, pero no fueron tomadas en cuenta en la discusión de dicha reforma. De hecho, el resultado final de la reforma dejó sin atender los problemas de cobertura y de insuficiencia de las prestaciones para las personas adultas mayores; también dejó desatendida cualquier medida significativa para reducir la inequidad de género y, lejos de avanzar en el principio de solidaridad, profundizó aún más el abandono en el que están quienes no tienen ningún tipo de pensión.

En diciembre de 2022 tuvo lugar una nueva reforma en el sistema de pensiones. En esta ocasión, el incumplimiento del principio de diálogo social fue aún más evidente, ya que se desconocen los pormenores de la discusión de la reforma y los estudios actuariales que fueron realizados fueron declarados información reservada (Barrera, 2023).

Sin embargo, más allá de las dificultades políticas de transitar a un sistema de pensiones más equitativo, también debe mencionarse que, aún dentro del marco convencional centrado en

el crecimiento económico, este sistema es pernicioso ya que, aparte de colocar el bienestar de las personas en el altar de sacrificios frente al capital financiero; debilita aún más no solo la capacidad financiera del Estado para cumplir con el derecho a seguridad social al que le mandata la Constitución, sino también las perspectivas mismas de crecimiento económico del país, debido a las dificultades macroeconómicas derivadas de la combinación del crecimiento de la deuda pública (de la cual forma parte la deuda previsional), la dolarización y la crisis económica posterior a la pandemia de Covid-19.

Al final, la respuesta a la pregunta planteada al inicio de este apartado es que sí se puede reformar el SAP. De hecho, se presentan algunas recomendaciones al final de este informe. Además, La experiencia de otros países sienta precedente en cuanto a reformas más o menos profundas en sistemas de pensiones. Sin embargo, en El Salvador se requiere de una reforma de pensiones que vaya más allá del SAP. Esto despierta las dudas sobre la posibilidad política, pero sobre todo sobre la posibilidad económica y financiera de realizar dicha reforma.

6

SI HACER ALGO ES COSTOSO, NO HACERLO TAMBIÉN LO ES

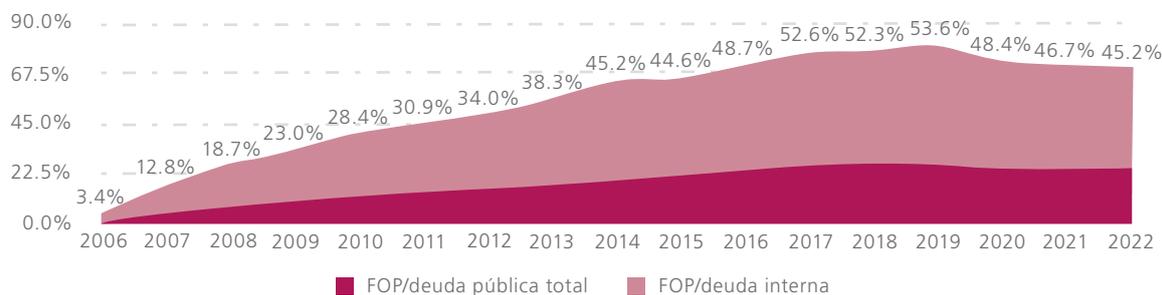
Hasta el momento, se han señalado las razones por las cuales el SAP es insuficiente para garantizar el cumplimiento de la seguridad social previsional como un derecho y que, además, reproduce las desigualdades entre hombres y mujeres presentes en las etapas previas del ciclo de vida derivadas de la división sexual del trabajo.

En este contexto, la necesidad de cambios profundos en el sistema de pensiones cae por su propio peso. Sin embargo, aparte de las renuencias políticas en torno a reformas significativas y conducentes a mayor igualdad en el sistema de pensiones, también aparecen los argumentos asociados a lo oneroso que puede resultar realizar dichas reformas. En el presente apartado, se hará reflexión de la falta de seguridad social previsional como un riesgo fiscal contingente, así como los costos alternativos de la falta de inclusión en el SAP.

6.1 LA FALTA DE SEGURIDAD SOCIAL COMO UN RIESGO FISCAL CONTINGENTE

Para comprender las implicaciones del actual SAP en la perspectiva fiscal de El Salvador hacia el corto, mediano y largo plazo, es preciso revisar su influencia histórica sobre el espacio fiscal (el margen de maniobra en términos de gasto y capacidad de endeudamiento con la que cuenta el país), así como también es preciso plantear las perspectivas del SAP hacia el mediano y largo plazo de cara a su actual configuración.

Gráfico 9
Participación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales en la deuda pública total y en la deuda interna. El Salvador. 2006-2022.



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Banco Central de Reserva (2023).

Luego de la privatización del sistema de pensiones en 1998, que dividió al sistema en el régimen privatizado y el régimen público (cerrado a nuevas afiliaciones), el Estado salvadoreño asumió el costo de la cobertura previsional de las personas que se habían jubilado en el régimen público (Sistema Público de Pensiones). Con este objetivo, se inició un proceso de gestión de la deuda previsional orientado hacia el traslado a futuro de las obligaciones previsionales para cumplir con los compromisos en el presente. Ante ello, se crearon diferentes mecanismos de financiamiento a partir del nuevo sistema privado (Sistema de Ahorro de Pensiones) que permitirían cubrir la deuda que enfrentase el Estado ante al sistema público y enfrentar los mismos compromisos financieros que el SAP no alcanzara a cubrir.

En este sentido, a partir del 2006 se emiten los primeros certificados de inversión previsional (CIP) como parte de un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), diseñado como un mecanismo que dotaría al Estado de recursos financieros para hacer frente a las obligaciones previsionales. Anterior al FOP, esos compromisos se enfrentaban con la emisión de bonos, pero ante las crecientes dificultades políticas para su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, se diseñó y aprobó el FOP en 2006 (Álvarez y Barrera, 2018, p. 27).

El impacto del FOP en las finanzas públicas salvadoreñas aumentó hasta alcanzar el 53.6% del saldo total de la deuda interna en 2019, y hasta un 26.6% de la deuda total, como se ilustra en el gráfico 9. Al cierre de 2022 el FOP representó el 19.1% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2022). En comparación, el FOP representó \$1 de cada \$4 de la deuda total en 2019, lo cual afectó de manera directa el perfil financiero del país, redujo y encareció su acceso a financiamiento e implicó destinar más recursos al pago del servicio de la deuda.

Al mismo tiempo, el pago de la deuda de pensiones acarrea un impacto regresivo que respondía a la estructura misma del SAP. Esto debido a que la deuda de pensiones redistribuye los recursos de manera regresiva: capta recursos de los estratos de menores ingresos que muy probablemente no tendrán pensión contributiva, en los que hay fuerte presencia de mujeres; y los traslada al pago de las pensiones contributivas,

donde la presencia de mujeres es minoritaria (Álvarez y Barrera, 2018, p. 63).

A pesar de la creciente y evidente insostenibilidad del sistema en términos financieros, se continuó con las carencias mencionadas, así como con sus mecanismos de compensación (deuda). Es más, la re-reforma de pensiones aprobada en septiembre de 2017 incluyó la creación de otro mecanismo para financiar los compromisos previsionales del Estado: la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), la cual sería financiada con una parte de las cotizaciones (Departamento de Economía, UCA, 2017, p. 16).

Más recientemente, en la aprobación de la Ley Integral del Sistema de Pensiones (LISP) en diciembre de 2022, la cual tampoco contemplaba un pilar no contributivo; se muestra la consolidación de la insostenibilidad financiera:

Según el nuevo marco normativo [del sistema de pensiones], el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) debe liquidarse y los activos, pasivos y patrimonio del FOP deben pasar al nuevo Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP). Esta entidad, presidida por un Consejo Directivo que analizará los requerimientos financieros y de deuda del sistema de pensiones, se encargará de emitir una nueva con títulos de Certificados de Obligación Previsional (COP), [...], pues al extinguirse el FOP ya no se puede continuar la emisión de los CIP. Dicho de manera sencilla, **el gobierno se continuará endeudando para atender compromisos previsionales** (FUNDE, 2023 p. 12. Las negritas son propias).

A partir de la reforma de 2022, se inició el proceso de emisión de títulos transitorios y de largo plazo, acumulando USD 455.21 millones en Certificados de Obligaciones Provisionales (COP) y USD 8,397.33 millones en Certificados de Financiamiento de Transición (CFT) hasta agosto 2023 (Banco Central de Reserva, 2023).

El impacto del peso creciente de la deuda previsional sobre el espacio fiscal en El Salvador responde a distintos factores, pero se resalta que, a la raíz del problema está el déficit fiscal

estructural que resulta de la insuficiencia y regresividad de ingresos para hacer frente a los gastos con los que se mantiene un sistema de pensiones altamente excluyente.

Al mismo tiempo, al costo total de la ineficiencia del SAP, cuantificable a través de los títulos emitidos directamente para su sostenibilidad financiera (antes FOP y ahora COP y CFT); también debe agregarse el gasto público en transferencias corrientes que ha sido necesario para cubrir parcialmente la necesidad de pensiones no contributivas (Pensión Básica Universal y pensiones para excombatientes, veteranos y/o discapacitados a raíz del conflicto armado), o pensiones contributivas en estado de déficit -como el IPSFA- para una parte de la población.

Sobre las pensiones no contributivas, una característica adicional es el horizonte de permanencia de esa erogación para el Estado: los beneficios relacionados con el conflicto armado son de carácter transitorio en el largo plazo porque acabará al finalizar el ciclo de vida de las personas beneficiarias. En contraste, las erogaciones destinadas al financiamiento de la pensión básica universal son un gasto con expectativa creciente y sostenida en el tiempo, dadas las características poblacionales y del mercado laboral actual.

Aún más apremiante, es el financiamiento del régimen de pensiones contributivo del IPSFA, dado su requerimiento de financiamiento presupuestario, como se observa en la tabla 5. En este caso, el Estado también realiza erogaciones para mantener su funcionamiento, y si la estructura de la demanda de financiamiento por parte del IPSFA se mantuviese, la carga permanente para el Estado también lo haría (con posibilidad de incremento).

Por tanto, a pesar de que el costo del sistema de pensiones se asocie a la deuda previsional, es importante recordar que esto solo incluye la deuda resultante de la transición del sistema público al de administración privada. Una visión real del costo de pensiones incluiría todas las transferencias corrientes actualmente ejecutadas para poder dar cumplimiento a los derechos previsionales de forma ampliada: subsidios transitorios (producto del conflicto armado), subsidios permanentes (pensión básica universal) y financiamientos operativos (IPSFA). Al cierre de 2022, el Estado realizó – entre otras – las siguientes transferencias corrientes al Sector Público asociadas a este tipo de gasto:

Tabla 5
**Transferencias corrientes al Sector Público.
Presupuesto Devengado 2022. El Salvador.**

Transferencias Corrientes al Sector Público	Presupuesto devengado (Millones USD)
Financiamiento al Régimen de Pensiones de la Fuerza Armada	87.8
Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del Conflicto Armado	63.2
Instituto Administrador de Beneficios y Prestaciones Sociales de los Veteranos Militares y Excombatientes (INABVE)	138.8
Aportes al Fondo General para pago de Pensiones del Régimen Público: INPEP	75.6
Aportes al Fondo General para pago de Pensiones del Régimen Público: UPISSS	151.2

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda (2022).

Complementariamente, las proyecciones para SAP no son alentadoras, ya que, a partir de 2028, la cuenta de Garantía Solidaria, de la cual se extraen los fondos para cubrir la pensión mínima al acabarse los ahorros individuales de las personas pensionadas, entraría en déficit, como se muestra en el gráfico 10.

Ante ello, es clara la trayectoria del resultado del SAP y la gestión de la deuda alrededor del cumplimiento de las obligaciones previsionales: hasta el momento, se ha compensado el déficit del sistema a cambio de un alto costo fiscal y de un bajo retorno social en términos de cobertura (tanto nivel contributivo como no contributivo).

Gráfico 10
Proyección del Superávit/Déficit de la Cuenta de Garantía
Solidaria a partir de la reforma de 2017. El Salvador. 2020-2022.



Fuente: tomado de FUNDE (2022).

Así pues, dada la evolución del sistema previsional salvadoreño, y tomando en cuenta como se ha planteado anteriormente, que el acceso a ingresos en la vejez es un **derecho**, la insostenibilidad del sistema de pensiones constituye un creciente riesgo fiscal.

En general, un riesgo fiscal puede entenderse como el gasto futuro que podría realizar un gobierno en caso se dé un evento que puede ser totalmente aleatorio; como por ejemplo un huracán, o una pandemia, o puede ser una consecuencia del presente, que dependa de compromisos adquiridos en el presente o expectativas de la ciudadanía en el futuro para solventar una crisis creciente; como por ejemplo por una demanda por una mala ejecución de contrato, o ante la continua precarización de la salud en el presente las personas podrían esperar atención médica el futuro.

De acuerdo con Hernández y Hércules (2022, p.13-15) la ocurrencia de los riesgos fiscales (que se vuelvan realidad) dependen de un futuro incierto, pero esto a su vez **justifica que los gobiernos intervengan con políticas públicas con el fin de detectarlos, estimarlos y mitigarlos**. Como analogía, podría pensarse en una persona que conoce que genéticamente podría desarrollar cáncer en el futuro, y puede optar por controlar su salud para diagnosticarlo y tratarlo a tiempo, haciendo cambios en el presente para mitigar el impacto en el futuro, o podría esperar al futuro, donde la probabilidad de sobrevivencia disminuiría.

De esta forma, Hernández y Hércules (2022) también califican la crisis del sistema de pensiones como un riesgo fiscal con características definidas. En primer lugar, no existe un contrato o marco legal mediante el cual el Estado estaría obligado a cubrir pensiones no contributivas en caso de una crisis del sistema de pensiones (piénsese en la Pensión Básica Universal), sino más bien lo único que le rige alrededor de esta protección es la expectativa de la sociedad en torno a la garantía de este derecho, que se convierte en una obligación moral (más no legal) para el Estado. Además, depende de las expectativas de las y los agentes económicos para la respuesta del Estado.

También es un riesgo contingente (es decir, que su reacción por parte del gobierno depende de su ocurrencia), debido a que la ocurrencia de una crisis del sistema de pensiones es incierta, aunque actualmente la trayectoria del desempeño financiero del sistema apunte hacia déficits que se profundizarán con el tiempo, aumentando la probabilidad de ocurrencia del escenario de crisis. Además, es endógeno (es decir, que tiene su naturaleza dentro del sistema) porque se construye dentro del sistema mismo (piénsese en los mecanismos de financiamiento, carácter excluyente del sistema, entre otros).

En términos sociales, este riesgo se convierte en un fenómeno especialmente preocupante, debido a que, como la protección social a través del acceso a pensiones de manera universal no es una obligación pactada del Estado salvadoreño, en el momento de darse una crisis del sistema podría optarse por no avanzar hacia la universalidad para no empeorar los resultados fiscales inmediatos. Por tanto, el riesgo fiscal se convertiría en una realidad ante la cual no habría una capacidad de respuesta.

Como resultado, se observarían al menos dos impactos inmediatos. El primero, que las personas beneficiarias de pensiones no contributivas y/o en esquemas de déficit (IPSFA, SPP, receptores de CGS), probablemente dejarían de percibir una pensión, generando una brecha inmediata y de alto impacto social sobre las personas receptoras de estos beneficios. Adicionalmente, las personas no cubiertas por estos regímenes (la mayoría de la Población Adulta Mayor), perdería la expectativa de la garantía de este derecho.

El segundo impacto tiene que ver con los mecanismos actuales de financiamiento. Como se ha mencionado, el actual sistema de pensiones se ha financiado en gran medida a través de deuda (FOP, COP, CFT), comprometiendo financieramente a los fondos de pensiones. Por tanto, al convertirse en realidad este riesgo, los fondos de pensiones se encontrarían con una insuficiencia financiera que ahondaría aún más las dificultades para cerrar sus propias brechas (como lo es la CGS).

En ambos impactos se observaría, a nivel de traslado del riesgo, que las más afectadas serían las mujeres, por formar la mayor parte de la población sin acceso a ningún tipo de pensión, así como la mayoría de la población dependiente de protección social no contributiva.

Además, este impacto se profundizaría aún más si el Estado optara por financiar los déficits del sistema de pensiones regresando al esquema de emisión de deuda soberana (es decir, más allá del sistema de pensiones) para poder atender a una crisis. Esto es, si el sistema que cubre a una minoría llega a un estado de crisis, tendría que ser financiado con deuda pública y esto es regresivo ya que el costo se asumiría a un nivel social general.

Finalmente, el doble sentido de la deuda pública implica que, si bien a través de la deuda se podrán financiar en el futuro las mismas necesidades que prevén desde este análisis para un corto plazo, estos mismos recursos no solo debilitarán la posición del Estado en términos de riesgo país, sino que también terminarán siendo pagados finalmente por la misma sociedad salvadoreña a través de impuestos; y en un sistema tributario inherentemente regresivo, esto significa que serán los mismos hogares más vulnerables y más desprotegidos quienes, proporcionalmente, pagarán financiera y socialmente los costos de una política fallida.

Más allá del endeudamiento, el costo de operar bajo un sistema excluyente es al mismo tiempo todo el rendimiento perdido de los fondos que pudieran contribuir a la rentabilidad misma de los fondos de pensiones. Como se ha mostrado hasta el momento, el sistema de pensiones es insostenible en términos financieros y fiscales, pero también existen costos alternativos que deben considerarse. Esto es, factores que profundizan su insostenibilidad, como son: a) la trayectoria

demográfica, b) la demanda creciente de cuidados y c) el impacto sobre la movilidad social.

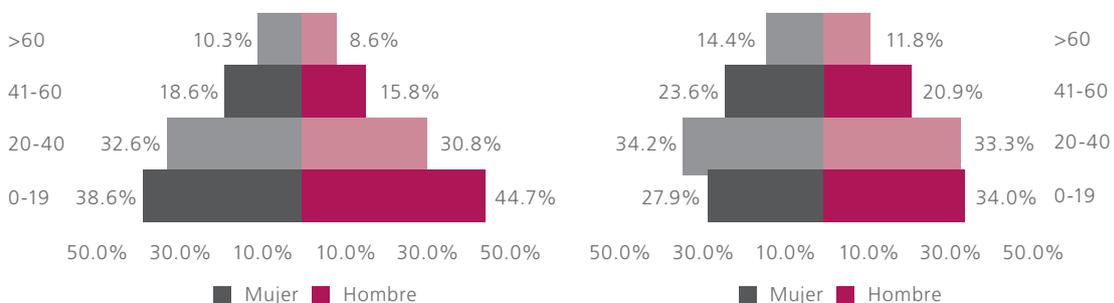
6.2 LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA HACIA LA DEPENDENCIA Y LA INVIABILIDAD DE LOS HOGARES PARA ASUMIR LOS COSTOS ASOCIADOS A LOS CUIDADOS Y LA PROVISIÓN DE INGRESOS¹⁶

Según García (2021) en los 40 años posteriores a 1950, el porcentaje de personas adultas mayores avanzó menos de un punto porcentual (4% a 4.6%); pero en el periodo entre 1990 y 2020 ese peso se duplicó (de 4.6% a 8.8%). Esto implica que:

(...) en 2030 se tiene el año con menores tasas de dependencia¹⁷, tanto total como juvenil, 50% y 33.6% respectivamente, pero al mismo tiempo **marca el periodo de aumento en las tasas de dependencia de adultos mayores, siendo un periodo que debe analizarse con atención pues significa una alta presión en términos de costos de jubilación** (García, 2021, p. 25. Las negritas son propias)

Además, el proceso de envejecimiento tiene rostro de mujer “como resultado de las diferencias de género en el perfil migratorio, la dimensión de la violencia homicida/ feminicidios y la esperanza de vida; **las generaciones de 60 años o más estarán compuestas cada vez más por mujeres que por hombres**” (Gil & Velásquez, 2022, p. 28. Las negritas son propias).

Gráfico 11
Composición de la población por grupo etario y sexo.
El Salvador. 2011 y 2022.



Fuente: recuperado de Barrera, S. (2023). Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género. En Departamento de Economía UCA. Análisis Socioeconómico de El Salvador, 2023.

¹⁶ Este apartado también retoma reflexiones planteadas en el artículo Trabajo y pensiones, situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género, que es parte de informe *Análisis Socioeconómico de El Salvador 2023* publicado por el Departamento de Economía de la UCA.

¹⁷ Es la medida comúnmente utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas. Es el cociente entre la suma de los grupos de población de menos de 15 y de 65 y más años de edad y la población de 15 a 64 años de edad. En estudios sobre envejecimiento poblacional suele utilizarse como el cociente entre la suma de los grupos de población de menos de 15 y de 60 y más años de edad y la población de 15 a 59 años de edad (CEPAL, s.f.).

El gráfico 11 ilustra que el peso que tiene la población mayor de 60 años en proporción de la población total de El Salvador ha crecido en la última década, con particular importancia para las mujeres ya que esta parte de la población pasó del 10.3% a 14.4% en el periodo de los años escogidos. De acuerdo Naciones Unidas (2022), esta tendencia que ya se preveía para 2030 se agrava en veinte años consecuentes.

Asimismo, de acuerdo con cifras de las Naciones Unidas (2022), se pueden caracterizar las proyecciones poblacionales de la siguiente manera:

- a) La población por grupo etario muestra una reversión de la estructura de dependencia que se marca sobre todo a partir de 2050, cuando el grupo de 65+ años superará al de 0-14 años de edad, y con proyección de convertirse en el grupo más grande a nivel poblacional después de 2100.
- b) Las proyecciones basadas en la fertilidad muestran un rápido declive de la población entre 25 y 64 años a partir de 2025.
- c) La relación entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad muestra que, a partir de la década de 2050, El Salvador enfrentará una tasa de crecimiento poblacional negativa. Esto presenta un alto riesgo para un país en el cual también la emigración supera a la inmigración de manera estructural, y cuya estructura productiva es intensiva en el uso de trabajo humano.
- d) Históricamente y a partir de las proyecciones, se espera que las mujeres sigan siendo la mayor parte de la población.

Por tanto, bajo el actual sistema de pensiones, altamente excluyente y que tiende al déficit, se esperaría que, a lo largo del incremento proporcional del grupo poblacional en edad de dependencia, esto profundice los compromisos fiscales del Estado para poder garantizar el bienestar de este grupo poblacional. Lo anterior, profundizaría aún más la crisis incipiente que enfrenta el SAP, tomando en cuenta que además la expectativa de vida es creciente.

6.3 LA NECESIDAD PERMANENTE DE SATISFACER UNA DEMANDA DE CUIDADOS CRECIENTE

A pesar de la notoria insostenibilidad de la asignación de los costos de la seguridad social a los hogares, se ha demostrado también que actualmente los hogares tienen un alto componente subsidiario ante la demanda de cuidados. Esto es así, porque históricamente las mujeres han realizado el trabajo de cuidados de manera no remunerada, y recientemente se han visto incorporadas a una dinámica demandante de tiempo a nivel remunerado y no remunerado, como ya se ha demostrado.

Ante ello, es preciso denotar que la demanda de los cuidados no desaparecerá, pues es parte de la reproducción social. Sin

embargo, esta sí aumentará en el futuro, y lo que debe decidirse a nivel de política y de sociedad es el abordaje de estos costos. Como proponen Barrientos, et. al (2021, p.36. Las negritas son propias):

(...) para una sociedad inclusiva es necesario el diseño de leyes, políticas y finanzas públicas género transformativas que promuevan la participación equitativa de las mujeres y los hombres en los ámbitos productivos y reproductivos.

Para ello se requieren un Estado y un mercado incluyentes que garanticen el bienestar de las personas a lo largo de su ciclo de vida. De lo contrario, una falla en la garantía del bienestar de la infancia, la población adulta mayor y las personas con discapacidad, aparejada a la ausencia de los hombres en los cuidados y trabajos domésticos, se traduce en una demanda del trabajo no remunerado de las mujeres con el consecuente impacto negativo en materia de derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

Así se deduce que el Estado salvadoreño frente al panorama de demanda de cuidados y la incorporación de las mujeres en el trabajo remunerado presenta dos posibles escenarios.

Por un lado, se espera que haya un ajuste gradual a nivel social para la corresponsabilidad entre hombres y mujeres a nivel privado de los hogares – hasta el momento absorbido casi en su totalidad por mujeres – satisfaciendo la necesidad de la población adulta mayor en el futuro – quienes también en su mayoría serán mujeres y sin acceso a una pensión por vejez –. Sin embargo, esto requeriría el diálogo y pacto social que conlleven a cambios culturales estructurales, dada la estructura patriarcal de la actual sociedad. Con este cometido, será necesario el impulso del Estado de plataformas que permitan este diálogo, así como políticas de cuidados, laborales, sociales, entre otras, que permitan la consecución del compromiso social.

Por otro lado, se pueden implementar políticas de inversión intensivas en cuidados, promover la seguridad social para trabajadoras y trabajadores remunerados y proveer de políticas de transición para la asistencia a las personas demandantes de cuidados y para aquellas que son proveedoras de cuidados pero que no tienen acceso a protección social. De esta forma, se descargaría gradualmente a los hogares del costo que actualmente asumen de manera privada, afectando desproporcionalmente a aquellos con menos recursos.

Recientemente existen avances a nivel de propuesta en la provisión de los cuidados en El Salvador. En septiembre de 2023 se publicó la Política Nacional de Cuidados 2022-2030. En ella se definieron 7 líneas estratégicas que se presentan en la tabla 6

Si bien esta apuesta por una corresponsabilidad de los cuidados marca un hito en términos políticos para la protección y valorización de los cuidados, destaca que sigue siendo una política de transición.

Tabla 6
Componentes y líneas estratégicas de la Política Nacional de
Corresponsabilidad de los Cuidados 2022-2030. El Salvador.

Componente	Línea estratégica	Objetivo
Previsión de servicios para la atención integral	Calidad de los servicios	Ampliar progresivamente la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de cuidado de las personas que se encuentran en situación de dependencia
	Infraestructura	Incrementar y mejorar la infraestructura de los centros de cuidados para NNA de 8 a 18 años, personas en situación de discapacidad y/o dependencia, en corresponsabilidad con los gobiernos municipales, el sector privado y organizaciones sociales
	Profesionalización y trabajo decente	Reconocer y valorar el empleo de los cuidados como trabajo decente remunerado y socialmente protegido como sector dinámico y moderno de la economía de servicios
Marco normativo	Marco normativo	Fortalecer el marco normativo y las políticas públicas que promuevan la corresponsabilidad social de los cuidados
	Prestaciones sociales	Promover el cumplimiento de las prestaciones sociales en instituciones públicas y privadas y reconocer buenas prácticas que vinculen la corresponsabilidad social y de género de los cuidados a la productividad laboral
Cuidados a quienes cuidan	Cuidando a quienes cuidan	Promover estrategias para la atención de las personas que realizan trabajos de cuidados en el ámbito familiar y laboral
Gestión del conocimiento	Gestión del conocimiento	Gestión de la Información y del Conocimiento

Fuente: elaboración propia con base en ISDEMU et al (2023).

En este sentido, vigilar el cumplimiento de los objetivos en el ámbito de marco normativo es clave para el aseguramiento de un marco de protección de los cuidados en el largo plazo.

Asimismo, es importante destacar que actualmente la política puede ser evaluada en términos de diseño, pero no en términos de resultados. Esto deja una duda hacia la consecución de recursos y acciones para el cumplimiento de la misma. No obstante, a nivel de diseño se encuentra integrada por elementos de valorización, protección social y corresponsabilidad de nivel público y privado, lo cual corresponde a una visión transformadora a nivel social.

Desde la perspectiva de previsión social, es importante reconocer el esfuerzo de la profesionalización y trabajo decente que propone la política, pero que aun así deja sin un reconocimiento de las mujeres que actualmente se encuentran en situación de dependencia y que se dedicaron de forma no remunerada a lo largo de su ciclo vital.

6.4 LA PRESIÓN SOBRE LA MOVILIDAD SOCIAL GENERADA A PARTIR DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS COSTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS CUIDADOS.

Un escenario posible es que los hogares asuman de manera privada el costo de la seguridad social y los cuidados, aunque incluso en términos demográficos sea inviable por el número

de personas integrantes en estos. No obstante, generará un círculo vicioso de pérdida de riqueza nacional, productividad y, sobre todo, movilidad social.

La falta de movilidad intergeneracional tiene importantes consecuencias no solo sobre los niveles de desigualdad, sino también sobre el crecimiento económico y la estabilidad político-institucional de un país [...] puede ser reflejo de la existencia de una alta desigualdad de oportunidades en una sociedad (CAF, 2023 p. 17-18. Las negritas son propias).

Al hablar sobre desigualdad, es importante señalar que, para el SAP, y su correspondiente trasfondo social las diferencias de género, zona geográfica de residencia y procedencia, la etnia, edad y la calidad del empleo son variables que abren brechas de manera interseccional y profunda. Como se ha identificado, son las mujeres quienes tienen menor acceso a la seguridad social y cuando lo tienen, es de menor calidad. A la vez, son las mujeres rurales y las mujeres en edad productiva – incluso hasta los 75 años – quienes deben asumir roles en la sociedad para dar sostenimiento al sistema capitalista bajo el sacrificio de sus propios derechos, sus vidas y sus cuerpos. Al respecto, CAF (2023) identifica tres canales de reproducción de las desigualdades: capital humano, oportunidades de empleo y posibilidad de acumulación de activos. De esta manera, las brechas de género en el mercado laboral, el acceso a la riqueza y al patrimonio marcan directamente las oportunidades que las hijas y los hijos tendrán durante su vida. Asimismo, esto

incluye la formación del capital humano a través del valor generado por medio de los cuidados.

En esta construcción es clave pensar en el rol del SAP no solo como la fuente directa de bienestar y dignidad para las personas contribuyentes y beneficiarias, sino también para las futuras generaciones que actualmente ven su oportunidad de movilidad social restringida a causa de asumir el costo económico y social de la reproducción de la vida de sus padres y madres. Sin embargo, los costos finalmente no solo se asumen a nivel individual de los hogares, sino también a nivel social, ya que un sistema insostenible acarrea costos en todas las esferas de bienestar (como se ha demostrado) y, por tanto, tiene sus implicaciones a nivel colectivo también.

Para contribuir a un marco de crecimiento económico en el largo plazo, es preciso una armonización del impacto de las herramientas con objeto económico que genera el Estado, como lo es el Sistema de Ahorro para Pensiones.

A manera de síntesis, es clara la necesidad de reformar el SAP, pero ya no desde una perspectiva netamente financiera y fiscal que a sus raíces tenga una concepción de lo económico como lo mercantil, sino desde una perspectiva feminista, que reconozca la situación real de El Salvador desde una visión crítica de la economía. Esta visión debe reconocer que al centro del aparataje de políticas se encuentra como fin último el bienestar social y, por tanto, la reproducción y sostenimiento de la vida.

7

CONCLUSIONES

La división sexual del trabajo y la precarización laboral configuran brechas laborales y salariales entre hombres y mujeres en El Salvador, y el sistema de pensiones reafirma y profundiza esas brechas.

Parte de los impactos negativos de largo plazo de las brechas señaladas se encuentra en el goce de los derechos previsionales que, a pesar de ser derechos, se comportan como privilegios a los que solo tienen acceso una pequeña parte de la población, lo cual manifiesta la mercantilización de derechos en El Salvador.

Estos elementos demuestran la necesidad de establecer un nuevo enfoque y alcance del SAP, reconociendo su carácter históricamente excluyente, que ha limitado la efectividad del sistema para cumplir con sus objetivos constitutivos.

Para una reformulación del SAP, se deben establecer algunos puntos de partida desde el alcance de esta investigación y desde un acercamiento feminista:

- a)** El actual Sistema de Ahorro para Pensiones se encuentra construido sobre la base de un sistema capitalista bajo elementos del modelo neoliberal, que ha profundizado el enfoque de mercantilización de los derechos a través del aseguramiento de la propiedad privada y la afirmación de lo económico como únicamente lo mercantil.
- b)** El sistema capitalista sobre el cual emerge el SAP se sitúa

bajo una construcción social patriarcal, que marca los roles de mujeres y hombres de manera transversal en las distintas áreas y etapas de la vida. A través de la división sexual del trabajo que responde a una dinámica patriarcal, las mujeres son asignadas como encargadas de la reproducción social a través del trabajo no remunerado y de los cuidados, lo cual es evidentemente no mercantil y, por tanto, no valorado dentro de la dinámica capitalista.

c) La reciente y creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado también se encuentra influida por elementos patriarcales, lo cual caracteriza el trabajo remunerado de las mujeres por una mayor exposición a la precarización laboral, la exclusión social y económica, salarios más bajos y mayor participación en sectores de baja productividad. Como consecuencia, estas brechas se replican en la etapa etaria donde las mujeres salen de la edad productiva, pero les deja con mayor vulnerabilidad y dependencia económica, pobreza en la vejez y/o dependencia de subsidios estatales como la Pensión Básica Universal.

d) Bajo estas condiciones, las mujeres siguen siendo la mayoría de la población, y las estimaciones poblacionales indican que esta dinámica se mantendrá, especialmente en los rangos etarios más altos debido a su mayor expectativa de vida. Por tanto, la proyección de una alta proporción de mujeres sin acceso al SAP en el presente a nivel de afiliación, cotización y jubilación, en tanto no sea atendido, será un riesgo fiscal por materializarse en el futuro de

El Salvador. Estas mujeres, que en futuro y en el presente no podrán integrarse a los procesos mercantiles productivos seguirán teniendo el derecho y la necesidad de un acceso al consumo, por lo cual el costo deberá ser asumido, ya sea por los hogares de manera privada, por el Estado de manera absoluta o parcial y finalmente por toda la sociedad salvadoreña.

Si bien el abordaje de estos problemas desde un acercamiento feminista obliga a ver más allá del SAP y cuestionar el modo de producción, el patriarcado, la división sexual del trabajo y el modelo económico vigente; es posible esgrimir elementos de una política feminista para el desarrollo de las mujeres que aborde transversalmente al SAP, y existe evidencia de estas experiencias en países de la región Latinoamericana.

El Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador ha presentado diversas reformas a lo largo del tiempo. En la actualidad, se basa en esquema de ahorro y reparto individual. En la base de su diseño subyace una visión mercantil de la economía, que además se centra en modelos sumamente rígidos, enfocados hacia un modelo de economía que no es compatible con el mercado laboral en El Salvador.

Un acercamiento feminista permite caracterizar al SAP como un sistema que además obedece y profundiza las brechas generadas por el intrincamiento entre el capitalismo y el patriarcado, que deja a las mujeres en situación de desventaja durante todo el ciclo de vida a través de roles de género. Como resultado, las mujeres enfrentan situaciones adversas en el mercado laboral cuando trabajan de manera remunerada y

en el trabajo de los cuidados cuando lo hacen de manera no remunerada (en el caso en que sea remunerado, es aún peor la situación de precarización laboral).

Desde la perspectiva del SAP, es entonces esperable que en el presente y en el futuro, pese a la creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, encuentren una menor probabilidad de ingresar al sistema, el poder cumplir con los requisitos necesarios para mantenerse y optar por una pensión. Al mismo tiempo, las mujeres trabajan más que los hombres, pero solo una parte de su trabajo es pagado, contribuyen a la economía y a la generación de riqueza, pero sin ninguna contrapartida de política pública que reconozca, valore y sobre todo brinde protección social.

A partir de estos hallazgos, se concluye entonces que el SAP es un sistema fallido, que no ha logrado cumplir con los objetivos constitutivos de garantizar el derecho a la vida de las personas a través del reconocimiento del trabajo, la protección social y aseguramiento de un ingreso para la vejez. En contraste, reproduce las estructuras patriarcales de la economía misma mediante la cual las mujeres figuran más como dependientes que como oferentes de valor y de fuerza de trabajo, contribuyendo directamente al funcionamiento de la economía salvadoreña.

Por tanto, es necesario pensar en nuevo sistema, que permita dar tratamiento a los desafíos que enfrenta el SAP en todas las etapas: afiliación, permanencia/cotización, jubilación y población no cubierta en edad no productiva.

8

RECOMENDACIONES

Al poner al centro de la economía la vida y las personas, es posible pensar en un sistema de ahorro para pensiones armonizado, que coadyuve a los esfuerzos de alcanzar un mejor estado de bienestar. Para la concepción de un sistema más equitativo, es importante reconocer el marco temporal sobre el cual opera el SAP y, por tanto, sus medidas correctivas.

Por una parte, se debe reconocer la responsabilidad del Estado como garante de derecho a seguridad social especialmente ante la falta total de ingresos en personas adultas mayores que fueron excluidas del sistema durante su edad productiva y que no gozan de ninguna pensión, siendo la mayor parte de esta,

mujeres; como resultado de la división sexual del trabajo. Esto implica que el Estado dedique recursos económicos a la tutela de este derecho para esta población y trascienda los argumentos tradicionales de ahorro individual, para transitar a un sistema de pensiones menos excluyente, más equitativo en términos de género y de mayor sostenibilidad en el mediano y largo plazo, que responda a una visión menos limitada de lo económico.

Por otra parte, a modo de expandir la cobertura de las personas que aún se encuentran en edad productiva (a nivel de inicio/afiliación, contribución y salida), se debe reconocer que

el diseño actual dificulta que la población económicamente activa no asalariada consiga una pensión por vejez, pese a ser la mayor parte de la población. Por tanto, se debe pensar en mecanismos de inclusión a través de contribuciones voluntarias viables a nivel microeconómico que permitan compensar los períodos de inestabilidad laboral que también caracteriza a la pérdida de densidad de cotización en El Salvador.

A nivel financiero y fiscal, se reconoce entonces que la implementación de medidas de este tipo implicaría un costo para el SAP. Sin embargo, no sería la primera vez que se aumenta el nivel de gasto operacional del mismo, como cuando se aumenta la pensión mínima, por ejemplo, como es el caso de El Salvador, y que además se construyó como una propuesta de carácter regresiva.

Aun así, se proponen algunas acciones que, incluso en el marco del SAP podrían ampliar el goce del derecho a una pensión para más personas, especialmente para las mujeres:

8.1 EN LO INMEDIATO:

• Rehabilitación del programa Pensión Básica Universal o de algún otro programa de pensiones no contributivo y su integración en el sistema de pensiones como un todo. No obstante, se propone que se amplíen los criterios para gozar de esa prestación que estaba reservada para personas en municipios en extrema pobreza. La propuesta es que se amplíe a todas las personas adultas mayores que no cuenten con ningún tipo de ingreso independientemente del municipio en el que viva. Esto implicaría ampliar la cantidad de personas beneficiadas.

Ejemplo: si el costo individual de la CBA para julio 2023 fue de USD 68.5, y si el gobierno otorgara el equivalente a este monto a las personas en edad de jubilación que no poseen ningún ingreso (55,717 hombres y 150,724 mujeres), esto implicaría un costo total aproximado de USD 14.1 millones de dólares (mdd) mensuales, es decir, aproximadamente USD 169.2 mdd anuales.

La transición del PBU al SAP es especialmente importante ya que figura como una partida presupuestaria a nivel de gasto social, por lo cual es sumamente dependiente de cambios transitorios a nivel de política pública. En su lugar, podrían acordarse contratos de largo plazo que impliquen la contribución pública fija a este nuevo tipo de pensión, la cual a su vez dejaría de ser administrada como un subsidio – como se hace actualmente –.

• Reconfigurar el estatus persona beneficiaria de pensión por sobrevivencia en lo concerniente a la distribución de beneficios para el compañero o la compañera de vida y la definición de dependientes.

En la actualidad, el art. 112 de la LISP reconoce que, en ausencia de cónyuge, descendientes y uno de los progenitores, el padre o la madre sobreviviente recibirá el 80% de la pensión de la persona fallecida. No obstante, si es la persona cónyuge o conviviente la única con derecho a pensión, el porcentaje estipulado es de solo el 60% de la pensión. La propuesta consiste, por tanto, en llevar este porcentaje al 80% en ausencia de otra persona beneficiaria.

Por otra parte, la propuesta referida a la definición de dependientes implica no limitar a las personas beneficiarias al modelo nuclear y heteronormativo de familia sobre el cual descansa la noción de potencial persona beneficiaria actual. Esto posibilitaría que la protección generada por la pensión por sobrevivencia se amplíe. En este sentido, la ampliación del beneficio de pensión por sobrevivencia responde a las siguientes dos dinámicas.

La primera dinámica se refiere al nivel de desprotección social actual que existe para los hogares en El Salvador, ya que, en el caso del fallecimiento de un hombre cotizante o jubilado, es mayor la probabilidad de que su cónyuge no tenga una pensión por vejez y que existan otros dependientes (hijas, hijos, padre, madre). Es por ello que, favorecer la permanencia del beneficio a nivel directo de consanguinidad puede brindar una garantía a los hogares que a menudo enfrentan situación de desintegración familiar, dependencia económica, entre otras.

La segunda dinámica responde a que el sistema de pensiones actual es excluyente porque hay familias que no se ajustan al modelo heteronormativo¹⁸, y, por tanto, ampliar el beneficio a todas las familias podrá fortalecer el nivel de inclusión en el sistema.

8.2 EN LO MEDIATO:

• Facilitar la participación de las personas en ocupaciones no asalariadas en el esquema contributivo mediante un monotributo que sea asequible para ellas de acuerdo con el monto de sus ingresos mensuales. Este monotributo puede ofrecer como incentivo la garantía del goce de una pensión, dado el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello.

Ejemplo: si se establece un monotributo del 5% sobre unos ingresos promedio de, por ejemplo, USD 250 mensuales, las personas estarían aportando USD 12.5 cada mes. En 2022, hubo un total de 927,626 personas dedicadas a labores por cuenta propia con local y sin local; y al trabajo doméstico remunerado. De este total, el 58% son mujeres. En este caso, la aplicación del monotributo implicaría un ingreso de USD 11.6 mdd mensuales, o bien, USD 139.1 mdd anuales.

¹⁸ La concepción heteronormativa de familia se basa en lo expuesto en el artículo 2 del código de familia de El Salvador, el cual establece que “La familia es el grupo social permanente constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco” (Decreto 677, p. 2). Sin embargo, más adelante, en el artículo 11 estipula que “el matrimonio es la unión legal de un hombre y una mujer, con el fin de establecer una plena y permanente comunidad de vida” (Decreto 677, p. 3).

Este mecanismo fortalecería los esfuerzos de incluir a la población que no se encuentra dentro del esquema de economía formal, pero que contribuyen de manera remunerada a la producción y que además podrían tener la capacidad económica de contribuir al SAP. En la implementación, deberá acompañarse de campañas educativas para que las y los cotizantes puedan conocer más sobre sus derechos, optar por contribuciones voluntarias de mayor cuantía cuando tengan la capacidad económica, entre otros.

• Facilitar a las personas que aún con un trabajo asalariado no han cumplido con los requisitos para obtener el derecho a una pensión (porque les faltan 5 años o menos), para que puedan mantener cotizaciones bajo un esquema no asalariado por el tiempo que les falte para cumplir los requisitos para que, finalmente, gocen de su derecho a una pensión por vejez.

La LISP (art. 124) contempla que las personas con más de 10 y menos de 25 años de cotización pueden optar por la devolución de su saldo, tener un beneficio económico temporal o un beneficio económico permanente (Órgano legislativo, 2022).

No obstante, la devolución del saldo no responde al derecho a una pensión. Por otra parte, en el caso de un beneficio temporal, las personas solo recibirán un monto igual o menor a la pensión mínima mientras sus ahorros sean suficientes para ello, luego ya no percibirán ningún ingreso. Esto implicaría que, si reciben la pensión mínima (USD 304.17 mensuales), de acuerdo con las estimaciones de Departamento de Economía UCA (2017, p.38), solo recibirá pensión por aproximadamente 3 años.

Finalmente, el Beneficio económico permanente supondría un ingreso vitalicio, pero de un monto que puede ser inferior a la pensión mínima. Por ejemplo, para una mujer de 56 años -o para la familia de esta mujer- que ha cumplido solamente 21 años de cotización, sería más beneficioso aportar al sistema por 4 años más, bajo un esquema de monotributo para garantizar el acceso a una pensión por el resto de la vida, que quedar excluida de ese derecho por la imposibilidad de conseguir un nuevo trabajo asalariado permanente en esa etapa vital.

Esto último facilitaría especialmente a las mujeres, dada su menor densidad de cotización, el goce del derecho a una pensión por vejez después de todo el tiempo de trabajo remunerado.

8.3 MÁS ALLÁ DE LAS PENSIONES POR VEJEZ

El bienestar de las personas adultas mayores, tanto hombres como mujeres, requiere de la satisfacción de necesidades de diferente tipo y, en un contexto de mercantilización de derechos, el acceso a los satisfactores pasa por la tenencia de ingresos para pagar por alimentación, salud, vivienda, transporte, medicamentos, actividades recreativas, etc. (Esping-Andersen,

1993). De allí que, en los debates sobre la seguridad social previsual, la pensión ocupe un lugar privilegiado como elemento de bienestar.

Sin embargo, la organización actual del trabajo de cuidados y del trabajo remunerado que deja en desventaja a quienes realizan el primer tipo de trabajo en cuanto a la recepción de un ingreso en la vejez, tal como ya se mostró en este estudio; y, aunque se pueden implementar medidas para reducir la desprotección social en este sentido, también es necesario avanzar en la provisión pública de satisfactores para el bienestar. Ello reduciría el impacto negativo que supone el no contar con un ingreso, o bien, tener un ingreso insuficiente para solventar las necesidades propias de esa etapa de la vida, especialmente en cuanto a salud integral y alimentación.

Así, se propone también que se avance en la provisión de los siguientes bienes y servicios para las personas adultas mayores:

Provisión de alimentos para hogares unipersonales o parejas de personas adultas mayores a través de un programa destinado a ello. Un programa como este se puede operativizar a nivel subnacional y, además, puede fortalecerse con el tejido comunitario para identificar y acompañar a estos hogares.

Precio diferenciado o gratuidad en medicamentos para personas adultas mayores que necesiten ciertos medicamentos recetados para enfermedades crónicas como diabetes, problemas cardíacos, hipertensión, cáncer, etc.

Acompañamiento y seguimiento a personas adultas mayores en cuidados paliativos. Tal como se hizo durante la pandemia de Covid-19, el seguimiento telefónico a pacientes se ha mostrado como una posibilidad para garantizar el cumplimiento de tratamientos médicos o para actuar en casos de complicaciones que requieran intervención médica o traslado a centros hospitalarios.

Centros de cuidados, que reduzcan la absorción actual que tienen los hogares del costo relacionado al cuidado de personas en condición de dependencia en los hogares, por un lado, y por otro, que garanticen la vejez digna para toda la población, lo cual es actualmente un privilegio que además consolida el esquema social familista.

Enfoque comunitario de la seguridad desde una visión holística para responder a la crisis por inseguridad en El Salvador, se ha optado por diversos mecanismos de tratamiento, entre los cuales se encuentra la policía comunitaria. Más allá de su objetivo principal, la policía comunitaria presenta beneficios en términos del acompañamiento y conocimiento de las comunidades. Por tanto, una alternativa al cuidado de las personas adultas mayores es fortalecer los enfoques comunitarios de cuidados desde la provisión de acompañamiento a nivel público. Por ejemplo, a través de la asignación de trabajadores sociales o psicólogos y psicólogas comunitarias, entre otros.

•**Transporte especializado desde y hacia centros hospitalarios** para el cumplimiento de citas médicas. El proceso de vacunación que se realizó en el marco de la pandemia de Covid-19 también mostró que el facilitar el traslado de las personas incrementa la atención adecuada en materia de salud y reduce los riesgos de que estas personas sufran algún accidente en la vía pública. Esto implicaría una descarga para los hogares, ya que, por ahora, la logística de cumplimiento de citas médicas recae sobre ellos (especialmente sobre las mujeres).

Finalmente, las recomendaciones planteadas constituyen cambios graduales para alcanzar un sistema de pensiones menos excluyente y que aminore uno de los perjuicios que enfrentan especialmente las mujeres debido a la división sexual del trabajo: la vulnerabilidad económica al final de la vida. Además, estas propuestas se complementarían con –o podrían reformularse a partir de– cambios radicales en las relaciones de poder por razones de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Agenjo-Calderón, A.** (2019). *Economía política feminista. Genealogía, enfoque sistémico de la sostenibilidad de la vida y aproximación a la economía mundial*. <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/7170/agenjo-calderon-tesis-18-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Álvarez, A., & Barrera, S.** (2018). *Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017*. https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clacso_oxfam/Informe_ElSalvador_vf.pdf
- Ardón, G. A., Fuentes, J., Mendoza, L. M., Castillo, J. R., & Tamayo, S. J.** (2014). *Sistema Previsional de El Salvador, Diagnóstico y Evaluación de Escenarios*. https://www.academia.edu/29822916/Sistema_Previsional_de_El_Salvador_Diagn%C3%B3stico_y_Evaluaci%C3%B3n_de_Escenarios
- Arrivillaga, R., Candray, A., Lara, E., Lazo, F., & Rosa, M. D.** (2005). Transformaciones económicas y relaciones laborales en El Salvador. En Roquebert, M. (Coord.), *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica* (pp. 79–124). Friedrich Ebert Stiftung.
- Asamblea Legislativa de El Salvador.** (1994, 29 de septiembre). Decreto Legislativo N° 677. *Código de Familia*. https://www.oas.org/dil/esp/codigo_de_familia_el_salvador.pdf
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).** (2022). Desigualdades heredadas. *El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>
- Banco Central de Reserva de El Salvador.** (2023). *Información relacionada al Sistema de Pensiones*. <https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/informacion-relacionada-al-sistema-de-pensiones>
- Barrera, S.** (2022). Empleo, salarios y exclusión social en El Salvador antes y durante el COVID-19. *En Análisis socioeconómico de El Salvador: Crisis, pandemia y elementos para pensar el desarrollo*. Departamento de Economía UCA. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/ASES_2022-Rv1.pdf
- Barrera, S.** (2023). Trabajo y pensiones: situación previsional de las mujeres salvadoreñas desde una perspectiva de género. *En Análisis Socioeconómico de El Salvador, 2023* [Informe en preparación]. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** (s.f.). Definición de algunos indicadores demográficos. https://www.cepal.org/sites/default/files/def_ind.pdf
- CEPALSTAT.** (2023). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>
- Departamento de Economía UCA.** (2017). *Análisis Socioeconómico de El Salvador Año 2017*. https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/ASES-a%C3%B1o2017_VW.pdf
- Díaz, G., Lázaro, W., & Montoya, C.** (2023). *Situación de la protección social para las mujeres adultas mayores en El Salvador y recomendaciones de política pública* [Tesis de Licenciatura en Economía]. Departamento de Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Esping-Andersen, G.** (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim IVEI. <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Esping-Andersen-Los-tres-mundos-del-Estado-del-bienestar.-Derechos-y-desmercantilizacion.pdf>
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).** (2022). *Reforma del sistema de pensiones 2022*. <https://repo.funde.org/1940/1/Pensio-23.pdf>
- García, N.** (2021). *El bono demográfico y el crecimiento económico en El Salvador: un comparativo con Centroamérica*. <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/ec9062926c5be1e9f64f9e3a9d02f09d.pdf>
- Gil, L., & Velásquez, A.** (2022). *Bono demográfico de género en El Salvador y su impacto sobre el crecimiento económico*. <https://elsalvador.unfpa.org/es/publications/bono-de-g%C3%A9nero-y-su-impacto-en-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-de-el-salvador>
- Hartmann, H.** (1979). *Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo*. <https://fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>
- Hernández, R. & Hércules, S.** (2022). *Transparencia Fiscal en El Salvador*. FUDESCO. https://drive.google.com/file/d/1TLIA7LlyxbjyUFiojV_yl-6rUGeA97Et5/view
- Magliano, M. J.** (2015). Interseccionalidad y migraciones: potencialidades y desafíos. *Revista Estudios Feministas*, 23(3), 691–712. <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n3p691>
- Mesa-Lago, C.** (2016). *Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador*. <https://www.fundaungo.org.sv/products/los-modelos-mixtos-de-pensiones-en-costa-rica-y-uruguay-algunas-lecciones-para-la-re-reforma-en-el-salvador--2/95>
- Mesa-Lago, C., & Rivera, M. E.** (2020). El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía Del Desarrollo*, N° 209 (LC/TS.2020/66). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a46f819e-cffe-4e00-a8af-77ac-60bafb6b/content>
- Ministerio de Economía de El Salvador** (2020). *Boletín: Estadísticas de Género*. https://onec.bcr.gob.sv/observatorio.genero/igualdad/boletin_2020.pdf
- Ministerio de Hacienda de El Salvador.** (2023). Capítulo II: Liquidación del último presupuesto aprobado. <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2022-20213.pdf>
- Monroy, A., & Osorio, O. Y.** (2014). Una aproximación comparada de derechos y principios: Derecho a la pensión y la verdad, principios de igualdad y solidaridad. *Misión Jurídica*, 7(7), 229–249. <https://doi.org/10.25058/1794600X.81>
- Naciones Unidas.** (2022). *World Population Prospects 2022*. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.** (2023a). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM 2022. Base de datos*. <https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/>
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, O.** (2023b). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM 2022. Principales Resultados*. <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/busqueda/135>
- Órgano Legislativo.** (2022, December 21). Decreto 614. Ley Integral del Sistema de Pensiones. *Diario Oficial*, 18–85. <https://imprentanacional.gob.sv/servicios/archivo-digital-del-diario-oficial/>
- Pérez, A.** (2005) Economía del género y Economía feminista ¿conciliación o ruptura? *Revista venezolana de estudios de la mujer enero-junio 2005 Vol. 10 N° 24*. https://handbook.usfx.bo/nueva/vicerrectorado/citas/ECONOMICAS_6/Economia/64%20a%20perez%20orozco.pdf
- Pérez, A.** (2019). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida* (Traficantes de sueños, Ed.; 4th ed.). https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Subversi%C3%B3n%20feminista%20de%20la%20econom%C3%ADa_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf
- Revista ECA.** (1989, Junio). Discurso presidencial y reacciones. *Revista ECA, Año XLIV, Número 488*.

Robayo-Abril, M., Tribin, A., & Oliva, J. (2023). Fiscal Policy as a Tool for Gender Equity in El Salvador. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c0376a01-abbf-4747-b7cd-e5f274048a84>

Smith, A. (1776). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Fundamentos%20de%20Economía%20Política/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20\(Alianza\).pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Fundamentos%20de%20Economía%20Política/194-Smith,%20Adam%20-%20La%20riqueza%20de%20las%20naciones%20(Alianza).pdf)

Sosa, R. (2019). Epistemologías feministas y sus contribuciones críticas a los estudios del trabajo en América Latina en Antunes et al. (Coord.) *Trabajo y capitalismo relaciones y colisiones sociales*. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15449/1/Trabajo_y_capitalismo.pdf

Superintendencia del Sistema Financiero. (2022). *Resumen Estadístico Previsional Diciembre 2021*. <https://ssf.gob.sv/estadisticas/informe-estadistico-previsional/>

Superintendencia del Sistema Financiero. (2023). Boletín Estadístico del Sistema Financiero. *In enero - marzo 2023*. <https://ssf.gob.sv/download/boletin-enero-marzo-2023/?wpdmdl=55237&refresh=64efa21130b5e1693426193>

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

- 9 Gráfico 1
Población urbana ocupada en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, según sexo. Año 2020.
- 11 Tabla 1
Estimación de jornada de trabajo real, según sexo. El Salvador. Año 2022.
- 12 Gráfico 2
Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, por área geográfica. El Salvador. Año 2020.
- 12 Gráfico 3
Jornada laboral de las mujeres ocupadas de 15 años y más, según el número de menores de 0 a 5 años presentes en el hogar, por área geográfica. El Salvador. Año 2020.
- 13 Gráfico 4
Mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar, por grupos de edad según área geográfica. Año 2020.
- 14 Tabla 2
Tiempo semanal dedicado al cuidado sin pago de niñas y niños (menores de 5 años). Desagregado por sexo de la persona cuidadora, número de menores y situación de pobreza en el hogar. Año 2022
- 15 Tabla 3
Población adulta mayor según tipo de pensión por sexo. El Salvador. Año 2011 y 2022
- 16 Gráfico 5
Distribución porcentual de personas en edad de jubilación¹, pensionadas y no pensionadas según sexo. Año 2022
- 16 Gráfico 6
Distribución porcentual de la población cubierta por el régimen del ISSS según sexo. Año 2022
- 17 Tabla 4
Monto promedio de diferentes tipos de pensión recibida y brecha según sexo. El Salvador. Años 2011 y 2022.
- 17 Gráfico 7
Proporción de Hogares que reciben Pensión Básica Universal. El Salvador. 2011-2022
- 18 Gráfico 8
Procedencia de los ingresos de personas en edad de jubilación en El Salvador según sexo. Año 2022.
- 19 Esquema 1
- 22 Gráfico 9
Participación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales en la deuda pública total y en la deuda interna. El Salvador. 2006-2022.
- 23 Tabla 5
Transferencias corrientes al Sector Público. Presupuesto Devengado 2022. El Salvador.
- 24 Gráfico 10
Proyección del Superávit/Déficit de la Cuenta de Garantía Solidaria a partir de la reforma de 2017. El Salvador. 2020-2022.
- 25 Gráfico 11
Composición de la población por grupo etario y sexo. El Salvador. 2011 y 2022.
- 27 Tabla 6
Componentes y líneas estratégicas de la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados 2022-2030. El Salvador.



GLOSARIO

División sexual del trabajo: "estructura social en la que el trabajo no se distribuye de manera neutral, que hombres y mujeres tienen puestos diferentes en el mundo del trabajo profesional y doméstico" (Pérez, 2005, p. 51-52).

Mercantilización de los derechos: en este escrito se usa este término para aludir al "proceso por el que tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías determinando que nuestro bienestar empezara a depender de nuestra relación con el circuito monetario" (Esping-Andersen, 1993, p.57).

Trabajo de los cuidados: actividades que garantizan el bienestar y la reproducción de la vida (Díaz et al, 2023, p. 31). Incluye actividades de cuidado directo (que implican compromiso personal y emocional, como cuidar a un bebé, persona con enfermedad crónica o persona adulta mayor) y actividades de cuidados indirectos (proveen apoyo para los cuidados directos, como preparar alimentos, limpiar, por ejemplo) (Folbre, 2006, p. 187).

SIGLARIO

AFP	Administradora de fondos de pensiones
ISP	Instituto Salvadoreño de Pensiones
CIAP	Cuenta individual de ahorro para pensiones
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
CIP	Certificados de inversión previsional
LISP	Ley integral del Sistema de pensiones
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
ONEC	Oficina Nacional de Estadísticas y Censos
IPSFA	Instituto de previsión social de la fuerza armada
PEA	Población económicamente activa
PET	Población en edad de trabajar
SAP	Sistema de ahorro para pensiones
SPP	Sistema público de pensiones
SSG	Sistema Sexo Género
TCNR	Trabajo de cuidado no remunerado

ACERCA DE LAS AUTORAS

Saira Barrera, maestra en economía por la UNAM y docente e investigadora del Departamento de Economía de la UCA.

sbarrera@uca.edu.sv

Sara Hércules, licenciada en economía por la UCA y docente e investigadora del Departamento de Economía de la UCA.

shercules@uca.edu.sv

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
El Salvador

elsalvador@fes.de

<https://americacentral.fes.de/>

Responsable:

Eva Nelles

Representante Fundación Friedrich Ebert para El Salvador,
Nicaragua y Panamá

Co-edición:

Marcela Marín

Julia Aguilar

Julia.Aguilar@fes.de

San Salvador, Octubre, 2023

SOBRE ESTE PROYECTO

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) llega a El Salvador en 1989, con el objetivo de apoyar el diálogo entre las fuerzas de izquierda del país, de cara a las negociaciones del acuerdo de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Adquiere su estatus de "Misión Internacional" en 1995 y, a partir de entonces, ha podido apoyar diversos procesos de investigación, formación, debate y asesoría política en colaboración con diversos actores sociales, políticos

y gubernamentales que se identifican con los valores democráticos, el feminismo, los derechos humanos y ambientales y el buen gobierno. Así, la FES apuesta por el fortalecimiento de liderazgos transformadores -con énfasis en las juventudes progresistas- y la conformación de alianzas progresistas para la atención de las problemáticas que más afectan a la población del país. Para más información, consulte <https://americacentral.fes.de/>

ISSN
2413-6611

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por las autoras, ni esta compromete a las instituciones con las cuales se relacionen por trabajo o dirección.

SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Un acercamiento feminista



El abordaje desde la economía feminista es imprescindible para situar la problemática de las pensiones en El Salvador en un marco más general de cómo se organiza y se estudia la economía; pero también es necesaria para comprender que los cambios para ampliar la cobertura previsional en particular, y el bienestar de las personas adultas mayores en general, van más allá de las aristas financieras, fiscales o de ajustes paramétricos al sistema de pensiones vigente y se ubican en la organización de la economía y en la distribución de los trabajos.



Debido a que la participación de las mujeres en las actividades remuneradas también es desigual y más desventajosa para ellas; el escenario que enfrentan las mujeres al llegar a la edad de jubilación es: no tener pensión por vejez, y si se obtiene una pensión por vejez, esta es inferior a la de los hombres; o bien se recibe una pensión por sobrevivencia, la cual tiene montos menores al de la pensión por vejez.



Para lograr un sistema de pensiones más equitativo en El Salvador, es esencial considerar el marco temporal del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y sus medidas correctivas. Esto implica abordar la falta de ingresos en la población adulta mayor excluida durante su vida laboral, reconociendo la responsabilidad del Estado en garantizar sus derechos y asumir el costo fiscal de esta exclusión.

Más información sobre el tema está disponible aquí:
<https://americacentral.fes.de/>