
mujer y desarrollo

A cinco años de la reforma
de pensiones en El Salvador y su
impacto en la equidad de género

Ligia Alvarenga



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto CEPAL/Gobierno de los Países Bajos
"Impacto de género de la reforma de pensiones en
América Latina"

Santiago de Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por Ligia Alvarenga, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", con el apoyo financiero del Gobierno del Reino de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1808-P

ISBN: 92-1-322097-9

ISSN impreso: 1564-4170

ISSN electrónico: 1680-8967

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.120

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. La reforma de pensiones y el mercado laboral	11
A. Aspectos conceptuales	11
B. Aspectos demográficos	14
C. El comportamiento del mercado laboral	18
II. Ausencia del enfoque de género en la reforma de pensiones	25
A. Ausencia del género en la política macroeconómica	25
B. La reforma de pensiones en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones: pensiones dignas y seguras	27
C. Diferencias entre el sistema público y el de capitalización individual	30
D. Reformas a la ley	39
E. Ausencia del género en la reforma	39
F. La crisis actual del sistema: presión fiscal	40
III. Conclusiones y propuestas de reforma	43
A. Conclusiones	43
B. Propuestas de reformas posibles al sistema de pensiones para evitar sesgos de género	45
Bibliografía	47
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	49

Índice de cuadros

Cuadro 1	Esperanza de vida por sexo, 1950–2050	15
Cuadro 2	El Salvador: Tasa de fecundidad, 1950–2050	16
Cuadro 3	Sistema Público de Pensiones y Sistema de Ahorro para Pensiones. Monto promedio de las pensiones otorgadas, por tipo de pensión y mes, según género, diciembre de 2001	17
Cuadro 4	Comparación de la población económicamente activa (PEA) entre el período 1990-2000	19
Cuadro 5	Tasa de participación femenina	20
Cuadro 6	Total de afiliados, por género, según sistema previsional	23
Cuadro 7	Ingreso base de cotizaciones promedio, según género y Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)	36

Índice de gráficos

Gráfico 1	El Salvador: Estructura de la población por edades y por sexo, 1970-2020	15
Gráfico 2	Salarios promedio de hombres y mujeres	21
Gráfico 3	Participación de mercado	32
Gráfico 4	Salarios, contribuciones y pensiones	34
Gráfico 5	Salarios, contribuciones y pensiones (igual pensión para mujeres y hombres)	35

GLOSARIO

AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
CCP:	Capitalización colectiva parcial
CELADE:	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINDE:	Centro Internacional para el Desarrollo Económico
CPI:	Capitalización plena individual
DIGESTIC:	Dirección General de Estadísticas, Ministerio de Economía
EHPM:	Encuesta de hogares y propósitos múltiples, Ministerio de Economía
FIS	Fondo de Inversión Social
FUNDAUNGO:	Fundación Dr. Manuel Guillermo Ungo
FUSADES:	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IFPA:	Instituto Previsional para las Fuerzas Armadas
IBC:	Ingreso base de cotizaciones
INPEP:	Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos
IPC:	Índice de precios al consumidor
ISDEMU:	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVM:	Invalidez, vejez y muerte
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
PEA:	Población económicamente activa
PIB:	Producto interno bruto
PNM:	Política Nacional de la Mujer
SAP:	Sistema de Ahorro para Pensiones
SPP:	Sistema de Pensiones Público

Resumen

Durante la segunda mitad de la década de los noventa se inició en El Salvador la reforma previsional con la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones emitida en diciembre de 1996. Esta Ley se basa fundamentalmente en el modelo chileno, pero incluye algunas peculiaridades que han diferenciado al sistema de seguridad social salvadoreño, el cual ha sido calificado por diferentes autores como “generoso”, en comparación a los sistemas prevalecientes en la región latinoamericana (Artana, 1999; Mesa-Lago, Córdova y López, 1994).

La reforma en El Salvador tuvo como propósitos modernizar el manejo del sistema de pensiones bajo la responsabilidad del sector privado y liberar al Estado de una carga fiscal que amenazaba con colapsar la economía en el corto plazo. Actualmente, el sistema previsional enfrenta una seria crisis, debido a la ineficiente gestión del sistema público para agilizar el cálculo de los historiales de salarios, así como a la creciente carga fiscal, que está demandando reformas urgentes a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

No cabe duda de que la reforma perfeccionó el régimen previsional del país y redujo la deuda del Fisco, generada por el antiguo sistema. No obstante, el costo fiscal es aún alto porque, según algunos autores, el nuevo sistema de pensiones ofrece beneficios netos que son muy generosos.

El modelo del mercado laboral para el cual fue diseñada la reforma suponía la incorporación de la mayor parte del segmento informal, de tal forma que se ampliara el tamaño reducido del segmento formal y, por ende, la escasa cobertura de seguridad social –26% de la población económicamente activa (PEA)– que caracterizaba al sistema previo.

En términos de género, las mujeres constituyen la mayor proporción en el segmento informal del mercado de trabajo. Aquéllas que se ocupan por cuenta propia destinan su aporte a la economía doméstica, quedando sin fondos para acceder al sistema previsional. Esto beneficia más a los hombres que a las mujeres. A cinco años de su implementación, tan solo un 2.5% de los afiliados es independiente, y de ellos, 0.9% son mujeres y 1.6%, hombres.

Por otra parte, es desventajosa la manera en que se insertan las mujeres en el mercado de trabajo en El Salvador y genera desigualdades y brechas. El modelo de reforma del sistema previsional en el país reproduce estas 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.

El objetivo de este trabajo es describir y analizar la reforma salvadoreña del sistema de pensiones, desde el punto de vista de los efectos que tiene para los hombres y las mujeres. Se examinan los elementos normativos e institucionales que rigen el sistema, así como los indicadores demográficos, laborales y previsionales.

A la reforma se le atribuye el ordenamiento y la coordinación institucional para igualar las condiciones de acceso, sin que esto signifique, necesariamente, que han mejorado las pensiones de hombres y mujeres. En el sistema anterior, ellas recibían un mayor beneficio, por cuanto, al mismo nivel de aporte, su pensión era más alta y por más cantidad de años, debido a su retiro temprano y a su esperanza de vida, que es superior a la de los hombres. En consecuencia, la tasa de retorno que obtenían las mujeres era también mayor. Por todas estas razones, la reforma previsional no ha contribuido a que las mujeres tengan acceso a pensiones dignas y seguras ni a mejorar la equidad de género del sistema.

Con la nueva Ley, las mujeres, en general, recibirán pensiones menores que las de los hombres. Si esta situación y tendencia se mantienen, será necesario considerar modificaciones legales para que ellas gocen de las mismas oportunidades que los hombres al momento de su jubilación.

El modelo del sistema de pensiones implementado en El Salvador pone en evidencia de manera más clara la gravedad de las fallas del mercado laboral, así como la discriminación salarial e institucional que afecta a las mujeres.

Los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones sobre los montos promedio mensuales muestran que, en el Sistema de Pensiones Público (SPP), las mujeres reciben una jubilación de menor valor en comparación con los hombres, como se ha ilustrado en este trabajo. Las tasas de reemplazo son neutras en el sistema público de reparto, no así en el reformado, en el cual las diferencias que se producen en relación a género en el mercado laboral se trasladan directamente al sistema previsional.

Finalmente, se proponen varias recomendaciones para corregir, en el corto y largo plazo, las fallas que se han detectado mediante esta investigación.

Introducción

Durante la década de 1990, en El Salvador hubo dos períodos de desarrollo económico diferentes. El primero, hasta 1995, estuvo caracterizado por un dinámico crecimiento, influenciado por factores importantes como las reformas económicas e institucionales introducidas para consolidar las bases de una economía basada en el libre mercado. A partir de la segunda mitad del decenio, se inicia un ciclo de desaceleración económica que ha continuado hasta ahora.

En el aspecto económico y social, los esfuerzos realizados durante la década pasada fueron determinantes para disminuir los niveles de pobreza, especialmente durante los últimos cinco años. A principios de los años noventa, los hogares en estado de pobreza representaban el 60%, y para el año 2000, sólo el 49%. A pesar de esta reducción significativa, la pobreza en el país es todavía preocupante. Al entrar en el nuevo siglo, el 45% de la población vive aún en esas condiciones (Ministerio de Economía, 2000).

Es precisamente durante la segunda mitad de la década en que se promueve la reforma de pensiones salvadoreña. En diciembre de 1996, se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que está basada fundamentalmente en el modelo chileno.

La experiencia de Chile ha demostrado que el nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual, es decir, en el ahorro privado, tiene un impacto diferente para los hombres y las mujeres (Arenas de Mesa y Gana, 2001). Con la reforma chilena se introdujo este sistema, que se caracteriza por entregar beneficios de acuerdo a las contribuciones y riesgos individuales. Es contrario al sistema público de reparto que existía anteriormente, en el cual los beneficios y los riesgos eran cubiertos por todos los asegurados, como es habitual en un sistema de seguro social.

Según Arenas de Mesa y Gana (2001), los siguientes factores son los que han motivado las reformas introducidas en los sistemas de pensiones de América Latina:

- i) La transición demográfica que viven los países latinoamericanos y el envejecimiento de la población (especialmente el impacto en la población femenina);
- ii) Los déficit financieros de sus sistemas de pensiones, generalmente de reparto;
- iii) Los problemas actuariales de los esquemas públicos de pensiones;
- iv) Los crecientes subsidios estatales que los sistemas de pensiones demandan y que afectan las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos de las economías en desarrollo;
- v) La creciente demanda por mayores beneficios previsionales.

En el caso de El Salvador, la reforma respondió a todos estos factores, debiéndose añadir otro factor, que es la necesidad de liberar al Estado de una carga fiscal que amenazaba con colapsar la economía en el corto plazo.

La importancia de las mujeres en las actividades económicas y su creciente participación en el mercado laboral y, por ende, como beneficiarias directas del nuevo sistema de pensiones, ha puesto en el centro de la discusión el impacto que esta reforma ha tenido a cinco años de su implementación.

En este estudio se ofrece información sobre el impacto de la reforma previsional iniciada en El Salvador en 1996-1997 y los supuestos económicos y sociales que la motivaron, además de un análisis para identificar sesgos de género.

Los aspectos conceptuales del modelo salvadoreño previsional, así como la información relevante del comportamiento demográfico y del mercado de trabajo bajo una perspectiva de género se tratan en el primer capítulo. En el segundo, se analiza el enfoque de género en la reforma de pensiones, destacándose su ausencia en la política macroeconómica; se revisan las características que definieron el modelo previsional en El Salvador y los elementos que diferenciaron el sistema público de reparto vigente y el nuevo modelo basado en el ahorro individual, así como los elementos de género que estuvieron ausentes en tal reforma. Finalmente, se elaboran las conclusiones y las recomendaciones de políticas para establecer mejores condiciones de igualdad para hombres y mujeres en el sistema reformado de administración de pensiones.

Como complemento a los programas previsionales, en la mayoría de los países latinoamericanos se crearon las redes mínimas de seguridad social, como un mecanismo de compensación ante el agudizamiento de la pobreza y los efectos generados por los programas de ajuste estructural y las crisis económicas enfrentadas. En El Salvador se creó, en 1990, el Fondo de Inversión Social (FIS), con el objetivo de brindar infraestructura y servicios sociales básicos a la población en extrema pobreza, dentro de los cuales se incluyó salud. En este estudio no se hace referencia a la población cubierta por este Fondo.

I. La reforma de pensiones y el mercado laboral

A. Aspectos conceptuales

La seguridad social en América Latina ha tenido diferentes connotaciones en cuanto a su aplicación tanto para el régimen de salud como para el de invalidez, vejez y muerte (IVM). A pesar de estas diferencias, y debido a que en la mayoría de países ha sido una respuesta a los movimientos laborales, la seguridad social se ha caracterizado por principios de solidaridad y universalidad. El principio de la solidaridad está referido a la contribución económica que cada individuo aporta al sistema, pero considera también las necesidades individuales de las personas. El de la universalidad está referido a la cobertura, que promueve la inclusión de todos los estratos de población. En este sentido, la seguridad social no sólo ha jugado un papel importante en el bienestar de la sociedad, sino que ha sido un elemento fundamental para el logro de la equidad.

Mesa-Lago y Durán (1998) diferencian dos métodos que han sido aplicados para el financiamiento de las pensiones. El primero es el método de reparto, el cual se financia sobre la marcha y carece de cuantiosas reservas; sólo mantiene una pequeña reserva de contingencia para enfrentar problemas coyunturales. Este método fue implementado por los países que iniciaron sus sistemas de seguridad social a principios del siglo pasado.

El segundo método de financiamiento se denomina “capitalización colectiva parcial”,¹ el cual mantiene reservas suficientes para cubrir las pensiones durante un período determinado (equilibrio actuarial). El método utilizado en El Salvador previo a la reforma ha sido este último. No obstante, las reservas requeridas por el sistema han sido insuficientes para mantener el equilibrio actuarial anotado, lo que significa que han sido insuficientes para cubrir las pensiones de la población. Estas deficiencias han causado confusión entre diferentes analistas para identificar el método aplicado en el país, pero para efectos de esta investigación, el método será el definido como de capitalización colectiva parcial (CCP).

La mejor caracterización de la seguridad social en El Salvador, previa a la reforma de pensiones, ha sido realizada por Mesa-Lago (2000). En su estudio establece una clasificación de los países latinoamericanos en pioneros, intermedios y tardíos, basándose en el desempeño de sus indicadores de seguridad social. Los pioneros son los que implementaron primero sus sistemas de seguridad social (especialmente pensiones) y son los que se consideran más desarrollados en este aspecto; entre ellos se destacan Argentina, Chile y Uruguay.

El Salvador está clasificado entre los países tardíos² debido a que se ubica en el último grupo que implementa su sistema de seguridad social en 1953. El sistema salvadoreño está caracterizado principalmente porque: a) carece de seguros de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social; b) su cobertura es a una minoría de la población, 16% en 1989 y 26%³ en relación a la PEA; c) sus cotizaciones salariales son las más bajas en comparación con el resto de países latinoamericanos, entre 14 y 21%; d) la esperanza de vida es menor; e) el porcentaje del gasto que va a pensiones es bajo en relación al gasto destinado a salud, 32% entre el período 1989-1995; f) la razón activo/pasivo y la porción del costo administrativo es el más alto en comparación con el resto de países latinoamericanos, 16% entre 1989 y 1993 y, g) el porcentaje del gasto de la seguridad social en relación al PIB es el más bajo de los países de latinoamericanos, 2% entre 1989 y 1995.

Las reformas a los sistemas de seguridad social realizadas en la mayoría de países de América Latina durante las décadas de los años ochenta y noventa, han modificado significativamente el espíritu de los principios de solidaridad y universalidad, basándose principalmente en el aporte económico individual que cada persona realiza de acuerdo a su desempeño e inserción en el mercado de trabajo, por lo que se le denomina de capitalización plena individual (CPI).

Hasta la fecha, únicamente el régimen de pensiones ha sido reformado en El Salvador, por lo que la presente investigación se referirá a este régimen. Con el propósito de conceptualizar los diferentes enfoques o modelos de reforma previsionales y de salud implementados en la región de América Latina y, dentro de este marco, identificar el modelo de reforma de pensiones implementada en El Salvador, se utilizará la tipología elaborada por Mesa-Lago, Córdova y López (1994) y Mesa-Lago (2000).

Según este autor las reformas previsionales son de dos tipos, estructurales⁴ y no estructurales. En El Salvador se aplicó la reforma estructural, que puede ser de tres tipos:

- i) Sustitutivo, en el cual el sistema público se suprime a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y es reemplazado por un sistema nuevo de capitalización plena e

¹ Véase Mesa-Lago y Durán, 1998.

² En este grupo se ubican también Bolivia y Perú.

³ Este dato difiere del reportado en las investigaciones realizadas en el país, esta sobreestimación podría estar relacionada al desempeño de la PEA, dado su crecimiento en los años noventa.

⁴ Las reformas no estructurales mantiene el sistema público, pero le introducen modificaciones con diversos objetivos: extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones con las que deben cumplir los diversos grupos cubiertos para adquirir derechos previsionales; eliminar y/o reducir el déficit del sistema y hacerlo más viable financieramente dentro de un período dado; aumentar su eficiencia y proveer pensiones más adecuadas.

individual. Este es el caso de las reformas implementadas en Chile en 1981, Bolivia y México en 1997 y El Salvador en 1998.

- ii) Mixto, en el cual el sistema público no se elimina pero es reformado mediante su integración como componente básico solidario con un nuevo esquema de capitalización individual. Argentina en 1994, y Uruguay en 1996 implementaron estas reformas.
- iii) Paralelo, en el cual el sistema público no desaparece pero es parcial o totalmente reformado; se termina con su monopolio y se crea un nuevo sistema de CPI que compite con el público. Este ha sido el caso de Perú (1993) y Colombia (1994).

El tipo aplicado en El Salvador fue el sustitutivo, lo cual significa que se suprimió definitivamente el sistema de capitalización parcial colectiva para reemplazarlo por el de capitalización plena individual. En este nuevo sistema, el derecho a la prestación es una retribución al ahorro de cada individuo y la medida de dicha prestación debe vincularse con los aportes efectuados. No así en el sistema de capitalización parcial colectiva, en el cual el título de derecho radica en el trabajo realizado en el mercado laboral remunerado y, por ende, la medida de la prestación debe relacionarse con un poder de demanda socialmente básico.

El Salvador basó su modelo de reforma previsional en el modelo chileno, el cual presenta las siguientes características: el asegurado aporta un 13.5% del salario, proporción que se transfiere a la administradora del fondo de pensiones elegida. Es posible hacer contribuciones voluntarias hasta de un 10%. El Estado garantiza una pensión mínima a aquellos asegurados que no cumplan los requisitos necesarios para acceder a una pensión con las administradoras, se brinda un bono de reconocimiento por los aportes hechos en el programa público que además se ajusta con la inflación y rinde un interés anual del 4%. Los requisitos para la adquisición de la pensión de vejez son 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, más 20 años de contribuciones. Así el monto de pensión a recibir dependerá de las contribuciones hechas y su rendimiento.

Excepto por la menor edad requerida, las condiciones se endurecieron más para el caso salvadoreño en comparación con el chileno y básicamente se eliminó el principio de solidaridad. Las diferencias del modelo implementado en el país se analizarán en los capítulos posteriores.

La revisión de los supuestos que motivaron la reforma del sistema previsional permite entrever que se preveía que uno de sus objetivos era “ampliar la cobertura poblacional del sistema de previsión social mediante la incorporación de los trabajadores agrícolas y domésticos, así como pequeños patrones y microempresarios, de acuerdo con sus condiciones y peculiaridades, y también mediante una mejoría en las condiciones del mercado laboral al generar mayor empleo” (Mesa-Lago y Durán, 1998, p. 12).

Puede deducirse entonces que el modelo del mercado laboral para el cual fue diseñada la reforma incorporaría a la mayor parte del mercado informal, dado el tamaño reducido del mercado formal y por ende la escasa cobertura de seguridad social que le caracterizaba en el sistema previo (26% de la PEA). Bajo este contexto, se atribuyó como un resultado de la reforma de pensiones la mejoría del mercado laboral y la incorporación de una mayor proporción del mercado informal, lo cual es contrario a lo que la experiencia ha demostrado.

Las experiencias en otros países han demostrado que la ampliación de la cobertura previsional está determinada, entre otros factores, por el tamaño del sector formal asalariado y urbano que presenta las condiciones adecuadas para la deducción de las cotizaciones, así como también por el nivel salarial. El análisis del impacto de la reforma en la cobertura se detalla en el capítulo II.

En cuanto a los beneficiarios y beneficiarias de las prestaciones, la Ley avanza en materia de modelo de familia prevaleciente en El Salvador. El Código de Familia y las estructuras creadas para la aplicación del mismo, como son los tribunales de familia, propician un marco legal diferente que lo retoma durante la reforma previsional generando una apertura mayor y sin preferencia a los vínculos matrimoniales. A manera de ejemplo, el artículo 106 de la Ley hace referencia a las pensiones de sobrevivencia, “para el o la cónyuge, el o la conviviente de unión no matrimonial de conformidad con el artículo 118 del Código de Familia, los hijos fuera o dentro del matrimonio, los hijos adoptivos y los padres, legítimos o adoptivos, que dependan económicamente del causante”.

La reforma también logra un avance en cuanto a los estereotipos tradicionales de género al incluir al hombre y a la mujer como beneficiarios de las pensiones de viudez. Hasta 1993 las pensiones de viudez eran asignadas únicamente a las mujeres.

Otro avance importante y que merece reconocimiento es la desagregación estadística por sexo, la cual fue concebida desde el inicio de la administración del sistema, no así para el análisis de la reforma y el tipo de modelo que se implementaría en el país. La inexistencia de un enfoque por género en las investigaciones y análisis previos es el elemento ausente durante la reforma previsional.

B. Aspectos demográficos

El análisis de las reformas previsionales implica la revisión de indicadores demográficos a fin de determinar y estimar los cambios de patrones poblacionales y la forma cómo éstos han evolucionado en relación con el género.

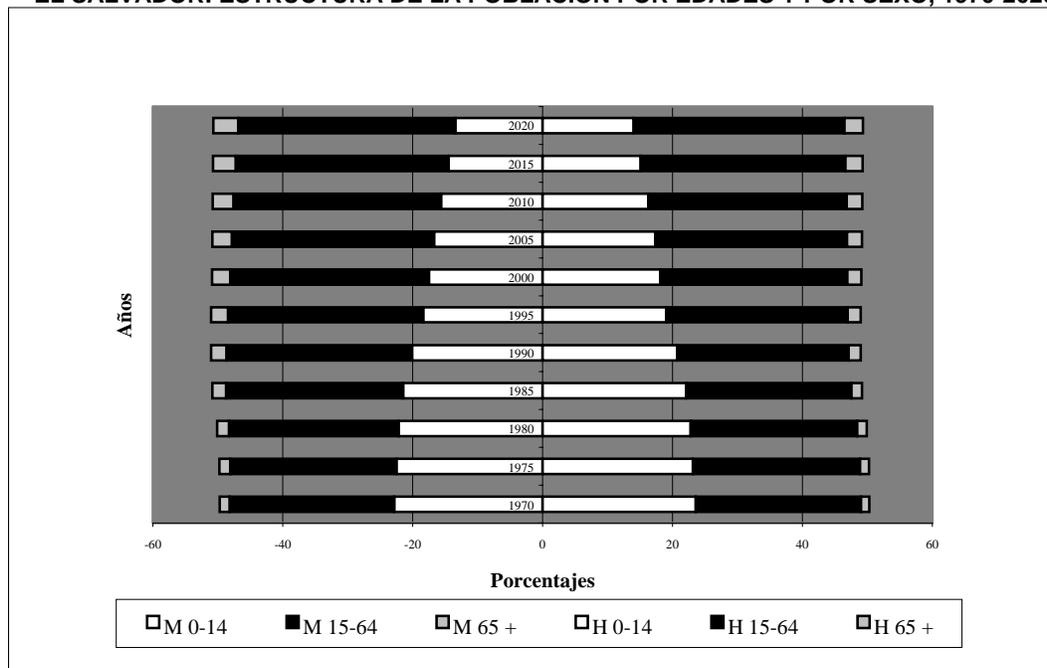
El gráfico 1 muestra las tendencias demográficas en base a supuestos sobre la evolución de la fecundidad, la mortalidad y la migración, según los criterios establecidos por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL y la División de Población de las Naciones Unidas. Dicho gráfico muestra la distribución de la población desde 1970 hasta el año 2020, proyectada.

Como puede observarse en el gráfico 1, la tendencia de la población salvadoreña es hacia el envejecimiento. A partir de 1975 la población joven de 0-14 años empieza a decrecer, con un aumento significativo de la población entre 15 y 64 años de edad. La tendencia en este último grupo es más acentuada en las mujeres en comparación con los hombres. Al comparar el último grupo etáreo de más de 65 años también son las mujeres las que presentan el mayor ensanchamiento en comparación con los hombres. Esta tendencia tiene implicaciones importantes al considerar el sistema previsional, dado que serán las mujeres las que más demandarán una mayor cobertura previsional en comparación con los hombres.

Otro indicador importante a considerar es la esperanza de vida y su evolución en el transcurso del tiempo, así como también su proyección. El cuadro 1 muestra la esperanza de vida para una mujer y un hombre que se retiran a los 55 años o a los 60 años de edad, dado que en El Salvador éstas son las edades establecidas por ley para adquirir una pensión por vejez.

Gráfico 1

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES Y POR SEXO, 1970-2020



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de CELADE, "América Latina y Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050" (LC/G.2152-P), Boletín demográfico N° 69, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

Cuadro 1

ESPERANZA DE VIDA POR SEXO, 1950 –2050

(En años)

Años	55 Años		60 Años	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1950-1955	17.52	16.13	14.29	13.18
1955-1960	18.45	17.10	15.09	13.99
1960-1965	19.53	18.17	15.98	14.89
1965-1970	20.54	19.20	16.84	15.75
1970-1975	21.19	19.66	17.35	16.07
1975-1980	22.16	18.75	18.25	15.39
1980-1985	22.56	18.95	18.62	15.58
1985-1990	23.50	20.45	19.53	16.91
1990-1995	24.53	20.73	20.61	17.20
1995-2000	25.15	21.90	21.18	18.32
2000-2005	25.73	22.36	21.72	18.66
2005-2010	26.29	22.73	22.24	18.99
2010-2015	26.85	23.10	22.75	19.33
2015-2020	27.39	23.40	23.25	19.67
2020-2025	27.92	23.85	23.74	20.00
2025-2030	28.44	24.22	24.22	20.33
2030-2035	28.92	24.57	24.66	20.65
2035-2040	29.40	24.90	25.09	20.94
2040-2045	29.82	25.21	25.48	21.22
2045-2050	30.24	25.50	25.86	21.48

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de CELADE, "América Latina y Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050" (LC/G.2152-P), Boletín demográfico N° 69, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

La esperanza de vida en El Salvador en el período de 1950 a 2050 presenta una tendencia creciente. Las mujeres son las que presentan una mayor esperanza de vida en comparación con los hombres. Según la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTIC), del Ministerio de Economía, algunas de las razones por las cuales se da esta diferencia es por la alta mortalidad masculina por causas violentas y accidentes, las que para mediados de la década de los años noventa constituyeron el 23% de las defunciones totales.

El análisis del cuadro 1 indica que durante el quinquenio 2000-2005, una mujer que se jubilara a los 55 años tendría una esperanza de vida de 25.73 años; un hombre tendría 22.36 años. Para el caso de jubilación a los 60 años, requeridos para la jubilación de un hombre, durante el mismo quinquenio, la mujer tendría una esperanza de vida de 21.72 años contra 18.66 años que tendría el hombre.

Al establecer una relación de estos hallazgos con la tasa de fecundidad, se observan cambios relevantes en el cuadro 2 siguiente.

Cuadro 2
EL SALVADOR: TASA DE FECUNDIDAD, 1950–2050

(En porcentajes)

Quinquenio	Tasa global de fecundidad	Tasa de crecimiento total	Mujeres en edad fértil
1950-1955	6.5	2.6	47.2
1955-1960	6.8	3.0	46.0
1960-1965	6.8	3.1	44.4
1965-1970	6.6	3.6	44.0
1970-1975	6.1	2.7	44.0
1975-1980	5.6	2.2	44.4
1980-1985	4.5	0.8	44.8
1985-1990	3.9	1.4	45.7
1990-1995	3.5	2.1	47.8
1995-2000	3.2	2.0	50.7
2000-2005	2.9	1.8	51.7
2005-2010	2.6	1.6	52.3
2010-2015	2.4	1.4	53.2
2015-2020	2.3	1.4	54.0
2020-2025	2.2	1.2	54.0
2025-2030	2.1	1.1	52.9
2030-2035	2.1	1.0	51.2
2035-2040	2.1	0.9	50.1
2040-2045	2.1	0.8	48.9
2045-2050	2.1	0.6	47.4

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de CELADE, “*América Latina y Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*” (LC/G.2152-P), Boletín demográfico N° 69, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

El ensanchamiento del porcentaje de mujeres en edad fértil frente al total de mujeres muestra consistencia con el aumento general de la población joven, aunque a partir del quinquenio 2025-2030 esta proporción disminuye sobre todo por el incremento en el tramo de población femenina de tercera edad. Por otro lado, el crecimiento de la proporción de mujeres en edad fértil (15-49 años) muestra un paralelismo muy fuerte con el aumento de la población económicamente activa (PEA) femenina.

Este crecimiento del número de mujeres en edad fértil podría explicar el sostenimiento de una tasa relativamente alta de crecimiento total de la población, a pesar de que el número de hijos por mujer estuviera decreciendo. Sin embargo, el cuadro 2 muestra una tasa total de crecimiento en franca declinación, al igual que una tasa de fecundidad (número de hijos por mujeres) con clara tendencia a la baja, a pesar del ensanchamiento de la proporción de mujeres en edad fértil. En resumen, aunque se ensancha la proporción de mujeres adultas (en edad fértil), este aumento no tiene un efecto fuerte en la tasa de fecundidad ni en el crecimiento poblacional.

El envejecimiento de la población tiene una incidencia diferencial según sexo, ya que las mujeres presentan una mayor esperanza de vida y viven más años. El aumento de la proporción de mujeres en el total de adultos mayores, en las edades más avanzadas, sugiere la consideración de requisitos diferenciados por edades en las reformas y en su análisis. Es decir que la vejez tiene una dimensión de género que debe considerarse en los análisis de las reformas de pensiones:

- i) las mujeres en edad avanzada son más vulnerables tanto físicamente como económicamente. Físicamente: embarazos, desgaste físico y psicológico por la doble jornada de trabajo y el papel de subordinación que se le asigna socialmente. Económicamente: desprotección previsional debido a su desventajosa inserción laboral durante los años en edades jóvenes (Gómez Gómez, 1997);
- ii) doble pensión: propia y la de viudez del marido, mientras hay otras que no reciben nada debido a su mayor inserción en el mercado informal de trabajo;
- iii) la informalidad del empleo al que acceden durante su permanencia en el mercado de trabajo;
- iv) la esperanza de vida es mayor en las mujeres que en los hombres;
- v) las mujeres se retiran con menor edad que los hombres.

En un sistema previsional reformado bajo el modelo de capitalización plena individual, estas últimas tres razones hacen que las mujeres reciban menos ingresos en comparación con los hombres.⁵ El cuadro 3 muestra las estadísticas del valor promedio mensual de las pensiones dentro del actual sistema previsional en El Salvador, tanto para el Sistema Público de Pensiones (SPP), como del Sistema de Administración de Pensiones privado (SAP). Nótese que en todos los regímenes, exceptuando el de orfandad, la pensión de las mujeres es menor que la de los hombres.

Cuadro 3

**SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.
MONTOS PROMEDIO DE LAS PENSIONES OTORGADAS, POR TIPO
DE PENSIÓN Y MES, SEGÚN GÉNERO, DICIEMBRE DE 2001**

(En dólares)

	Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Ascendencia
Pensión promedio SSP	222	138	77	36	52
Mujeres	209	136	77	36	55
Hombres	230	138	93	36	41
Pensión promedio SAP ^a	451	185	352 ^b	n.d.	n.d.
Mujeres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Hombres	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de Pensiones y de la AFP Confía. Ninguno de estos promedios ha sido posible desagregarlos por sexo.

^a Datos estimados de pensión promedio y el salario promedio de la industria como referencia de \$ 312 mensuales. No se determinó el salario mensual del SPP, pero el salario mensual promedio reportado por la EHPM para la industria es de \$ 205, a lo cual posiblemente se debe la diferencia entre ambos sistemas.

^b Sobrevivencia \$ 352 por grupo familiar.

⁵ Al respecto existe un reconocimiento que los sistemas basados en la capitalización plena individual generan discriminación hacia las mujeres, a diferencias de los sistemas públicos que concebía el principio de solidaridad (véase Arenas de Mesa y Bertranou, 1997; OIT, 1997 y Mesa-Lago y Durán, 1998).

Otra de las razones que inciden en esta brecha de los montos promedios de las pensiones que reciben los hombres y las mujeres, son los ingresos percibidos durante su permanencia en el mercado laboral. Esta diferencia cobra relevancia en los regímenes previsionales de capitalización individual, dado que, por iguales tareas, las mujeres reciben menos ingresos y por tanto su aporte es menor, capitalizando menos que los hombres. Aún otra razón es la intermitencia en el mercado laboral por parte de las mujeres que les permite cumplir con su papel reproductivo. En el capítulo de conclusiones y recomendaciones se abordarán algunas recomendaciones tendientes a corregir estas deficiencias.

El siguiente apartado intenta mostrar cómo las mujeres y hombres se insertan en el mercado laboral con el fin de comprender mejor éstas y otras razones.

C. El comportamiento del mercado laboral

Durante la década de los años noventa, la población total del país creció a una tasa promedio anual de 3%, sin mostrar marcadas diferencias entre el primer período de crecimiento y el segundo de desaceleración que la caracterizaron. La fuerza laboral o PEA creció a una tasa promedio del 2.9%, indicando un ensanchamiento del segmento de población joven, esto es, de 15 a 64 años. El número de empleos generados durante la década no ha evolucionado al unísono con este crecimiento de la PEA; los empleos sufrieron rezagos estructurales y de otro tipo ocasionados por 12 años de guerra civil.

La tasa global de participación⁶ para mediados de la década (1994) representó el 53%, y aproximadamente el 39% de la población total. La variación para el año 2000 no es significativa dado que los porcentajes respectivos fueron de 52.2% y 40%. Dentro de esta tasa para las mujeres se incrementó de 37.9% a 39.1%, y la de los hombres disminuyó de 71% a 68% para el mismo período.

En El Salvador la PEA ha estado integrada en su mayoría por hombres. En 1994 la PEA total estuvo conformada por el 62% de hombres y el 38% de mujeres, y se distribuyó en 60% urbana y 40% rural. Las cifras al año 2000 muestran que la participación de los hombres en la PEA se redujo a 60.5% mientras que la de las mujeres aumentó a 39.5%, distribuyéndose en 62.8% urbana y 37.2% rural. Según se muestra en el cuadro 4.⁷

En la segunda mitad de la década, el crecimiento de la PEA urbana se redujo y la rural creció modestamente, destacándose el mayor crecimiento de la PEA femenina en ambas áreas. Estas tasas de crecimiento en la participación femenina en la PEA, al tener correspondencia en una mayor participación en el trabajo remunerado, resultan en una mejor condición de los hogares salvadoreños por los ingresos adicionales que las mujeres aportan, lo que les permite superar los niveles de pobreza, hecho que se observa especialmente en los hogares urbanos.

De acuerdo con estimaciones realizadas dentro del Informe de Desarrollo Humano, si este ritmo de crecimiento de la PEA femenina se mantiene, la tasa de participación femenina igualará la tasa de participación masculina en unos 13 años (Informe sobre desarrollo humano, 2001, p. 122).⁸

⁶ Indicador que mide la PEA entre la Población en Edad de Trabajar (PET), mayores de 15 años.

⁷ La generación de empleo propiciada por el auge de la maquila textil y de la confección en El Salvador durante la década de los años noventa ha ofrecido oportunidades para una mayor inserción laboral de las mujeres en las áreas urbanas. Al respecto véase Alvarenga (2001).

⁸ Prevalece el bajo registro de sus actividades en el área rural y en el mercado informal de trabajo, el cual aproximadamente incluye el 66% del trabajo que realizan las mujeres en los países en desarrollo y que se encuentran fuera de los sistemas estadísticos tradicionales (Ocampo, 1998).

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA (PEA) ENTRE EL PERÍODO 1990-2000

Conceptos	1990	1994	Variación %	1995	2000	Variación %
PEA total		2 113 296		2 136 450	2 445 000	14
PEA urbana	962 801	1 259 075	31	1 261 333	1 568 388	24
Hombres	528 740	682 903	29	700 571	850 574	21
Mujeres	434 061	576 172	33	560 762	717 764	28
PEA rural ^a	n.d.	854 221		875 117	911 100	4
Hombres	n.d.	628 004		643 150	660 599	3
Mujeres	n.d.	226 217		231 967	267 428	15

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 1990, 1994, 1995, 1998 y 2000.

^a Debido al conflicto armado que prevaleció desde 1980 a 1992 no existen datos para áreas rurales.

El empleo nacional en El Salvador creció a una tasa anual promedio de 3.1% durante 1991 y 1994 y a una tasa del 3.5% durante 1995 y 2000. En ambos períodos la tasa ha sido mayor que el aumento anual de la población en edad de trabajar, que fue de 2.6%.

Para el año 2000, del total de ocupados, 9.5% pertenecen a la población de 60 años y más, que se ven obligados a trabajar para obtener un ingreso que les permita subsistir, dado que no ha sido favorecida con ningún programa de previsión social. Este porcentaje de población de 60 años y más ocupada representa el 37% de la población en este rango de edad, de los cuales el 33% está representado por mujeres y 67% por hombres, ocupados principalmente en las ramas de agricultura, ganadería y pesca, y comercio.

La tasa de desempleo abierto durante la década ha oscilado entre 9.3% al principio de la década y 7%, al final del período, pero se pueden observar variaciones importantes entre el desempleo urbano y rural, así como entre hombres y mujeres. El desempleo urbano en 1994 fue de 7% y el rural de 8.7%, mientras que en el año 2000, el desempleo urbano fue de 6.6% y el rural de 7.5%. El desempleo continuó siendo mayor en el área rural, y en ambos años (1994 y 2000) los hombres representaron el mayor porcentaje de desempleados, lo cual guarda relación con la composición por género de la PEA.

En 1994 las mujeres representaron el 37% del total de desempleados urbanos y el 25% de los rurales, reduciéndose en el año 2000 al 25% del total de desempleados urbanos y al 15.1% de los desempleados rurales. Este cambio puede ser atribuido al impacto positivo del modelo de promoción de la maquila en el país que ha absorbido la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral urbano. El modelo basado en la maquila fundamentalmente textil y de la confección, prevaleciente durante la década de los años noventa, ha determinado, entre otros factores, un mayor ingreso de mujeres al mercado formal de trabajo. Entre los años 1990 al 2000 se generaron 89 929 empleos de los cuales se estima que el 88% fueron ocupados por trabajadoras (ver Alvarenga, 2001, p. 34).

El subempleo urbano disminuyó de 40% a 32.7% en el primer período de crecimiento económico. Al final del año 2000, el subempleo disminuyó a un 27%. De estos subempleados al principio de la década, el 54% lo constituían mujeres, pero al final las mujeres representaron el 47%. A pesar de esta disminución, las cifras señalan las condiciones de desigualdad en las que las mujeres se insertan en el mercado laboral, especialmente el urbano, y en las distintas áreas de actividad económica.

El cuadro 5 presenta el porcentaje de mujeres ocupadas entre el total de personas ocupadas, por rama de actividad económica. En promedio de la década, la mayor participación de las mujeres está en la rama de servicio doméstico, con un 93%; la segunda son servicios comunales, sociales y salud, con un 61%; la tercera es enseñanza, con 62%; la cuarta es comercio, hoteles y restaurantes, con 52%; y la quinta es la industria manufactura, con un 43%.

Cuadro 5
TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA

(En porcentajes)

Ramas de actividad económicas	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura, ganadería, silvicultura	0.2	16.9	11.4	10.9	10.5	10.5	10	8.7	7.0
Pesca						4.4	9.6	8.4	8.0
Explotación de minas y canteras	0.0	8.1	18.1	0.0	12.4	3.6	9.5	0.0	0.0
Industria manufacturera	2.1	47.4	50.2	49.6	49.1	47.6	52.0	51.5	53.0
Suministro eléctrico de agua y gas	8.4	12.4	12.1	12.0	9.6	7.7	11.1	4.8	4.0
Construcción	1.8	1.9	2.7	2.5	3.1	2.9	2.7	3.5	1.0
Comercio, hoteles y restaurantes	1.9	59.6	57.9	56.7	55.9	61.2	58.9	60.3	60.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.7	6.9	7.1	6.4	6.7	6.9	5.7	7.8	8.0
Intermediación financiera e inmobiliaria	10.2	45.0	47.4	49.9	52.1	34.0	39.8	38.2	32.0
Administración pública y defensa						25.9	29.2	27.2	30.0
Enseñanza						59.5	60.7	64.6	63.0
Servicios comunales, sociales y salud	50.0	61.8	61.0	60.5	62.6	65.3	62.4	63	68.0
Hogares con servicio doméstico						95.5	94.3	90.5	93.0
Otros						16.4	49.5	57.2	22.0

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años selectos.

Las dos primeras ramas en las cuales mayoritariamente se insertan las mujeres se ubican dentro del sector informal, el cual es el segmento del mercado de trabajo compuesto por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia; y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores, en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos y que por lo general carecen de cobertura de seguridad social.

De igual forma, las ramas de comercio, hoteles y restaurantes se caracterizan por una significativa proporción de empleo informal, principalmente en el comercio constituido por las microempresas, el cual también carece en su mayoría de cobertura para la seguridad social.

Para principios de la década, de los ocupados urbanos según sector de ocupación, el 82.4% pertenecía al sector informal, de los cuales la mayoría eran mujeres (215 9000 mujeres vs. 195 000 hombres); para fines de la década, la disminución fue pequeña, al 79%, de los cuales la mayoría fueron igualmente mujeres (332 100 mujeres y 302 300 hombres). Este alto grado de informalidad del empleo se convierte en una falla estructural que de alguna manera está impidiendo una mayor cobertura de la seguridad social en el país.⁹

Las mujeres son las que mayoritariamente se insertan en el mercado informal, de manera que el grado de cobertura de seguridad social es menor para ellas que para los hombres. Para 1992, el 91% de las trabajadoras mujeres participaba en la categoría de servicio doméstico; 50% eran trabajadoras por cuenta propia; 32% eran asalariadas permanentes, y 27% se consideraban como familiar no remunerado. Para el año 2000, el 90.5% participaba en servicio doméstico; 53% eran

⁹ Para la CEPAL "... en ausencia de políticas activas de desarrollo sectorial y productivo, y en un marco de restricciones financieras y costos elevados de capital, este juego de tendencias tiende a agudizar la heterogeneidad estructural por la que se caracteriza la región. De esta manera, el período reciente también fue escenario de un doble fenómeno: por un lado, aparecieron y se desarrollaron unidades productivas y empresariales con gran capacidad de integración en el mercado externo y, por otro lado, proliferaron actividades de baja productividad confinadas a un mercado interno de escaso dinamismo" (CEPAL, 2001, p. 17).

trabajadoras por cuenta propia; 39% eran asalariadas permanentes, y un 42%, familiar no remunerado.

En conclusión, las mujeres se insertan mayormente en aquellas categorías de empleo con los menores salarios e ingresos y en aquellas ramas de actividad y categorías ocupacionales que carecen de seguridad social. Esta condición de inserción de las mujeres en el mercado laboral no ha variado durante toda la década y parece ser una tendencia que continuará en la década del 2000 dada la inexistencia de una política laboral que indique un cambio.

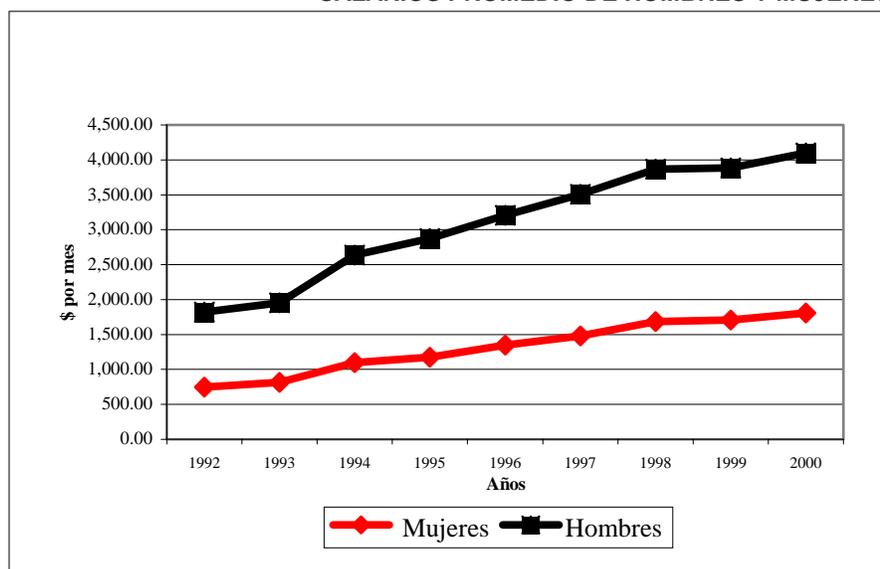
1. Brechas de salarios

La situación de salarios reales urbanos y rurales durante la década no ha variado significativamente, y su disparidad se ha mantenido. En la actualidad, la brecha de salarios urbano y rural continúa, ya que mientras el salario mínimo para el sector urbano — eminentemente industrial— es de \$ 5.14 por día o jornal, el del sector rural — eminentemente agrícola— es de aproximadamente \$ 2.62.

Al comparar el salario mínimo industrial con el valor de una canasta familiar básica urbana de alimentos, que se estima en \$ 4.53 por día, se observa que una familia se mantendría con este ingreso, aunque en situación de pobreza. El escaso margen obliga a la familia a buscar otros ingresos, y es la mujer generalmente la que debe insertarse en el mercado laboral, aunque su inserción se dé en condiciones de desigualdad frente a los hombres y sea en actividades sin cobertura previsional.

En relación con los salarios entre hombres y mujeres, el gráfico 2 ilustra el comportamiento de la brecha, la cual se ha ensanchado en 1994, ha permanecido casi igual hasta 1998 y ha vuelto a ensancharse en los últimos años.

Gráfico 2
SALARIOS PROMEDIO DE HOMBRES Y MUJERES



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de Ministerio de Economía, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, años selectos.

Al determinar el salario e ingreso global por sexo y por rama de actividad económica para 1990, 1995 y 2000, la relación entre el salario de las mujeres y el de los hombres en la industria manufacturera formal, equivale al 64%, 61% y 79% para los años indicados, respectivamente. Si esta relación se establece tomando en cuenta los ingresos de las mujeres frente al de los hombres, los índices son similares, 70%, 60% y 88%, respectivamente. La mayor brecha salarial de género se observa en la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia —segunda ocupación en la que se insertan mayoritariamente las mujeres, que se refiere principalmente a actividades denominadas de microempresa, que por lo general se dedican a líneas de negocios de baja rentabilidad.

En El Salvador, no es el desempleo el mayor problema sino el alto índice de subempleo, el cual se profundiza aun más con la alta participación de las mujeres. A este problema hay que sumar el de escasa seguridad social al que se enfrentan las mujeres, asunto que se intenta explicar en el siguiente apartado.

2. Brechas de género y la reforma de pensiones

Es importante aclarar si las fallas del mercado laboral descritas anteriormente y que desfavorecen la participación femenina son trasladadas al sistema de pensiones y si además es el modelo previsional implementado en El Salvador el que también origina otras desventajas para las mujeres al recibir menores pensiones que los hombres, en promedio. Si la evidencia confirma estas dos interrogantes, entonces estaríamos frente a un problema agudo de discriminación de las mujeres en comparación con los hombres, que impide el logro de la equidad de género además de generar otros efectos económicos y sociales.

La experiencia del caso chileno ha mostrado que el sistema de pensiones de capitalización individual implementado en El Salvador, tiene un efecto diferenciado entre hombres y mujeres. El caso es que las mujeres asumen en forma directa y trasladan al sistema las desventajas que enfrentan en el mercado de trabajo, como son los bajos salarios y menores años de contribución, y aportan al sistema su mayor esperanza de vida y su menor edad de retiro, lo que resulta en la obtención de menores pensiones, en promedio, que los hombres (Arenas de Mesa y Gana, 2001). El sistema de pensiones, por su parte, parece reproducir estas condiciones de desventaja para las mujeres del mercado laboral.

La cobertura previsional en El Salvador representa uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Este hecho responde a factores estructurales del mercado de trabajo, por la alta tasa de empleos en actividades del sector informal, así como también al hecho de que El Salvador es uno de los países en la región que más tardíamente reformó el programa de pensiones.

Para 1993, de la PEA total, el 22.2% tenía cobertura de salud y el 22.6% gozaba de cobertura de pensiones (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994, p. 6). Sin embargo, desde el inicio de la reforma, la cobertura se ha incrementado de 23.5% a 39.2% como porcentaje de la PEA total, de acuerdo con la siguiente distribución:

Cuadro 6

TOTAL DE AFILIADOS, POR GÉNERO, SEGÚN SISTEMA PREVISIONAL

	1999	2000	2001
SPP			166 960
Hombres			93 035
Mujeres			73 925
SAP	736 228	847 805	919 805
Hombres	442 115	505 414	536 390
Mujeres	294 113	342 391	383 415
Total			1 086 765

Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de estadísticas previsionales de la Superintendencia de Pensiones.

En ambos sistemas previsionales surgidos posterior a la reforma, el Sistema de Pensiones Público (SPP) y el Sistema de Administración de Pensiones (SAP), un 58% del total de afiliados son hombres y 42% son mujeres. Los afiliados al SPP están integrados por los que optaron por permanecer en el sistema y por los que no les correspondía trasladarse. De este total, 56% son hombres y 44% son mujeres. De los afiliados al SAP, el 58% son hombres y el 42% son mujeres. El 80% tiene edades inferiores a los 39 años, por lo que probablemente van a continuar cotizando de 15 a 30 años más, dependiendo del género. Un total de 365 personas devengan pensión por vejez, de los cuales 306 son hombres y 59 mujeres.

Entre los afiliados, es preciso distinguir los afiliados totales y los afiliados cotizantes. Esta relación se denomina cobertura efectiva.¹⁰ El ente regulador estatal, la Superintendencia de Pensiones, reporta que a diciembre del 2001, de cada 100 afiliados al SAP, aproximadamente 54 trabajadores cumplieron con sus cotizaciones y comisiones correspondientes al mes anterior, lo que significa que este porcentaje de densidad es bajo.

En resumen, el porcentaje de cobertura continúa siendo bajo, pese a que uno de los supuestos bajo los cuales se concibió la reforma sostenía que el modelo estaba dirigido a incorporar una gran parte del mercado informal de trabajo. Algunas de las razones investigadas por las que esta baja cobertura persiste son: 1) el incremento de la cotización del asegurado; 2) el endurecimiento de las condiciones del salario básico regulador; 3) las limitaciones para una mayor competencia entre las AFP. Estas y otras razones serán explicadas en detalle en el capítulo siguiente.

¹⁰ Indica la proporción de afiliados que pagaron efectivamente sus cotizaciones y comisiones a las AFP, en un mes determinado.

II. Ausencia del enfoque de género en la reforma de pensiones

A. Ausencia del género en la política macroeconómica

El desarrollo económico y laboral en El Salvador en la década de los noventa fue influenciado por políticas que dieron como resultado un marcado crecimiento económico hasta la primera mitad de la década, seguido de un ciclo largo de desaceleración económica en la segunda. En términos generales, este desempeño económico se caracterizó por un escaso mejoramiento de la equidad.

Los avances logrados en la apertura comercial, las privatizaciones y la liberalización de los precios, permitieron aumentar las fuentes de crecimiento, sin embargo no se ha logrado avanzar en construir aquellos mecanismos que de manera eficaz enlacen los efectos del crecimiento económico al desarrollo humano. La distribución del ingreso no ha mejorado, y la economía ha caído en un ciclo largo de estancamiento. Al parecer las reformas implementadas han traído un doble efecto¹¹ que están poniendo en riesgo el éxito de las reformas mismas.

¹¹ Las evidencias de este doble efecto son señaladas el Informe sobre desarrollo humano del PNUD, 2001.

Un efecto está ligado a la ampliación de espacios del sector privado y a toda la corriente de privatizaciones, entre ellas la del sistema de pensiones, aunque estas reformas han sido poco efectivas al no garantizar su institucionalidad, necesaria para su éxito. Entre los mecanismos de enlace entre el crecimiento económico y el desarrollo humano se mencionan la regulación y supervisión de los sectores privatizados, la promoción y defensa de la libre y leal competencia, la promoción de las exportaciones y atracción de la inversión, la adecuada legislación laboral y la creación de redes de seguridad social, entre otros.

En los últimos años se ha generado una creciente reflexión sobre los sesgos androcéntricos de la política económica.¹² Se aduce que en materia de política económica se excluye el elemento humano en su diseño y formulación, y por ende no existe consideración alguna de los efectos diferenciados de género en estas políticas.

Existe un amplio reconocimiento de la no neutralidad de las políticas económicas y de las reformas de ajuste estructural. Entre sus sustentadores se destacan Catagay, Elson y Grown, 1995; Walters, 1995; Elson, 1996; Gálvez, 1998; Ocampo, 1998 y, Rico, 1998. Plantean que las políticas ignoran el aporte del trabajo reproductivo de las mujeres a la economía, el sesgo originado por la división social del trabajo, así como las desigualdades de género que se dan en los mercados laborales, de bienes y servicios.

Esta abundante literatura surgida a partir de la mitad de la década de los años noventa fue omitida en la formulación de las reformas, ya sea por un desconocimiento del concepto género o del valor económico del trabajo reproductivo no remunerado y del trabajo doméstico realizado por las mujeres. Se ha pretendido dar una respuesta social e institucional a estas formas de discriminación con la institucionalidad de programas compensatorios, que muy poco han avanzado para la eliminación gradual de estas desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito económico, como es el caso de la Secretaría Nacional de la Familia, dentro de la cual se ubica el mecanismo para adelanto de la mujer: Instituto Salvadoreño de Desarrollo para la Mujer (ISDEMU).

Algunos avances importantes han sido introducidos en materia económica, como por ejemplo al incluir en las cuentas nacionales el trabajo doméstico no remunerado, asignar presupuestos especiales para el manejo de la agenda de equidad de género a nivel nacional y local, pero muy pocos o ninguno en materia de política económica y equidad de género.

En El Salvador, dentro de las políticas públicas se destaca la Política Nacional de la Mujer 2000-2004 (PNM) (ISDEMU, 2000). Este documento reconoce que la inserción de la economía salvadoreña en los procesos de globalización demanda la necesidad de promover reformas y la emisión de nuevas leyes laborales que garanticen la protección y la igualdad de oportunidades para las mujeres que incursionan en el terreno del trabajo remunerado. Señala las desventajosas condiciones en las que las mujeres ingresan al sector laboral respecto a los hombres y las dificultades que enfrentan en carreras profesionales. En ese contexto, la PNM posibilita medidas que favorezcan la capacitación técnico-profesional y el desarrollo de iniciativas con dirigentes empresariales y gubernamentales a fin de fomentar una mayor contratación de mujeres, superando así la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo. Asimismo, plantea que es preciso enfrentar las desigualdades genéricas en el tema salarial que aún persisten. Señala, además, que es imprescindible atender la participación económica de las mujeres en la que tengan un mayor acceso, uso y control de recursos productivos a todos los niveles, de tal manera que en los próximos años sea mayor su representación en la PEA y tengan mayor poder económico.

¹² Al respecto CEPAL ha concluido en las reuniones regionales la necesidad de priorizar las reflexiones establecidas en relación a los efectos de las políticas económicas en materia de género.

No obstante, los informes del ISDEMU y evaluaciones de la PNM muestran que los resultados e implementación de programas para reducir estos señalamientos son escasos, por lo que el impacto no ha sido significativo.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), aunque no comprende el conjunto de instituciones públicas que están implicadas en la PNM, constituye el núcleo fundamental de coordinación permanente del desarrollo de la mencionada política, especialmente por el hecho de que los ministerios que participan en la Junta Directiva son los que constituyen el área social de Gobierno. La no inclusión de ministerios del área económica limita la influencia de este organismo en la promoción de la equidad de género en la formulación de las políticas económicas.

A nivel de política económica, la reforma del régimen de pensiones en El Salvador fue analizada principalmente desde un punto de vista de la política fiscal (Artana, 1999, p. 93). El sistema de capitalización parcial colectiva que prevalecía en El Salvador era relativamente reciente, con poca cobertura de población, y presentaba un déficit actuarial importante por las bajas tasas de contribución, la temprana edad de retiro y el escaso número de años de aportes mínimo para acceder a una jubilación. Sin embargo, el sistema podía llamarse un sistema de seguridad social caracterizado por el principio de solidaridad más que de universalidad.

B. La reforma de pensiones en El Salvador y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones: pensiones dignas y seguras

El sistema de seguridad social en El Salvador se instaura para algunos trabajadores después de la mitad del siglo pasado, aunque el programa de pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), inicia en 1969, siendo el penúltimo en crearse en la región latinoamericana.

El sistema público estaba enmarcado en la Ley y Reglamentos del Seguro Social modificada en 1993, la cual, basada en la Constitución de la República, establece el seguro social obligatorio como un derecho público. Para su institucionalidad y con dedicación al sector privado, se crea el ISSS, el cual administraba dos programas, el de salud y el de pensiones, que comprendía invalidez, vejez y muerte (IVM).

El sector público operaba bajo otro régimen legal y para su institucionalidad se creó el Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos (INPEP), entre 1975 y 1978, el cual administraba dos programas de pensiones, uno para el régimen administrativo y otro para el docente. Sin embargo, existía una amplia diversificación de leyes e instituciones que brindaban cobertura de seguridad social a diferentes sectores, como la Ley de Servicios Médicos y Hospitalarios del magisterio, personal de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, personal de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, personal del Ministerio de Defensa y de seguridad pública y al personal del servicio diplomático y consular destacado en el exterior. Estas organizaciones, debido a su característica de instituciones autónomas, gozaban de presupuestos especiales que les permitía ofrecer, dentro de sus prestaciones, esta cobertura de seguridad social. El papel del Estado no tenía injerencia en la coordinación de estas instituciones, por lo que las condiciones de seguridad social dependían más de la condición económica de las instituciones determinada por el presupuesto público asignado y por los espacios ganados en las demandas gremiales, entre las cuales se destacan las del programa de docentes.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tenía el deber de brindar asistencia a la población sin recursos y no cubierta por las instituciones mencionadas anteriormente. A manera de complemento y para brindar alguna cobertura a la población en extrema pobreza se creó el Fondo de Inversión Social, el cual excluye el sistema de pensiones.

Durante la década de los años ochenta se aprobaron importantes reformas a las leyes de seguridad social incorporando al programa de salud del ISSS a los dependientes, como esposa/esposo y compañeros/compañeras de vida, hijos e hijas hasta tres años, así como a los trabajadores independientes. Los últimos trabajadores en recibir cobertura únicamente de pensiones fueron los del servicio doméstico, bajo la opción de voluntario por parte del empleador (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994), siendo ésta la rama de actividad económica de mayor participación femenina.

Al momento de la reforma de pensiones, toda esta institucionalidad fue eliminada. Únicamente se incorporó en el Sistema Público de Pensiones (SPP) reformado, el ISSS y el INPEP, y fue creado el Sistema de Administración de Pensiones (SAP), integrado por las administradoras de los fondos de pensiones (AFP). La única excepción fue el sistema de las Fuerzas Armadas, representado por el Instituto Previsional para las Fuerzas Armadas (IPFA), que prevalece a la fecha.

Investigaciones previas a la reforma de pensiones realizadas por centros de investigación como La Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); la Fundación Dr. Manuel Guillermo Ungo (FUNDAUNGO); la Fundación Friedrich Ebert y el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) concluían que el sistema de financiamiento que prevalecía en el sistema público de capitalización parcial colectiva, combinado con una baja cobertura poblacional, mantenía efectos adversos en el empleo y en la distribución del ingreso, por lo que era preciso la implementación de reformas al sistema de pensiones.

Entre los estudios previos a la reforma se citan: Diseño de modelos de cálculo del impacto financiero-actuarial para diferentes escenarios de reforma al sistema de pensiones, de la consultora CIEDESS, en mayo de 1996; la exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de la Superintendencia de Valores, en julio de 1996; El análisis de las inversiones de los fondos de pensiones salvadoreños, de Orlando Martínez, en junio de 1996; El Salvador: Diagnóstico y propuesta de seguridad social, de Mesa-Lago, Córdova y López, en septiembre de 1994; Proyecto de reforma a la seguridad social en El Salvador: estudio sobre la organización, entorno institucional y proposiciones de reforma, de Socimer International Bank Limited, en agosto de 1992.

El elemento común de discusión para definir los objetivos de la reforma de pensiones fue fundamentalmente económico: la drástica reducción de las reservas en términos reales del ISSS y el INPEP; la disposición de instrumentos legales que ponían rigidez a la inversión, así como la concentración en instrumentos de baja rentabilidad. No obstante las propuestas de reforma difirieron significativamente, entre un sistema mixto y el sustitutivo.

Previo a la reforma, El Salvador se ubicaba en el onceavo lugar dentro de 18 países de la región en relación a la mayor proporción del gasto de prestaciones orientado a las pensiones, especialmente a la vejez y jubilaciones, en parte atribuible a las condiciones ventajosas para el acceso a estos beneficios. De ahí el calificativo de sistema “generoso” asignado al salvadoreño, en comparación a los sistemas del resto de países de América Latina.

En definitiva, la reforma de pensiones en El Salvador se gesta bajo un argumento económico de costo fiscal. Lo que resulta crítico en el proceso es la ausencia de un esfuerzo de consenso para la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, careciendo de discusión pública y consulta a los actores claves, como las organizaciones de trabajadores. Como ejemplo de esta deficiencia, se citan diferentes documentos en contra de la nueva Ley, como la solicitud a la Asamblea Legislativa de parte de la Confederación Nacional de Trabajadores, en junio de 1997; las Justificaciones sobre la Inconstitucionalidad de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en noviembre de 1997, firmada por varias organizaciones de trabajadores.

En todo este análisis previo a la reforma, el elemento humano no fue considerado. La discusión sobre el cambio de ahorro individual, en donde la persona asume el riesgo de manera individual, por el sistema de seguridad social prevaleciente, en el cual el riesgo era compartido, estuvo ausente en las investigaciones y estudios. Peor aún, ninguna de las investigaciones realizadas hace referencia a la dimensión de género, asumiendo que los efectos de esta reforma no eran diferenciados.

Lo que este análisis supone es que en una economía de libre mercado, el individuo recibe lo que capitaliza, pero ignora las fallas estructurales del mercado laboral salvadoreño en el cual la tasa del empleo informal se ha mantenido alta por casi toda una década, y en el cual las mujeres se insertan con desventajas en comparación con los hombres, resultando en un número significativo de hogares pobres.

Con este antecedente, por Decreto Legislativo N° 927, se crea la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en diciembre de 1996, tanto para el régimen transitorio de sistema público como para el sistema privado, con los siguientes argumentos:

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

Bajo estos justificativos se promueve la Ley, dentro de la cual las repercusiones de género aparecen neutras y las posibilidades al acceso a pensiones dignas y seguras son escasas para la mayor parte de la población, dado que la tasa de cobertura continúa siendo baja. A diciembre del 2001, aproximadamente sólo un 40% de la PEA en El Salvador tenía acceso al sistema previsional, y las mujeres recibían pensiones promedio mensuales menores que los hombres.

Durante la implementación de la reforma se estableció un período de transición, por lo que se dio la opción a todas aquellas personas que tuvieran 36 años de edad cumplidos y fueren menores de 55 años de edad, los hombres, y 50 las mujeres, de ingresar al nuevo sistema denominado Sistema de Administración de Pensiones (SAP), o permanecer en el sistema público, el cual fue modificado y denominado Sistema de Pensiones Público (SPP). A la fecha de realización de este estudio, coexistían los dos sistemas.

Con la vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, el SPP funciona bajo la modalidad de sistema de reparto, o de beneficios definidos, lo cual implica que los ingresos de cotizaciones aportados por los trabajadores activos cubren los gastos de pensiones de los trabajadores en situación de retiro, y además los gastos de administración de ambos institutos previsionales, el ISSS y el INPEP.

Dado el carácter sustitutivo del modelo previsional reformado aplicado en El Salvador, la tendencia del SPP es a reducirse hasta desaparecer, en cuanto a su número de afiliados, recaudaciones, inversiones y reservas técnicas, así como la población pensionada que aumentará en un principio pero que desaparecerá con el fallecimiento de los pensionados. Desde diciembre de 1997 a septiembre de 2001, la población cubierta bajo este sistema, que incluye afiliados cotizantes y pensionados, se ha reducido en un 77%.

El marco legal de la Ley de Ahorro para Pensiones permite crear el sistema de ahorro para pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal. El sistema comprende el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los

recursos destinados a pagar las prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados con el propósito de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

Dentro de la nueva institucionalidad se crean la Superintendencia de Pensiones, la cual tiene como misión: “ser una institución de derecho público con autonomía administrativa, formada por un equipo de trabajo especializado y ético, responsable de fiscalizar, vigilar y controlar en forma transparente el sistema de pensiones” (Superintendencia de Pensiones, 2001a)), tanto para el sistema de pensiones público como para el privado; las instituciones administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que son instituciones previsionales de carácter financiero, que tienen por objeto exclusivo administrar el fondo de pensiones, así como gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios que establece la Ley. Estas son sociedades anónimas de capital fijo, dividido en acciones nominativas con no menos de 10 accionistas, y de plazo indeterminado. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto de Empleados Públicos entran también a formar parte de la nueva institucionalidad.

El papel del Estado se convierte en el de un regulador del sistema implementado, creando y financiando las clasificadoras de riesgos para el respectivo ordenamiento de los instrumentos de inversión, y responsabilizándose del triple costo de la transición, esto es, el déficit del sistema antiguo, la pensión mínima en el nuevo sistema, y la garantía del rendimiento mínimo de la inversión del fondo y las pensiones.

Por los argumentos expuestos en este apartado, pero sobre todo por los supuestos fundamentalmente económicos que prevalecieron en las discusiones previas a la reforma previsional en El Salvador, cabe afirmar que el justificativo de pensiones dignas y seguras fue añadido sin que fuese concebido como un elemento importante de discusión para asegurar el monto de las pensiones a recibir por hombres y mujeres y, que el sistema nació vinculado de las condiciones y fallas del mercado laboral prevalecientes en el país.

Al respecto Mesa-Lago y Durán (1998) advierten que, por condiciones macroeconómicas de El Salvador y debido a cinco factores diferentes en la Ley en comparación con el modelo chileno, el nuevo sistema no garantizará pensiones dignas y seguras dentro del SPP y del SAP. Los factores son: 1) el cálculo del salario básico regulador; 2) las tasa de reemplazo; 3) la opción concedida al asegurado de escoger las reglas de cálculos del sistema antiguo o nuevo; 4) la revalorización de las pensiones a la inflación y, 5) la pensión mínima. El autor plantea la posibilidad de que las pensiones reales se devalúen igualándose a la pensión mínima, la cual no ofrece ninguna garantía.

Por otro lado, se concluye que el nuevo sistema de pensiones demandará recursos fiscales para cubrir gastos en exceso de los ingresos debido al bajo porcentaje de la población total, 17%, y 39% de la PEA. Esta demanda ocasionará desvío de recursos destinados para la reducción del alto porcentaje de pobreza en el país, que para el año 2000 se estimó en 38.5%. Estos argumentos se discuten en el apartado siguiente.

C. Diferencias entre el sistema público y el de capitalización individual

A cinco años de la reforma, el proceso encauzado por el nuevo sistema basado en la capitalización individual es ya irreversible. La crisis actual del sistema público ha quedado en evidencia ante la incapacidad de su propia gestión y su insostenibilidad financiera, esto es, incapacidad para proporcionar los historiales laborales de los trabajadores a las AFP, así como la carga fiscal generada.¹³ El propósito de este apartado es trasponer algunos aspectos importantes de

¹³ Posteriormente se describe en detalle las causas y resultados de la denominada crisis actual del sistema de pensiones.

ambos sistemas para analizar comparativamente el marco conceptual de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador, poniendo especial atención en los supuestos explícitos e implícitos sobre las mujeres como beneficiarias del sistema de pensiones.

1. Afiliación

El sistema público anterior excluyó de la afiliación a todos aquellos empleados que estaban protegidos por otros sistemas de prestaciones, mencionados anteriormente, y no era aplicable a los trabajadores agrícolas, domésticos y eventuales. No es sino hasta 1993 que se introduce la afiliación de los trabajadores domésticos, pero de manera voluntaria.

Con la reforma previsional, el sistema de capitalización individual obliga a afiliarse a toda aquella persona que ingrese al mercado laboral por primera vez. Por el régimen sustitutivo aplicado en El Salvador, el acceso al sistema es directamente al SAP, existiendo libertad para elegir la entidad administradora. Con ello se ha generado un mayor incremento de afiliados;¹⁴ el incremento de 535 485 personas en diciembre de 1997 a 1 086 000 personas en diciembre de 2001, evidencia este hecho.

No obstante la Ley es ambigua y deja de manera voluntaria la afiliación para los patronos de la micro y pequeña empresa, así como a los salvadoreños no residentes. No se especifica a los trabajadores independientes que no son patronos, pero sí se especifica posteriormente la cotización que deberán pagar. Por lo que en la práctica esta afiliación se está realizando voluntariamente y no de manera obligatoria, restándole el impacto a la reforma de tener una mayor cobertura para el sector informal.

De acuerdo con la Ley, se permite el traspaso de una administradora a otra cuando el afiliado ha realizado al menos seis cotizaciones mensuales en la misma, estimulando de esta forma la competencia entre las entidades administradoras en cuanto a las comisiones que éstas ofrecen. Sin embargo, esta libertad ha sido limitada, según se muestra a continuación.

2. La elección de las administradoras y la competencia

Una deficiencia señalada al marco regulatorio salvadoreño en general, es la ausencia de una ley antimonopolio y de promoción de la libre competencia. Aunque no es una deficiencia del modelo en sí del sistema de pensiones, esta debilidad estructural ha afectado el impacto de la reforma de pensiones, como se describe a continuación.

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

Al momento de la reforma, la Superintendencia de Pensiones autorizó la operación de cinco AFP: Confía, con inversión del City Bank; Máxima, con capital de Argentaria de España; Porvenir, con inversión de ProVida Internacional S.A. de Chile; Previsión, con inversión del Banco Bilbao Vizcaya, BBVV, y Profuturo. Para el caso, la fusión establecida entre los inversionistas extranjeros Argentaria Participaciones Financieras S.A. y la BBVV Pensiones en España, así como también la compra de ProVida Internacional. S.A. por parte de la BBVV, afectaron el mercado de las AFP salvadoreñas reduciéndolas a dos.

¹⁴ Entre éstos hay que distinguir entre los afiliados totales y los afiliados activos que son los que están participando en el aporte de cotizaciones. La cifra reportada corresponde a los afiliados totales.

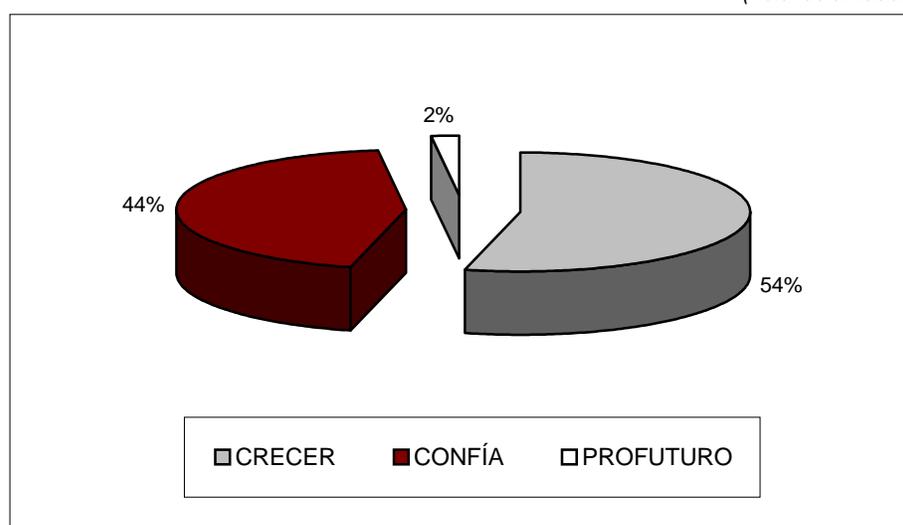
Posterior a la fusión del BBVV y Argentaria, en octubre de 1999 —ambos accionistas principales de las AFP salvadoreñas Máxima, Previsión y Porvenir, se procedió al trámite en la Superintendencia de pensiones para la respectiva fusión de las AFP nacionales. En julio de 2000 se autorizó la fusión que dio origen a la AFP CRECER, bajo el marco de la ley que establece que el mercado de las AFP es de libre entrada y libre salida. Con ello se conforma el actual duopolio CRECER y Confía.

La libertad de elegir a las AFP, que es uno de los supuestos bajo los cuales se justificó la reforma previsional, por parte de los afiliados se ha visto limitada por las circunstancias de los movimientos de los capitales internacionales, afectando de esta forma las AFP existentes en el país.

Pese a que la ley fue reformada, para el caso de que dos AFP se encuentren operando y una cese de operar voluntariamente, la Superintendencia de Pensiones licitará públicamente la autorización para la administración del fondo, a fin de evitar el monopolio. Dada la participación accionaria de sociedades extranjeras, éstas están constituidas por inversionistas que, ajenos a las condiciones salvadoreñas, han concentrado la inversión en dos AFP, distorsionando el mercado y convirtiéndolo en un “duopolio”.

A diciembre de 2001, de las cinco AFP que iniciaron sus operaciones, se contó con sólo dos, concentrando el número de afiliados y el mercado. El gráfico 3 ilustra esta concentración:

Gráfico 3
PARTICIPACIÓN DE MERCADO
(Total de afiliados)



Fuente: Superintendencia de pensiones, “Revista de Estadísticas Previsionales”, N° 4 Año 2001, San Salvador.

Así se reduce la competencia y se limita la libertad de elección por parte de los afiliados al sistema previsional: el 98% de los afiliados se concentra en dos administradoras. La normativa vigente sobre pensiones no considera si estas fusiones afectan la competencia en el mercado de las AFP, y menos el impacto que tiene en los afiliados. Esta situación genera serias dudas respecto a la eficiencia económica de la reforma. Por otro lado, esta distorsión atenta contra la competitividad en el sentido de que, a pesar de que la Ley estipula, en el artículo 49, que las comisiones serán establecidas libremente por cada administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados, basta “un acuerdo” entre las dos AFP existentes para mantener la comisión en un mismo margen, coartando la elección del trabajador. Al limitarse la competencia, se obstaculiza la reducción de las comisiones que se cobran perjudicando a los afiliados.

3. Condiciones para la adquisición de las pensiones

Previo a la reforma previsional, el sistema público de capitalización parcial colectiva establecía que para acceder a una pensión por vejez en el ISSS se necesitaban 14.5 años de cotización y en el INPEP 15 años, 55 años de edad para las mujeres y 60 años para los hombres, con un salario base de los últimos tres o cinco años en el caso del ISSS, y de los tres últimos o cinco mejores en el caso del INPEP. El porcentaje del salario básico regulador variaba dependiendo de los años cotizados.¹⁵

Dentro del sistema reformado, estas condiciones fueron modificadas. En el SAP cualquier persona puede jubilarse si el saldo acumulado en su cuenta de capitalización alcanza para pagar una pensión equivalente al 60% del promedio actualizado de los sueldos aportados en los últimos 120 meses (Salario Básico Regulador) y al 160% de la pensión mínima. Si no alcanza estos valores debe cumplirse con el mínimo de edad para hombres y mujeres o haber cotizado durante cierto período de años. En estos casos, el Estado le garantiza la pensión mínima. De acuerdo a la Ley de Ahorro y Pensiones, en el SAP las pensiones de vejez son otorgadas en base a los siguientes criterios:

- i) cuando el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del Salario Básico Regulador o igual o superior a 160% de la pensión mínima;
- ii) al haber cotizado 30 años, continuos o discontinuos, independiente de la edad;
- iii) al cumplir 60 años de edad los hombres, o 55 años las mujeres, con la condición que registren un mínimo de 25 años de cotizaciones continuas o discontinuas.

Tal como se exponen las condiciones de acceso, la reforma previsional en comparación con el sistema previo, ha endurecido estas condiciones ampliando los años de cotización y reduciendo el monto de la pensión a lo capitalizado individualmente, independientemente del salario.

La Ley establece que para el SPP el mínimo de contribuciones para ser beneficiario de una pensión en El Salvador es de 25 años de cotizaciones. Bajo una perspectiva de género, las mujeres tendrían menos probabilidades de ser elegidas en el SPP en comparación con los hombres, por su intermitencia en el mercado laboral para cumplir con su papel reproductivo.

Para los que continúan en el sistema público, se pueden jubilar con la misma edad pero sólo con 25 años de aporte como mínimo, o con 30 años independientemente de la edad. En el SPP las pensiones de vejez son otorgadas cuando reúnen los siguientes requisitos:

- i) al haber cumplido 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres y contar con un tiempo de cotizaciones registrado de 25 años o más y,
- ii) registrar un período de 30 años de cotizaciones, continuas o discontinuas en el ISSS o el INPEP, independientemente de la edad.

¹⁵

Porcentaje del salario base	ISSS	INPEP	
		Administrativo	Docente
Hasta 5 años	40	30	
Hasta 15 años	55	50	45
Hasta 20 años	61	60	
Hasta 25 años	68	72	80
Hasta 30 años	74	85	100
Hasta 35 años	80	100	

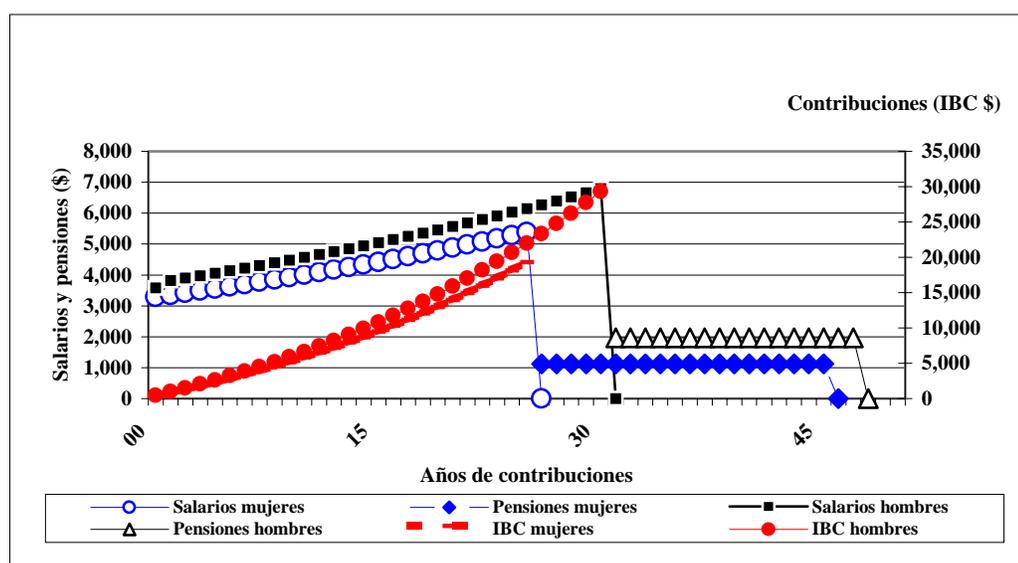
En el sistema público anterior y bajo el régimen docente, el hombre y la mujer podían retirarse a los 55 años o con 30 años de servicio y cualquier edad, con el 100% del salario básico real. Las condiciones del régimen docente se ubicaban dentro de las mejores de América Latina (Mesa-Lago, 1993).

Bajo el sistema previsional anterior, la descoordinación de las instituciones que otorgaban pensiones a los empleados públicos y privados, obviamente había causado una desigual asignación de las mismas, al grado que las investigaciones realizadas previas a la reforma la calificaban de generosa. Es atribuible entonces a la reforma de pensiones el ordenamiento y coordinación institucional para igualar las condiciones de acceso, sin que esto signifique que las condiciones han necesariamente mejorado las pensiones que reciben hombres y mujeres.

El cálculo de los beneficios recibidos en el sistema público de reparto no dependía del sexo. Las mujeres recibían un mayor beneficio por cuanto, al mismo nivel de aporte, las mujeres recibían una pensión mayor por una mayor cantidad de años, debido a su retiro temprano y a su mayor esperanza de vida. Por lo tanto, la tasa de retorno que obtenían las mujeres era mayor en el sistema de reparto (Arenas de Mesa y Gana, 2001, p. 13).

En el sistema reformado, las mujeres se hallan en desventaja por las razones expuestas en este documento. A continuación se presentan dos gráficos que ilustran la situación de desventaja del sistema para las mujeres. En el gráfico 4 se nota que las mujeres, teniendo un salario menor que los hombres en posiciones equiparables, acumulan un valor de contribuciones también menor que los hombres. Al retirarse del empleo (a los 55 años de edad y 25 de cotizaciones) y reemplazar los salarios por las pensiones, se nota que las mujeres reciben una pensión menor que los hombres y durante menos tiempo (los años que alcanzan las cotizaciones), a pesar de que su expectativa de vida es mayor que la de los hombres.

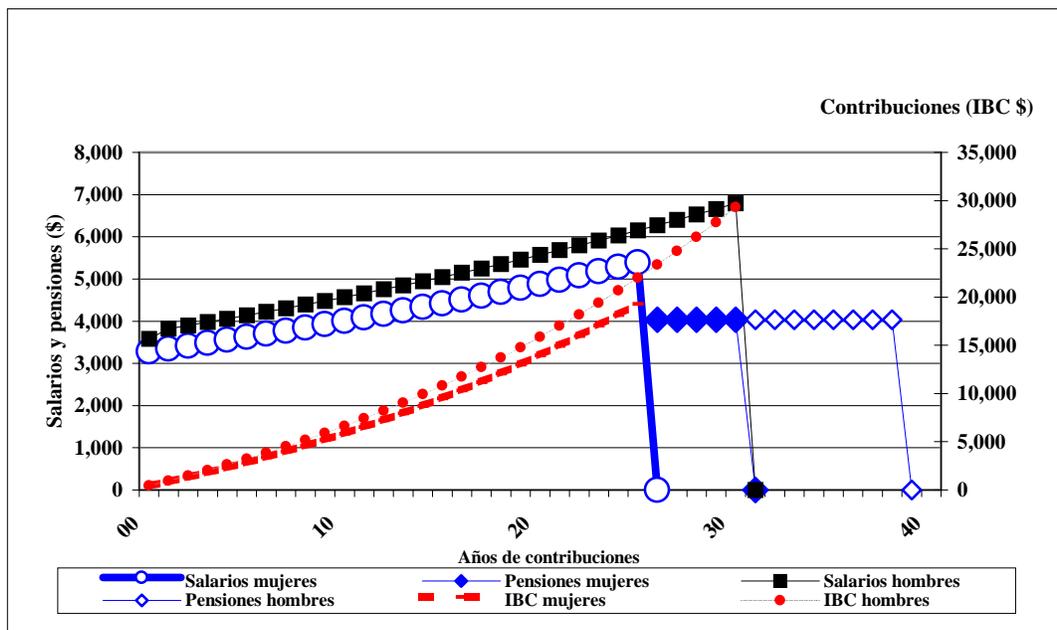
Gráfico 4
SALARIOS, CONTRIBUCIONES Y PENSIONES



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

En el gráfico 5 se dramatiza el efecto del sesgo desfavorable del sistema para las mujeres al mostrar que el valor de sus contribuciones les permitiría recibir una pensión equivalente al 80% de su último salario por sólo cinco años, mientras que a los hombres, por 7.5 años.

Gráfico 5
SALARIOS, CONTRIBUCIONES Y PENSIONES
(IGUAL PENSIÓN PARA MUJERES Y HOMBRES)



Fuente: Elaborado por la autora sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

4. Ingreso base de las cotizaciones (IBC)

El Ingreso Base de Cotizaciones (IBC), es el elemento clave dentro del sistema previsional dado que es la fuente principal de financiamiento para las pensiones. Este se refiere al salario mensual o al subsidio por enfermedad recibido, y no podrá ser inferior al salario mínimo vigente, a excepción del salario agrícola, aprendices y doméstico.

El IBC sirve de base para estimar el salario básico regulador. Según la Ley, en el artículo 122, el salario se estima como el promedio mensual del IBC de los últimos 120 meses cotizados —10 años— anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento, se declare la invalidez o se cumplan los requisitos para acceder a la pensión de vejez. Esta se ajustará con el índice de precios al consumidor (IPC).

En el sistema público anterior, el salario básico regulador se estimaba en base a los últimos tres o cinco años (los mejores cinco en el INPEP), por lo que con la nueva Ley se prevé que el monto se verá reducido dado que entre más años y más antigüedad, menor será el valor del salario básico regulador. En este caso, el salario no tenía ningún ajuste por inflación, pero la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años de la década del 2000 se han caracterizado por un escenario bajo en inflación, por lo que este ajuste no es tan significativo.

Con la reforma, las brechas de salario mostradas en el desempeño del mercado laboral se trasladan al sistema previsional. El cuadro 7 muestra que estas brechas son trasladadas al sistema, dado que en todas las AFP los ingresos bases de las mujeres son menores al de los hombres, y en promedio el IBC de las mujeres representó para el año 2000 el 91% de el de los hombres, dándose para el año 2001 una disminución al 88%:

Cuadro 7
INGRESO BASE DE COTIZACIONES PROMEDIO, SEGÚN GÉNERO
Y ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES (AFP)

(Dólares por mes)

AFP	Septiembre 2000	Septiembre 2001
CONFIA		
Mujeres	316.00	307.42
Hombres	364.46	353.27
CRECER		
Mujeres	273.37	279.23
Hombres	298.51	318.64
PROFUTURO		
Mujeres	246.86	242.00
Hombres	261.94	268.00
Total mujeres	290.97	291.80
Total hombres	321.49	330.91

Fuente: Superintendencia de pensiones, *Informe económico, financiero y evolución del sistema de pensiones*, San Salvador, 2001.

En promedio, con la nueva Ley las mujeres recibirán menores pensiones que los hombres, si esta tendencia se mantiene, por lo que es importante considerar modificaciones para que esta condición iguale las oportunidades de una pensión digna y segura para las mujeres. En el año 2001 fue reformada la Ley en cuanto al ingreso base de las cotizaciones, el cual fue modificado para incluir el subsidio por maternidad que había quedado exento.

5. Inversión de los fondos de pensiones

De acuerdo con la reforma previsional, el propósito de estos fondos es que tengan la mayor rentabilidad para los beneficiarios, y que se apliquen a usos productivos. La Ley permite una diversificación de las inversiones por medio de diferentes instrumentos financieros, títulos del Estado y financieros, y establece porcentajes máximos para los diferentes instrumentos financieros. En la práctica, su uso ha sido bastante limitado y no productivo.

Una de las razones de esta limitación es que durante la elaboración de la Ley se suscitaron una serie de eventos de fraudes financieros que culminaron con el caso FINSEPRO-INSEPRO, escándalo financiero que puso en evidencia la debilidad del sistema regulatorio financiero en el país. Esta situación afectó la flexibilización legal para ampliar el margen de las inversiones de los fondos de pensiones.

Uno de los riesgos en el sistema previsional basado en el CPI, es que si la persona se jubila cuando el mercado de valores está deprimido, su rentabilidad será baja y vice-versa, por lo que el beneficiario está sujeto a las condiciones del mercado, pero sobre todo a la especulación del mercado de valores en el país. Contrario al antiguo sistema, este riesgo no lo asumían los afiliados.

Una vez que el sistema financiero y el mercado de valores y capitales se ha plegado al dólar debido a la vigencia del programa de integración monetaria, el riesgo de devaluación casi ha desaparecido. Según expertos del sistema de pensiones, la dolarización blindó el fondo de pensiones. Este mismo hecho ha conducido a las inversiones del sistema de pensiones a ganar tasas de rendimiento internacionales. En abril de 2002, la tasa de rentabilidad nominal de los fondos fue de 8.28% y la tasa de inflación, 1.96% con lo cual el rendimiento real de los fondos fue de 6.2%. A la misma fecha, el rendimiento sobre el capital pagado por los bancos fue de sólo 3.3%.

A pesar de que estas tasas nominal y real son atractivas, han mostrado una tendencia decreciente. La rentabilidad promedio nominal fue de 12.9% y la real, de 14.1% a diciembre de 1999. Para diciembre 2000, la tasa nominal fue de 12.6% y la real cayó a 7.9%, lo que equivale a

una reducción mayor a seis puntos porcentuales en un solo año de operaciones. Con relación a esta última tasa real, la de abril de 2002 representa una caída de 1.7 puntos porcentuales.

Esta tendencia a la baja se explica por la liquidez acumulada en las instituciones del sistema bancario y financiero, en las que las AFP mantienen aproximadamente un 25% de los fondos, y por las condiciones de los mercados de capital internacionales en los que las tasas de interés han bajado. Expertos internacionales predicen una reversión de esta tendencia una vez superado el período de recesión de las más fuertes economías del mundo.

El riesgo sobre la rentabilidad de los fondos ahora transferido a los afiliados es menor si se considera que están denominados en una moneda dura y que la especulación del mercado de capitales nacional está de alguna manera limitado por los resultados del mercado mundial de capitales.

6. Cotizaciones

Desde el inicio de la reforma, a los trabajadores del sector privado y del sector público se les incrementó la tasa de cotización. A los que permanecieron en el SPP, se incrementó de 8% en 1997 a 14% en 2002, la cual fue distribuida entre el empleador y el trabajador, en porcentajes iguales (7%). Las tasas de cotizaciones para los trabajadores que ingresaban por primera vez al mercado laboral o que optaron por cambiarse al SAP, las tasas se incrementaron en el orden del 10% para su cuenta de capitalización, más un 3% que corresponde a la comisión de la AFP y el seguro de vida e invalidez.

La comisión que cobra cada AFP, la cual corresponde al precio del mercado previsional, está regulada por la Superintendencia de Pensiones y se fijó en un máximo de 3% para el año 2001. A la fecha, el rango ha oscilado entre 2.95% y 3%, dependiendo de la estrategia de precios de cada AFP.

Este incremento de las tasas de cotizaciones constituye una barrera para ampliar la cobertura de afiliados, debido en primer lugar a las características del mercado laboral salvadoreño y su alto índice de informalidad en el empleo y, en segundo lugar, por las condiciones de pobreza prevalecientes en el país, determinadas principalmente por los bajos ingresos que perciben las familias, aunado al deterioro de los salarios en términos reales.

7. Pensión mínima de vejez

En el sistema público previo a la reforma, tanto el INPEP como el ISSS otorgaban, en caso que los afiliados no reunieran los requisitos para acceder a las pensiones, una asignación o suma alzada. La situación resultaba ventajosa para las mujeres, dado que únicamente se requería estar registrada en el ISSS o el INPEP para acceder a esta pensión.

Artana (1999) establece una relación desigual en el sistema antiguo entre las tasas de reemplazo, que eran altas, y las contribuciones, que eran bajas. Debido a este desequilibrio y a pesar de la baja cobertura del sistema, el autor concluye que el régimen previsional mantenía un déficit actuarial importante.

Con la reforma se concede una pensión mínima del 55% del PIB per cápita y una máxima del 78% del promedio del salario básico. La pensión mínima queda definida a partir de la variación relativa del salario promedio cotizante del sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central. Esta definición es riesgosa en el sentido que el déficit fiscal como porcentaje del PIB ha crecido a partir de 1995 de 1.1% a 4.2% en 2001, sin que se muestren señales de disminución, lo cual no ofrece, como estipula la Ley, garantía del Estado al sistema como parte de la seguridad social. Dependerá de las condiciones económicas y sobre todo de la disciplina fiscal que el Gobierno mantenga esta garantía para la seguridad social.

La Ley establece las asignaciones para la pensión mínima cuando un asegurado por el ISSS o el INPEP no cumpla con el requisito de cotizaciones exigidas, y no puede continuar cotizando; en este caso se le otorgará la asignación de un solo pago equivalente al 10% del salario básico regulador por cada mes cotizado.

El artículo N° 147 establece que las condiciones de acceso para la pensión mínima de vejez son:

- i) tener 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres y,
- ii) haber completado un mínimo de veinticinco años de cotizaciones registradas al momento que devenga la pensión, o con posterioridad, si se trata de un pensionado que continúa cotizando.

Esta pensión se asignará a aquellos asegurados cuyos ingresos —incluyendo la pensión mínima— sean inferiores al salario mínimo vigente.

Para Artana (1999), el actual sistema de pensiones es aún “generoso” al ser comparado con otros sistemas en otros países, dado que los nuevos jubilados en el sistema público mantienen el derecho de recibir una pensión generosa con bajos requisitos, y se asegura para todos los pensionados una pensión mínima relativamente elevada. El autor establece que entre los países de la región latinoamericana, es usual sumar la edad de retiro mínima y el número mínimo de años con aportes necesarios para acceder a una jubilación.

Como se mostró en el capítulo I, las mujeres tienen mayor participación en las actividades económicas informales, como servicio doméstico y comercio, en las cuales los salarios son bajos y por lo general no tienen cobertura de seguridad social. Los otros sectores en los que participan, como servicios y manufactura, ofrecen también salarios bajos y por ende las pensiones son igualmente bajas, por lo que las posibilidades de ingresar en el SAP son reducidas y así las mujeres estarán más sujetas a recibir esta pensión mínima.

En resumen, las condiciones y el cálculo de la pensión mínima no se estiman en función del costo de vida en el país, lo cual supone que un jubilado con una pensión mínima vivirá en condición de pobreza en el sentido que un salario mínimo urbano por día es menor que el valor de una canasta básica diaria.

8. Sobrevivencia

El SAP y el SPP amplían la pensión de sobrevivencia a los miembros del grupo familiar del afiliado de conformidad al Código de Familia. En este caso, la ley plantea un avance en cuanto a reconocer el o la cónyuge, así como las uniones maritales legales o no, para las cuales la ley establece un período de tres años de convivencia marital. La ley fue reformada para reconocer la maternidad, hijos en común e invalidez como excepciones a las condiciones anteriores, lo cual supera lo incluido en el sistema público previo a la reforma.

En relación a los beneficios y elegibilidad de la pensión de sobrevivencia, el SPP y el SAP benefician a las mujeres y los hombres con la pensión de su cónyuge, aunque no hayan tenido participación en el mercado laboral formal. Con ello se ven doblemente beneficiados ambos géneros, si además cuentan con la participación en el mercado laboral.¹⁶

¹⁶ En este caso los diseñadores de política concebían la participación de las mujeres en el sistema de pensiones como beneficiarios primarios a diferencia del sistema anterior.

D. Reformas a la ley

A la fecha de conclusión de este estudio, se han reformado 25 artículos de la ley. Lo importante es determinar si estas reformas han venido dadas por fallas del modelo o por la estructura laboral y económica del país. A juicio de un congresista, se han planteado tantas reformas a la ley, que casi se habla de una nueva ley.

En las reformas a la ley y bajo una perspectiva de género, se han incorporado algunas reformas sugeridas, las cuales han incorporado la maternidad, los beneficios de sobrevivencia para el y la cónyuge y los miembros del grupo familiar.

Dentro de la recomposición de beneficios del SPP cabe mencionar la suspensión de la asignación por hijo concedidas por el ISSS y el INPEP hasta el cumplimiento de las edades límites, y, en cambio, se incluye el beneficio adicional anual correspondiente al sueldo anual complementario en concepto de aguinaldo.

Las cotizaciones de salud del ISSS que cubren el régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales administrados por el ISSS, fueron incrementadas a 7.8% de su pensión mensual para el SPP; para el SAP, las cotizaciones de salud fueron incrementadas en 10.5%, distribuyéndose en 7.5% para el empleador y 3% para el trabajador.

Las pensiones concedidas por el ISSS y el INPEP antes de la vigencia de la ley fueron incrementadas también en 5.57% para el régimen administrativo; en 5.8% el régimen docente del INPEP y en 1.8% para las del ISSS.

Cabe mencionar que con la reforma, el desvanecimiento de la cobertura de Seguridad Social es inminente, por la sustitución por un sistema basado en el ahorro privado, que deja al descubierto las imperfecciones del mercado laboral en discriminación hacia las mujeres, por lo que el argumento justificativo de la ley de pensiones dignas y seguras queda entre el deber ser y la práctica desprotección de las mujeres.

E. Ausencia del género en la reforma

De acuerdo a Bertranou (2000), en los sistemas de CPI los factores que causarían brechas de género en los beneficios de las pensiones serían:

- i) los que afectan a la acumulación de fondos de retiro durante los años de trabajo y,
- ii) los que afectan los fondos de retiro durante el proceso de acceso al beneficio (cálculo de la pensión).

Por lo que el autor argumenta que los sistemas de reparto son más neutrales en términos de género que los de CPI. En relación al primer factor, en el sistema público, las desigualdades originadas en el mercado de trabajo no se trasladaban al sistema previsional y por tanto su fondo de retiro no se veía afectado por los años de trabajo.

Con respecto al segundo factor señalado, en el sistema anterior de pensiones no se presentaban estas desigualdades entre hombres y mujeres en el cálculo de los beneficios recibidos, dado que éstos no dependían de su sexo. En este caso, las mujeres resultaban más beneficiadas que los hombres, dado que por el mismo nivel de aporte al sistema de pensiones, las mujeres recibían una pensión por un número mayor de años, debido a su retiro más temprano así como por su mayor expectativa de vida. La tasa de retorno que las mujeres obtenían era mayor que la recibida por los hombres (Cubbedu, 1994; Arenas de Mesa y Montesinos, 1999; Arenas de Mesa y Gana, 2001).

Numerosos autores¹⁷ coinciden en afirmar que este sistema CPI no es neutral en cuanto al género. El hecho de incorporar factores actuariales por sexo al momento del cálculo de las pensiones hace que se dé una diferenciación por sexo en desventaja para las mujeres. En El Salvador el factor actuarial es de 10.25 para el hombre y de 10.77 para la mujer. La diferencia en el caso de Chile es que este factor es de 10.35 y 10.77, respectivamente, pero la edad de retiro es de cinco años más en cada género que en El Salvador, por lo que el factor actuarial en Chile debería ser mayor en el hombre y aun mayor en la mujer que en El Salvador. Las implicaciones de esto es que el certificado de traspaso será menor especialmente para la mujer y por ende también la pensión (Mesa-Lago y Durán, 1998).

Bajo un enfoque de género, existen diferencias entre el sistema de capitalización parcial colectiva y el CPI. Las brechas de género podrían ampliarse en el CPI específicamente en cuanto a la cobertura y los beneficios que se reciben debido a su ingreso al sistema de pensiones. A manera de ejemplo, las brechas de género son producto del volumen del ahorro acumulado, que se relaciona directamente con los ingresos percibidos durante la vida activa, así como al cálculo de las pensiones en las tablas actuariales, ya que se logró demostrar que a mayor longevidad, menor tasa de retorno.

Con los acuerdos de paz, el movimiento de mujeres inicia su accionar en el país, pero su intervención no se ha visto reflejada en las escasas consultas que se realizaron previa a la aprobación de la ley que reformaría el sistema previsional. Por otro lado, pese a que en 1995 inicia sus operaciones el mecanismo de adelanto para la mujer, ISDEMU, se elabora la primera Política Nacional de la Mujer en 1996, en el proceso subsecuente de las reformas de segunda generación, como la del sistema previsional, el género es el concepto ausente.

El traslado de los costos sociales al sector reproductivo en una estructura económica caracterizada por la desigualdad de género, persiste no sólo durante la vida laboral de las mujeres, sino que se prolonga hasta su vejez. Como se mencionó anteriormente, el enfoque en el que se sustentaron las reformas está limitado por una concepción tradicional de la economía que no toma en cuenta las implicaciones que tienen las desigualdades de género para la macroeconomía.

Las fallas del mercado laboral son trasladadas hacia el sistema de pensiones reformado. En términos de género las mujeres están en mayor proporción insertadas en el mercado laboral informal; en el caso de las ocupadas por cuenta propia, destinan su aporte a la economía doméstica quedando sin fondos para acceder al sistema previsional. Esto beneficia más a los hombres que a las mujeres.

A septiembre de 2001, según estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, de los afiliados por tipo de trabajador, esto es, dependientes e independientes —que caracteriza el sector informal, el 97% eran dependientes, de los cuales 40.5% eran mujeres y 57% hombres. Tan sólo un 2.5% de los afiliados son independientes y de éstos 0.9% son mujeres y 1.6% hombres. Por ende, el supuesto de incrementar la cobertura principalmente para el sector informal, en cinco años de implementación de la reforma previsional, el impacto ha sido mínimo.

F. La crisis actual del sistema: presión fiscal

Para 1994, Mesa-Lago, Córdova y López evidenciaban la necesidad de una reforma estructural al sistema de pensiones, ya que las reservas técnicas reales del ISSS y del INPEP se habían reducido. Señalaban que era poco probable aumentar los activos cotizantes en el INPEP y la falta de alternativas para la inversión con rendimientos positivos, por lo que recomendaban o

¹⁷ Ver Arenas de Mesa y Gana (2001, p. 16).

endurecer las condiciones de adquisición de las pensiones, o continuar con la caída de las pensiones reales. El ISSS tenía la limitación de la inversión, por lo que presentaría también problemas para ampliar la cobertura.

El régimen transitorio del SPP al SAP al momento de la reforma dio la opción de permanecer en el SPP a todas aquellas personas que tuvieran 36 años de edad cumplidos y fueren menores de 55 años de edad los hombres y 50 las mujeres. Las personas que optaron por pasarse al SAP, el sistema público otorgaría al momento de su jubilación un certificado de traspaso que reflejaría los aportes realizados al sistema estatal. A la fecha estos certificados de traspaso están aún pendientes.

A partir de la vigencia de la ley, el SPP no podría realizar nuevas afiliaciones, por lo que la ley estableció un plazo de un año para que el ISSS realizara la separación financiera-administrativa del programa de invalidez, vejez y muerte, y del programa de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.

En ambos sistemas los costos fiscales de la administración del régimen de salud fueron trasladados al sector trabajador. Desafortunadamente, el costo del empleador no se vio afectado porque el empleado tuvo que asumir el costo total.

Una de las modificaciones realizadas durante la reforma de pensiones es que se separará un porcentaje de presupuesto público para hacer frente al déficit que genera la reforma previsional. El porcentaje legal es 0.5% de 1998 al 2000; 1% del 2001 al 2010 y 1.5% a partir del año 2011.

No cabe duda que con la reforma de pensiones se ha mejorado de manera importante el sistema de pensiones del país y reducido la deuda fiscal del antiguo sistema. No obstante, el costo fiscal es aún alto, porque según algunos autores, el sistema de reforma de pensiones tiene beneficios netos que son muy generosos. Su impacto en el presupuesto es importante en el mediano plazo y las provisiones presupuestarias contenidas en la ley son insuficientes.

Entre el 2002 y 2003 al menos 46 000 personas afiliadas al SAP y 34 000 al SPP estarían en condiciones de pensionarse, dado que en 1998 tenían 55 años los hombres y 50 años las mujeres. No obstante, los certificados de traspaso del ISSS y el INPEP se encuentran a la fecha pendientes debido a la dificultosa tarea de reconstruir los historiales salariales. La ineficiente gestión del sistema público anterior ha quedado en evidencia dada la ausencia de registros de las personas afiliadas.

Por otro lado, la carga fiscal que representa el sistema es significativa. Sólo el INPEP estimó que el promedio anual de pensionados era de 1 500 personas; sin embargo en los primeros dos meses del año 2002 se han recibido 5 000 solicitudes, por lo que sus reservas técnicas estarán por agotarse en el primer semestre de este año. Para el 2002, el Ministerio de Hacienda ha asignado \$ 158 millones para el pago de certificados de traspaso, pero la demanda financiera supera los \$ 181 millones. Los costos de pensión están aumentando aun más la carga fiscal.

La ley establece que las reservas técnicas se destinarán al pago de pensiones y gastos administrativos del ISSS y el INPEP, cuando los ingresos que perciban por cotizaciones y aportaciones fueren insuficientes. Al momento de agotarse dichas reservas, el Estado será responsable del financiamiento de las pensiones y gastos administrativos del sistema público, así como de la redención de los certificados de traspaso.

El argumento de creación de la ley sobre la inseguridad de financiar el sistema para las generaciones futuras y la potestad del Estado de garantizar la seguridad económica para enfrentar la invalidez, vejez y muerte, así como garantizar la solidez financiera de un sistema de pensiones, logra plasmar el éxito de la reforma previsional en cuanto al SAP, pero no en su régimen transitorio ante la insostenibilidad financiera del SPP.

Las propuestas planteadas ante la crisis manifestada por la ineficiente gestión del sistema público para agilizar el cálculo de los historiales salariales, así como la creciente carga fiscal, exigen reformas a la Ley de Ahorro y Pensiones. El partido de oposición FMLN propone reformar transitoriamente el Artículo 229 de la Ley, en el sentido de sustituir temporalmente el historial salarial por una declaración jurada a los que aspiren a jubilarse en el año 2003 (La Prensa Grafica, 2002, p. 32). A la fecha se ha creado una subcomisión dentro de la Comisión de Hacienda del Congreso para analizar la situación del sistema de pensiones. Por su parte la Superintendencia de Pensiones propone la ventanilla única, dentro de la cual se le dará prioridad a aquellas personas que están preparadas con los requisitos que la ley estipula para jubilarse.

III. Conclusiones y propuestas de reforma

A. Conclusiones

El sistema previsional existente en el país previo a la reforma fue calificado de “generoso” por diferentes autores al ser comparado con los prevalecientes en el resto de países de América Latina. Este calificativo se le asignaba principalmente por las condiciones de acceso a la pensión de vejez tanto para el sector público como para el privado, las cuales por un bajo porcentaje de cotización obtenían un alto porcentaje de pensión promedio.

El modelo de reforma previsional implementado en El Salvador no sólo eliminó el principio de solidaridad, sino que además no se establecieron los mecanismos necesarios para eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a un mayor número de trabajadores del sector informal y la ley del sistema de ahorro para pensiones presentó ambigüedades para la obligatoriedad de su incorporación. Por lo que la reforma no ha logrado a la fecha superar las barreras para cumplir con el supuesto de ampliación de cobertura, la cual continúa siendo de las más bajas en comparación con el resto de países de América Latina.

Por los aspectos demográficos presentados puede concluirse que en el mediano y largo plazo, las mujeres representarán una proporción significativa en la cobertura de afiliados y, por ende, serán las mayores demandantes de pensiones en comparación con los hombres.

La esperanza de vida en el largo plazo parece aventajar a las mujeres, pero por el modelo de reforma previsional implementada, basada en la contribución individual, este factor demográfico se convierte en una desventaja al redistribuirse el fondo de retiro acumulado en un período mayor de tiempo.

En general, el aumento de la participación en la actividad laboral de las mujeres está concentrado en formas diversas de empleo precario, en actividades poco remunerativas y de baja productividad. El trabajo doméstico se caracteriza por ser uno de los más desprovistos de derechos laborales así como de cobertura previsional y es la ocupación mayoritaria de mujeres. Este hecho tiene negativas consecuencias en la equidad, al disminuir las posibilidades de las mujeres para superar las condiciones de pobreza.

La característica principal que sigue distinguiendo la participación laboral de las mujeres es que, para la mayoría de ellas, las condiciones de trabajo, aun cuando realizan las mismas tareas que los hombres, siguen siendo desiguales. Esta desigualdad se evidencia en los salarios recibidos, en las prestaciones sociales y en la capacitación. Esta condición es trasladada en su acceso al sistema previsional tal como se muestra en el ingreso base de las cotizaciones y en el monto promedio de las pensiones mensuales que reciben.

El modelo de sistema de pensiones implementado en El Salvador pone en evidencia más claramente la gravedad de las fallas del mercado laboral, así como la discriminación salarial e institucional de las mujeres. Las inequidades del mercado laboral se transfieren al sistema previsional y, por las características del modelo adoptado en El Salvador, las desigualdades entre hombre y mujeres se amplían.

El otro supuesto subyacente durante la reforma es que la ampliación de la cobertura poblacional aumentaría el tamaño del mercado laboral, fomentaría la entrada de más AFP evitando la concentración y permitiendo una mayor libertad de elección. Como se pudo evidenciar, la cobertura como porcentaje de la PEA es aún baja, del 39%, y el mercado formal de trabajo no se ha ampliado y, por el contrario, el sector informal ha permanecido prácticamente igual durante 10 años.

La competencia entre las AFP no se ha estimulado y por el contrario se ha concentrado el 98% de los afiliados en dos, originándose un duopolio, sin que la ley contenga una normativa que limite la libertad de elección por parte de los afiliados.

El supuesto que subyace en la justificación de la reforma sobre que el antiguo sistema de pensiones ha cumplido su cometido y la consecuente inseguridad de financiar el sistema para las generaciones futuras, ha resultado en una crisis que el Gobierno actual enfrenta ante el agotamiento de las reservas técnicas del INPEP. Asimismo, el nuevo sistema no está indicando la posibilidad de permitir pensiones dignas y seguras, especialmente para las mujeres.

Un logro efectivo ha sido la estandarización de las condiciones de acceso a las pensiones, a excepción de las fuerzas armadas que continúan con condiciones privilegiadas y fuera de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. La pensión mínima concedida se estima en base a criterios que no garantizan los costos de una canasta básica y, por ende, los jubilados que acceden a esta pensión están destinados a vivir en condiciones de pobreza. Por todas estas razones, la reforma previsional no ha contribuido al acceso de pensiones dignas y seguras ni a la mejora de la equidad del sistema.

El supuesto subyacente que el costo fiscal de la reforma basado en el CPI será inferior que el basado en una reforma bajo un sistema mixto y, por ende, tendrá un impacto positivo en el ahorro nacional, ha perdido sustento ante la actual crisis del sistema público. Más aun, la creciente carga fiscal está poniendo en riesgo el otro supuesto, el de que el Estado asumirá la responsabilidad para asegurar económicamente los gastos por IVM. Aunque a cinco años el Estado ha podido cargar con

la triple carga fiscal, la creciente deuda fiscal demanda una mayor disciplina en el manejo de las finanzas públicas.

Durante la vigencia del sistema público previo a la reforma, las investigaciones concluían que la desigualdad de condiciones de adquisición de las pensiones encarecían el costo de éstas. La edad de retiro de la mujer se fijó en cinco años menos que la del hombre, pero ella viviría cinco años más como promedio y, por ende, recibiría una mejor pensión bajo este sistema. En muchos casos, el período de cotización y el monto eran inferiores al período y monto del retiro.

En contraste con la reforma de pensiones, los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones sobre los montos de pensiones promedios mensuales, muestran que aun en el SPP las mujeres reciben menor valor en sus pensiones en comparación con los hombres, como se ha evidenciado e ilustrado en este trabajo. Las tasas de reemplazo son neutras en el sistema público de reparto, no así en el reformado, en el que las diferencias producidas en cuanto a género en el mercado laboral se trasladan al sistema de pensiones, como se pudo observar en el cuadro 4, el cual contiene información sobre la participación de las mujeres en las actividades económicas en las cuales ellas se insertan.

Previo a la reforma, el gasto administrativo y la relación empleados-asegurados del ISSS correspondían al tercer y primer lugar en América Latina; los del INPEP también se ubicaban entre los más altos. La ineficiencia y la carga fiscal que estos costos representaban al Estado hacían insostenible el programa de pensiones en El Salvador.

La conceptualización de la equidad de género ha sido el elemento ausente en los análisis e investigaciones previas a la reforma previsional en El Salvador, pese a las acciones positivas que paralelamente se encauzaban en el país, tanto por el sector gubernamental como no gubernamental. La debilidad de la institucionalidad para la equidad de género, en cuanto a temas económicos y laborales, se hace evidente al analizar los supuestos de las reformas económicas y en especial la de pensiones.

A las puertas de otra reforma dentro del ámbito de la seguridad social, como es el de “salud”, es preciso considerar el enfoque androcéntrico, en su diseño y elaboración, proceso que deberá ser fortalecido por un amplio consenso de los sectores afectados, especialmente por el 45% de la población salvadoreña que aún vive en pobreza.

B. Propuestas de reformas posibles al sistema de pensiones para evitar sesgos de género

En este apartado es importante distinguir entre lo posible en el corto, mediano y largo plazo, y lo que no es. Dada la crisis actual por la que atraviesa el sistema previsional, como es el agotamiento de las reservas técnicas del sistema público de reparto que aún prevalece y la creciente demanda de solicitudes para acceder a la pensión de jubilación sin que pueda responderse de manera inmediata con los certificados de traspaso, hace más que necesaria la dimensión del tiempo.

En el corto plazo es importante tomar las siguientes acciones:

- Reformas a la Ley de Ahorro para Pensiones en cuanto al cálculo de los certificados de traspaso cuando los expedientes laborales están incompletos. El caso chileno con el “bono de reconocimiento” que consiste en tomar un salario por cada semestre y asumir que es la cantidad que ganó en ese período, y así se totaliza año con año en lugar de hacerlo mes a mes.

En el mediano y largo plazo:

- Es conveniente definir una política laboral que, basada en un diagnóstico del mercado de trabajo en El Salvador, incluya medidas tendientes a reducir las fallas que generan desigualdades en la inserción de hombres y mujeres.
- Revisar los sistemas previsionales desde un enfoque de género para garantizar la aplicación de criterios más equitativos en la distribución de los beneficios y en el cálculo de las prestaciones.
- Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años que las mujeres deben dedicar a las tareas reproductivas (maternidad, cuidado en los primeros años de los hijos) que determinan que su participación en el mercado de trabajo sea inestable o discontinua.
- Promover la elaboración de tablas actuariales que consideren las diferencias entre la esperanza de vida de hombres y mujeres.
- Ampliar la cobertura del sistema a la informalidad en el mercado de trabajo.

Bibliografía

- Alvarenga, Ligia (2001), “La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género” (LC/L.1543-P), Serie Mujer y desarrollo, N° 34, CEPAL, Santiago de Chile.
- Anaya, Oscar (2001), “Principales tendencias sobre el funcionamiento del sistema de ahorro para pensiones en El Salvador 1998-2000”, Serie de materiales de estudio y trabajo N° 34, Fundación Friedrich Ebert, Guatemala.
- Arenas de Mesa, A. y Fabio Bertranou (1997), “Learning from social security reform: two different cases, Chile and Argentina”, *World Development*, marzo.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montesinos (1999), “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects on the Chilean reform”, *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3.
- Arenas de Mesa, A. y Pamela Gana (2001), “Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género” (LC/L.1614-P), Serie Población y desarrollo N° 18, CEPAL, Santiago de Chile.
- Artana, Daniel (1999), “La política fiscal en El Salvador”, en *Crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, El Salvador, pp:63-97.
- Bertranou, Fabio (2000), “Pension reform and gender gaps in Latin American. What are the policy options?”, *World Development*, vol. 29, N° 5, mayo.
- Birgin, Haydeé y Laura Pautassi (2001), “Género en la reforma ¿o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina” (LC/L.1558-P), Serie Mujer y desarrollo N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.

- Catagay, Nilufer, Diane Elson y Caren Grown (1995), "Gender, adjustment and macroeconomics", *World Development*, vol. 23, N° 11.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2002), "América Latina y Caribe. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050" (LC/G.2152-P), Boletín demográfico N° 69, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), "Estilo de desarrollo y sector laboral en la Región Norte de América Latina", versión preliminar.
- ___ (2000), "El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI" (LC/L.1295/Rev.1-P), Serie Mujer y desarrollo N° 27, Santiago de Chile.
- Cubbedu, Luis (1994), "The intra- generational redistributive effect of social security", Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Elson, Diane (1996), "Relación de género y cuestiones económicas. Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate de género y economía, Thera Van Osch (comp.), Embajada Real de los Países Bajos, San José, Costa Rica.
- Gálvez, Thelma (1998), "¿Contamos con estadísticas de género?", *Macroeconomía, género y Estado*, Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santafé de Bogotá, Colombia.
- Gobierno de El Salvador (1996), Ley de Ahorro para Pensiones, Superintendencia de Pensiones, San Salvador.
- ___ (1993), Ley y Reglamentos del Seguro Social, San Salvador.
- Gómez Gómez, E. (1997), "La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques" (LC/L.990), Serie Mujer y desarrollo N° 17, CEPAL, Santiago de Chile.
- ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer) (2000), *Política Nacional de la Mujer 2000-2004*, Gobierno de El Salvador.
- La Prensa Gráfica (2002), "Discutirán cambio en historia laboral", jueves, 11 de abril, San Salvador.
- Mesa-Lago, C. (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Serie Políticas sociales N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- ___ (1993), Aspectos económicos-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000, CIEDESS, Santiago de Chile, agosto.
- Mesa-Lago, C., Fabio Durán (1998), *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas*, Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador.
- Mesa-Lago, C., Ricardo Córdova, y Mauricio López (1994), *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador.
- Ministerio de Economía (1992, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000), "Encuesta de Hogares y propósitos múltiples", Gobierno de El Salvador.
- Rico, Nieves (1998), "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL", *Macroeconomía, género y Estado*, Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santafé de Bogotá, Colombia.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Políticas públicas y equidad de género", *Macroeconomía, género y Estado*, Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Santafé de Bogotá, Colombia.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997), Memorandum técnico preliminar al Consejo Superior del Trabajo de El Salvador sobre la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, San José-Ginebra, julio.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001, William Adalberto Pleitez Rodríguez (comp.), San Salvador, El Salvador.
- Superintendencia de Pensiones (2001a), "Revista de estadísticas previsionales", N° 4, San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones (2001b), *Informe económico, financiero y evolución del sistema de pensiones*, San Salvador.
- Walters, B. (1995), "Engendering macroeconomics: a reconsideration of growth theory", *World Development*, vol. 23, N° 11, noviembre.



NACIONES UNIDAS



Serie

mujer y desarrollo

Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996
[www](#)
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997 [www](#)
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997 [www](#)
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997 [www](#)
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998
[www](#)

- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Dearen, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001 [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002 [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002 [www](#)
- 42 Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)
- 43 A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.:Fax: E.mail:.....