



Organización  
Internacional  
del Trabajo



# EL SALVADOR

SISTEMATIZACIÓN DE LA  
EXPERIENCIA DEL RÉGIMEN  
ESPECIAL PARA SALVADOREÑOS  
EN EL EXTERIOR (SALEX)  
DEL INSTITUTO SALVADOREÑO  
DEL SEGURO SOCIAL (ISSS)

OFICINA DE LA OIT PARA AMÉRICA CENTRAL, HAITÍ,  
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

- 2020 -



---

Organización  
Internacional  
del Trabajo

---

# EL SALVADOR

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA  
DEL RÉGIMEN ESPECIAL PARA SALVADOREÑOS EN  
EL EXTERIOR (SALEX) DEL INSTITUTO SALVADOREÑO  
DEL SEGURO SOCIAL (ISSS)

Helmut Schwarzer, José Francisco Ortiz-Vindas, Samuel Arellano Vázquez

OFICINA DE LA OIT PARA AMÉRICA CENTRAL, HAITÍ, PANAMÁ  
Y REPÚBLICA DOMINICANA, SAN JOSÉ, COSTA RICA

- 2020 -



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## EL SALVADOR

### SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL PARA SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR (SALEX) DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (ISSS)

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Organización Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT - Sistematización de la experiencia del Régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. 2020

Seguridad social, Protección Social, trabajador migrante, emigrante, El Salvador

ISBN: 9789220316351 (print)  
9789220316344 (web pdf)

02.14.1

#### Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Organización Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Organización Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

Impreso en El Salvador

#### Equipo de Investigación

Autores: **Helmut Schwarzer**  
**José Francisco Ortiz-Vindas**  
**Samuel Arellano Vázquez**

Revisión de estilo: **Goretti Dañoibeitia**

#### Créditos Técnicos

Diseño y diagramación: **DanielleWest.Arte&Diseño**  
Íconos: [Freepik.com](http://Freepik.com) / [Flaticon.com](http://Flaticon.com) / [Shutterstock](http://Shutterstock.com) / [Vecteezy.com](http://Vecteezy.com)  
Ilustraciones: [Vecteezy.com](http://Vecteezy.com)

# CONTENIDO >

<b>Introducción</b> .....	4
<b>1.</b> Dinámica de las remesas familiares y perfil de los hogares que reciben remesas.....	7
<b>2.</b> Contexto legal y proceso de puesta en marcha del Régimen especial para salvadoreños en el exterior.....	13
<b>3.</b> Diseño del Régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX) en El Salvador .....	19
<b>3.1</b> Resumen del programa .....	20
<b>3.2</b> Ámbito legal de la cobertura .....	20
<b>3.3</b> Gestión del programa SALEX.....	21
<b>3.4</b> Financiación del programa.....	23
<b>4.</b> Orientaciones y recomendaciones de política .....	25
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	33

## SIGLAS

- BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
- DARBE	División de Aseguramiento, Recaudación y Beneficios Económicos
- DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
- DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
- EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
- ETD	Empresas de Transferencia de Dinero
- ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
- RNPN	Registro Nacional de las Personas Naturales

# INTRODUCCIÓN

El Salvador es uno de los países con los mayores flujos migratorios de América Latina y el Caribe. El Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>1</sup> estima que en 2015 aproximadamente 3,1 millones de salvadoreños vivían fuera de su país; principalmente, en Estados Unidos<sup>2</sup>. Esta cantidad es considerable, tomando en cuenta que El Salvador tiene una población de cerca de 6,4 millones de personas.

En un contexto migratorio en crecimiento sostenido, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) lanza en 2017 el Régimen especial para salvadoreños en el exterior (también denominado programa SALEX) como una medida institucional de protección social a los migrantes salvadoreños y, principalmente, a sus familias que continúan viviendo en El Salvador. Se estima que más del 20 por ciento de los hogares

salvadoreños reciben remesas monetarias de familiares que habitan en el extranjero.

El Régimen SALEX se basa en la afiliación voluntaria que otorga cobertura completa en salud en el país a los salvadoreños que residen en el exterior y a su núcleo familiar: cubre al cotizante, su cónyuge e hijos e hijas de hasta 12 años de edad. A través de su red de servicios en el país, el ISSS brinda consulta y controles médicos, consulta odontológica, medicinas, exámenes de laboratorio y estudios de diagnóstico, hospitalización e intervenciones quirúrgicas y atención de emergencias. Por las características de la población meta, el programa excluye beneficios económicos.

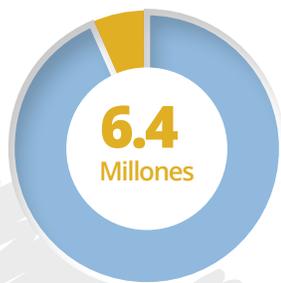
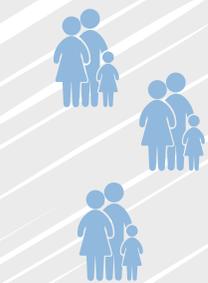
La cotización es de US\$ 55,92 al mes, y puede realizarse mensual o anualmente. Inicialmente, para los tres primeros años de funcionamiento, el ISSS se propuso una meta de cinco mil asegurados por año. No obstante, los resultados del primer año evidencian una cobertura muy inferior.

---

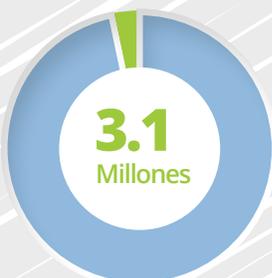
<sup>1</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

<sup>2</sup> La mayor parte de la población se encuentra en Los Ángeles y Washington.





**POBLACIÓN**  
DE EL SALVADOR



**VIVEN FUERA**  
DE EL SALVADOR



El diseño del programa SALEX forma parte de un conjunto de estrategias de extensión de la cobertura contributiva emprendidas por el ISSS en los últimos años para revertir el estancamiento de la cobertura del seguro social, que se mantiene en cerca del 30 por ciento de la PEA ocupada; una de las más bajas de la región, según estimaciones de la OIT<sup>3</sup>. De igual manera, este programa se enmarca dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo, cuyo objetivo 9 busca: “Fortalecer en la

<sup>3</sup> OIT (2018).

población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país”.

El propósito de este informe es sistematizar la experiencia de poner en marcha el Régimen especial para salvadoreños en el exterior y valorar su desempeño y los resultados del primer año de gestión. A solicitud de la Dirección General del ISSS, el documento plantea recomendaciones y opciones de política, tomando como referencia la experiencia internacional y las buenas prácticas en la gestión de programas de seguridad social con estas características. El informe también incluye un análisis del perfil de los migrantes que envían remesas y el perfil de los hogares que reciben estas transferencias. Esta información es estratégica para comprender la dinámica y composición de la población a la cual el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) está llegando mediante este programa de extensión de cobertura.

El estudio tiene cinco secciones. La primera expone el contexto de los trabajadores migrantes y el perfil de los hogares que reciben remesas en El Salvador. La segunda sección presenta los antecedentes y el marco jurídico del Régimen especial para salvadoreños en el exterior; y la tercera exhibe su diseño institucional, enfocándose, entre otros aspectos, en los procesos

de afiliación, recaudación, control contributivo y financiamiento. La cuarta sección muestra los resultados del primer año del programa. Por último, la quinta sección plantea algunas

orientaciones y recomendaciones de política para fortalecer el diseño y desempeño del programa con miras a extender la cobertura para los siguientes años.



EL **RÉGIMEN SALEX** SE BASA EN LA  
AFILIACIÓN VOLUNTARIA  
QUE OTORGA COBERTURA  
COMPLETA EN SALUD

EN EL PAÍS A LOS  
SALVADOREÑOS QUE  
RESIDEN EN EL EXTERIOR  
Y A SU NÚCLEO FAMILIAR



DINÁMICA DE LAS  
REMESAS FAMILIARES  
**Y PERFIL DE LOS HOGARES  
QUE RECIBEN REMESAS**

# Dinámica de las remesas familiares y perfil de los hogares que reciben remesas

Según el Banco Central de Reserva de El Salvador, en el año 2017 el flujo de remesas recibidas supera los US\$ 5.000 millones<sup>4</sup>, una cifra equiparable a las exportaciones del país o incluso al mismo gasto público. Luego de la crisis económica internacional, las remesas en El Salvador han crecido anualmente un promedio de 5 por ciento, con un pico entre 2016 y 2017, cuando el alza fue de cerca del 10 por ciento. En 2017, el creciente y sostenido flujo anual de remesas se ha observado no solo en El Salvador, sino también en otros países de la región como Guatemala (13,4 por ciento), Honduras (13,3 por ciento), México (6,2 por ciento) y Nicaragua (10,6 por ciento), según datos de los bancos centrales de cada país.

La evaluación del Banco Central de Reserva de El Salvador<sup>5</sup> indica que el flujo creciente de remesas en los últimos años responde en gran medida al contexto político-económico de los Estados Uni-

dos de América: el desempeño de su economía, la participación relativamente elevada de la población hispana en la creación de empleo y el “efecto precaución” de los migrantes ante un posible retorno asociado a la política migratoria emprendida por el presente gobierno estadounidense.

En 2017, las remesas que ingresan a El Salvador provienen de 164 países: el 97,2 por ciento, desde los Estados Unidos, el 0,9 por ciento, desde Canadá y otro tanto, desde la Unión Europea. Estos datos están en consonancia con las estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>6</sup>, que muestran que el 93 por ciento del total de emigrantes salvadoreños reside en los Estados Unidos.

**Características y uso de las remesas.** Según la Encuesta Nacional de Migración y Remesas de 2017<sup>7</sup>, el 20,4 por ciento de los hogares salvadoreños recibe algún tipo de remesa: ordinarias (94,3 por ciento del total) o extraordinarias (emergencia y ocasionales). En promedio son US\$ 3.010 por hogar anualmente (US\$ 250 por mes).

La recepción de las remesas se concentra principalmente en cinco departamentos: San Salvador (18,3 por ciento), San Miguel (11,5 por ciento), La Libertad (10,6 por ciento), Santa Ana (8,6 por ciento) y Usulután (8,6 por ciento).

---

<sup>4</sup> BCR (2018b).

<sup>5</sup> BCR (2018c).

<sup>6</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

<sup>7</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, DIGESTYC, BCR y OIM (2017).

tán (8,4 por ciento). Ahuachapán y San Vicente son los departamentos con mejor flujo de remesas. La mayoría de los envíos se realizan con una frecuencia mensual (82 por ciento de los casos).

Según datos de la encuesta mencionada, el 27,5 por ciento de las personas utilizan parte del dinero recibido para el pago de gastos médicos y el 21,5 por ciento, para compra de medicamentos. El 29,3 por ciento de los receptores lo emplean exclusivamente para gastos de salud (gastos médicos y/o medicamentos).

Con respecto a las remesas extraordinarias, las ocasiones especiales y celebraciones son su principal razón de ser. De las remesas de emergencia (3,1 por ciento del total de remesas), el 85,6 por ciento se destinan a gastos médicos. Uno de cada seis de los hogares (16,1 por ciento) también recibe remesas en especie: el 15,1 por ciento de ellas son medicamentos.

De este modo, se denota que los gastos vinculados con salud son prioritarios para las personas que reciben remesas, aun cuando no se dispone de información precisa de la proporción del gasto de las remesas que se destina a ello.

<sup>8</sup> DIGESTYC (2017).

<sup>9</sup> La proporción de las remesas sobre los ingresos totales del hogar receptor es inversa al ingreso del hogar. Así, por ejemplo, la proporción de remesas en los ingresos de los hogares receptores del primer quintil (más pobre) era del 66,9 por ciento, en el tercer quintil, del 43,0 por ciento y en el quinto quintil, del 17,8 por ciento.

<sup>10</sup> Un estudio del Banco Central de El Salvador (Orantes, M. y Hurtado, X. C., 2015) destaca que el 73 por ciento de las remesas son enviadas por personas que ingresaron a los Estados Unidos a partir del año 2000.



## Departamentos principales receptores de remesas



Estimaciones propias elaboradas a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)<sup>8</sup> muestran que las remesas en promedio representan el 33 por ciento de los ingresos de los hogares receptores; por lo tanto, en su mayoría son fuentes complementarias al ingreso de las familias. Esta proporción varía en función del nivel de ingreso del hogar: cuanto más alto sea el ingreso, más baja es esa proporción<sup>9</sup>.

**Características de las personas remitentes.** Más de la mitad de las personas remitentes de remesas son hombres (56,8 por ciento del total) con 39,8 años de edad promedio. La edad promedio de las mujeres es de 40,5 años. Los remitentes son hijos e hijas de la persona receptora (36,9 por ciento), padres y madres (20,6 por ciento), hermanos y hermanas (19,6 por ciento) y otros familiares (22,9 por ciento)<sup>10</sup>.

Según datos de la Encuesta Nacional de Migración y Remesas de 2017<sup>11</sup>, el 48,8 por ciento de los emigrantes están en condición irregular o indocumentada, un 21,6 por ciento tiene la ciudadanía del país en que reside, el 12,4 por ciento

cuenta con permiso de residencia, un 11,4 por ciento tiene un Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), mientras que el porcentaje restante es refugiado o tiene otra categoría migratoria<sup>12</sup>.

## ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS REMESAS EN LA POBREZA

Tomando como referencia el peso relativo de las remesas del extranjero en los ingresos de los hogares (7,2 por ciento de los ingresos en 2015), no hay duda sobre su impacto positivo sobre la economía salvadoreña; en particular, sobre los indicadores de pobreza.

Para estimar el impacto de las remesas sobre los indicadores de pobreza se realiza un ejercicio de simulación del indicador de pobreza “con remesas” y “sin remesas” utilizando la EHPM del año 2015<sup>13</sup>.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, suponiendo que lo único que varía en los hogares son las remesas recibidas del exterior, el hecho de dejar de recibirlas implicaría un incremento de 6,5 puntos porcentuales en la pobreza total (que afectaría a un 41,3 por ciento de los hogares) y de 6,1 puntos porcentuales en la pobreza extrema.

### El Salvador: impacto de las remesas del exterior sobre la pobreza, 2015

	Estimaciones con remesas (% de hogares)		Estimaciones sin remesas (% de hogares)		Diferencia sin - con (PP)	
	PT	PE	PT	PE	PT	PE
Total país	34,8	8,1	41,3	14,2	6,5	6,1
Urbana	32,6	7,0	37,6	11,5	5,0	4,5
Rural	38,8	10,1	48,1	19,1	9,3	9,0

PT = hogares en pobreza total

PE = hogares en pobreza extrema

Fuente: estimación propia a partir de la base de datos de la DIGESTYC (2015).

El mayor impacto de las remesas se da en el área rural, donde sacan de la pobreza total y extrema a más de un 9 por ciento de los hogares. Dejar de percibir las llevaría a niveles pobreza total y de pobreza extrema del 48,1 por ciento y 19,1 por ciento, respectivamente. En el área urbana las remesas apartan de la pobreza total y extrema a cerca de un 5,0 por ciento de los hogares.

<sup>11</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, DIGESTYC, BCR y OIM (2017).

<sup>12</sup> Una encuesta realizada por el Banco Central de El Salvador en 2014 (Orantes, M. y Hurtado, X. C., 2015) destacaba que el 51,5 por ciento de los migrantes que enviaban remesas estaban en condición irregular o indocumentada, el 21,8 por ciento en Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), el 20,3 por ciento era residente y el 6,4 por ciento tenía otra condición migratoria.

<sup>13</sup> DIGESTYC (2015).

Mecanismos de transferencias de las remesas. Las remesas se realizan a través de mecanismos formales (bancos, casas de cambio, federaciones u otras empresas pagadoras) e informales (gestores de encomienda, salvadoreños que residen en el extranjero y visitan a sus familiares en El Salvador o salvadoreños que residen en El Salvador y visitan a sus familiares en el extranjero). Principalmente se emplean mecanismos formales, dado el alto grado de inclusión financiera de los salvadoreños en el extranjero. En particular, el mayor acceso a servicios financieros lo han impulsado, por un lado, los programas de vivienda del Fondo Social para la Vivienda; y por otro, los bancos privados, con proyectos de vivienda, asesoría para trámites de créditos y cuentas de ahorro. Estas entidades financieras pri-

vadas facilitan la recepción de remesas familiares y además permiten que los salvadoreños desde el extranjero tengan más control del dinero<sup>14</sup>.

La mayoría de las transferencias se realizan mediante Empresas de Transferencia de Dinero (ETD) que tienen convenios con bancos radicados en el país, con federaciones y otras empresas pagadoras. En 2017, los bancos han pagado el 47,6 por ciento de las remesas familiares (mediante 8,7 millones de operaciones), y las federaciones y otras empresas pagadoras, el 49,0 por ciento (mediante 14,7 millones de operaciones)<sup>15</sup>. El resto del dinero (3,4 por ciento) se traslada en efectivo a El Salvador por medio de familias, amigos y gestores de encomienda<sup>16</sup> (llamados encomenderos)<sup>17</sup>.

Se utilizan los mecanismos formales (bancos y federaciones y otras empresas), entre otros motivos, por su facilidad de uso, la transparencia en los precios, la diversidad de empresas en el mercado y la amplia red de subagentes<sup>18</sup>.

La Defensoría del Consumidor<sup>19</sup> detalla los costos del envío de remesas, que varían en función del valor total de la transferencia y del tiempo de envío. Por ejemplo, enviar US\$ 200 implica un costo de entre US\$ 5 y US\$ 11, dependiendo de la entidad elegida; y remitir US\$ 500 puede alcanzar valores de entre US\$ 5 y US\$ 16,99<sup>20</sup>. El Banco Central de Reserva<sup>21</sup> destaca que los costos de envío de remesas de Estados Unidos a El Salvador son más bajos que los que se realizan a Guatemala, Honduras y Nicaragua.

---

<sup>14</sup> BCR (2015).

<sup>15</sup> Estas últimas incluyen las recargas de teléfono celulares que salvadoreños residentes en el exterior hacen para residentes en El Salvador, que también se considera una remesa familiar.

<sup>16</sup> Este mecanismo de envío ha perdido relevancia en los últimos años.

<sup>17</sup> BCR (2018c) y Orantes, M. y Hurtado, X. C. (2015).

<sup>18</sup> BCR (2015).

<sup>19</sup> Defensoría del Consumidor (2018).

<sup>20</sup> Un grupo de instituciones internacionales (Banco Mundial, FOMIN del BID y CEMLA) lanzó una iniciativa para facilitar el flujo de información de cómo y con quién enviar remesas, su costo, los puntos de pago y otros servicios. Esto ha representado una fuente de información clave para los salvadoreños que envían remesas al país. Ver: <http://148.245.102.209/enviacentroamerica/paises.php?id=6&i=>.

<sup>21</sup> BCR (2015).

En 2018 el Banco Central de Reserva de El Salvador<sup>22</sup> identifica 34 Empresas de Transferencia de Dinero (ETD) con acuerdos y alianzas con bancos y empresas pagadoras de remesas. Del total de remesas, el 95,3 por ciento se han realizado por este canal, y el 86,9 por ciento lo acaparan diez empresas.

---

<sup>22</sup> BCR (2018b).



CONTEXTO LEGAL Y PROCESO DE  
PUESTA EN MARCHA  
**DEL RÉGIMEN ESPECIAL PARA  
SALVADOREÑOS EN EL EXTERIOR**

# Contexto legal y proceso de implementación de Régimen especial para salvadoreños en el exterior

**Contexto para ampliar la cobertura legal del ISSS.** El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) responde a lo establecido en la Constitución Política de El Salvador: "... es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social" (Art. 1). En este marco de obligaciones: "La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos (...)" (Art. 50).

A partir de esta base, la Ley del Seguro Social, promulgada en 1979, establece: "El Seguro Social cubrirá en forma gradual los riesgos a que están expuestos los trabajadores por causa de: a) Enfermedad, accidente común; b) Accidente de Trabajo, enfermedad profesional, c) Maternidad; ch) Invali-

dez; d) Vejez; e) Muerte; y f) Cesantía involuntaria (...)" (Art. 2). En la actualidad el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) proporciona la cobertura de asistencia médica, prestaciones de enfermedad, prestaciones de maternidad y prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional. La OIT<sup>23</sup> estima que en 2015 el 30 por ciento de la fuerza de trabajo tiene acceso efectivo a la seguridad social. Este porcentaje se ha mantenido constante desde el año 2000, con una leve caída luego de la crisis económica internacional (en el periodo 2008-2019). En 2017, el ISSS cubre a 1,71 millones de personas: 825.000 cotizantes activos, 163.000 pensionados y 725.000 beneficiarios<sup>24</sup>.

La ley estipula: "El régimen del Seguro Social obligatorio se aplicará originalmente a todos los trabajadores que dependan de un patrono, sea cual fuere el tipo de relación laboral que los vincule y la forma en que se haya establecido la remuneración. Podrá ampliarse oportunamente a favor de las clases de trabajadores que no dependen de un patrono. Podrá exceptuarse únicamente la aplicación obligatoria del régimen del Seguro, a los trabajadores que obtengan un ingreso superior a una suma que determinará los reglamentos respecti-

---

<sup>23</sup> OIT (2018).

<sup>24</sup> ISSS (2018).

EN 2017  
**1,71 millones**  
CUBIERTOS POR EL ISSS



**825,000**  
**Cotizantes**  
**activos**



**163,000**  
**Pensionados**



**720,000**  
**Beneficiarios**

vos. Sin embargo, será por medio de los reglamentos a que se refiere esta ley, que se determinará, en cada oportunidad, la época en que las diferentes clases de trabajadores se irán incorporando al régimen del Seguro” (Art. 3). Desde su concepción, la ley que rige el funcionamiento del ISSS prevé la cobertura legal al trabajo asalariado, aunque con la posibilidad de ampliarla a otros grupos.

De lo anterior sigue lo señalado en el Art. 22: “La extensión de los programas que desarrollará el Instituto, en lo relativo a la determinación de las personas asegurables; las cuantías con que contribuirán el Estado, los patronos y los trabajadores, para el financiamiento del Régimen; la extensión y condiciones de los beneficios que proporcionará;

las áreas geográficas de acción y la forma de cubrir las contingencias a que se refiere el Art. 2, serán objeto de reglamentos que emitirá el poder ejecutivo en Consejo de Ministros, con base en proyectos que deberá elaborar el Instituto, atendiendo al grado de eficiencia y capacidad de la organización administrativa del mismo, la situación económica del país, las posibilidades financieras, las necesidades más urgentes de la población asegurable y las posibilidades técnicas de prestar servicios (...)”. Así, la ley establece los procedimientos institucionales para avanzar en la ampliación de la cobertura legal del ISSS más allá del trabajo asalariado, con especial atención en aspectos administrativos vinculados con la organización, el financiamiento y la gestión del proceso de inclusión de estos nuevos grupos.

En tal sentido, la propia ley señala en el Art. 31: “Los reglamentos deben determinar el monto de las cuotas o contribuciones para cubrir el costo de un programa de Seguro Social determinado, de acuerdo a las estimaciones actuariales, así como la manera y el momento de percibir aquellas. Dentro del costo de un programa de Seguro Social, además de los gastos administrativos y la cobertura de prestaciones, estarán comprendidas la formación de reservas y cualquiera otra erogación que pudiera hacer el Instituto para llevar a cabo dicho programa”. Este artículo reafirma la necesidad de diseñar un seguro social que incluya progresivamente nuevos grupos de la población, garantizando siempre la sostenibilidad financiero-actuarial del seguro social.

### Proceso de aprobación del programa SALEX.

Con esta base legal, el ISSS pone en marcha el programa como parte del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 del Gobierno de El Salvador. En concreto, el objetivo 5 del Plan Quinquenal de

Desarrollo es: "Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente"; y una de sus líneas de acción es: "Fortalecimiento del pilar contributivo y no contributivo de protección social". Para ello, plantea cinco acciones, una de las cuales (acción

**Figura 1. Proceso de aprobación del Régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX) en El Salvador**



Fuente: elaboración propia.

5.1.4) establece: *“Promover un régimen especial de cotización para residentes en el exterior, que permita que sus familiares en el país tengan cobertura de seguridad social”*.

A finales del año 2016, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) inicia el diseño del programa de extensión a los salvadoreños en el extranjero. Distintas instituciones públicas son consultadas durante el proceso de elaboración. Una vez elaborado el reglamento, el director general del ISSS presenta al Consejo de Ministros el Régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX), el cual se aprueba en junio de 2017.

Con la aprobación del Consejo de Ministros, el 28 de septiembre de 2017, el presidente de El Salvador firma el decreto por el cual se expide el Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen especial de salud por riesgos comunes y maternidad, para las personas salvadoreñas residentes en el exterior y sus beneficiarios(as), elaborado por el equipo técnico del ISSS, con el apoyo de diversas instituciones públicas de El Salvador. El régimen se publica oficialmente el 4 de octubre y está operativo días después. Las primeras afiliaciones entran en las semanas posteriores: un caso destacable dado que el periodo desde el diseño y la aprobación del programa hasta su puesta en marcha fue de menos de un año.





DISEÑO DEL RÉGIMEN ESPECIAL  
**PARA SALVADOREÑOS EN EL  
EXTERIOR (SALEX) EN EL SALVADOR**

# Diseño del Régimen especial para salvadoreños en el exterior (SALEX) en El Salvador

## 1. Resumen del programa

El lanzamiento del Régimen Especial para Personas Salvadoreñas Residentes en el Exterior y sus Beneficiarios(as) marca un hito en materia de extensión de la cobertura contributiva en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), ya que históricamente su único vínculo era con el sector asalariado, donde se incluye el trabajo doméstico como empleo dependiente. La apertura del ISSS a nuevas categorías de empleo o poblaciones inicia con el programa SALEX. Por las características de la población potencialmente cubierta, la cobertura legal del programa SALEX es voluntaria. Los requisitos establecidos en el reglamento para la inscripción como “asegurado directo” son: ser salvadoreño, vivir en el extranjero y tener entre 18 y 60 años de edad. La cobertura del programa SALEX se proporciona exclusivamente en El Salvador tanto a la persona asegurada como a los beneficiarios; por lo que, en caso de vivir en el extranjero, deberán trasladarse a El Salvador para recibir la atención correspondiente. Los riesgos cubiertos son enfermedad común, accidente común y maternidad; y se excluyen las prestaciones de carácter económico. En la práctica no existirá un trato diferenciado en relación con la atención brindada a los

beneficiarios del seguro social, aunque en algunas condiciones médicas se determinará un periodo de carencia. Como beneficiarios, el ISSS define al cónyuge o compañero o compañera de vida y a los hijos de hasta 12 años de edad.

Para hacer operativo el reglamento se crea un sistema de afiliación, recaudación y validación de derechos, utilizando la capacidad institucional y personal existente. El financiamiento del programa está definido en el reglamento. El costo de afiliación mensual para 2018 es de US\$ 55,92, valor que toma como referencia los parámetros aprobados por la Junta Directiva y cálculos elaborados por la institución.

El diseño inicial de la propuesta estableció una meta de aseguramiento de cinco mil personas afiliadas cada año durante los primeros tres ejercicios. No obstante, tomando como fecha de corte el 30 de junio de 2018 (ocho meses después del lanzamiento), los resultados efectivos se mantienen muy por debajo de lo previsto.

## 2. Ámbito legal de la cobertura

El asegurado activo y los beneficiarios tendrán acceso a las prestaciones por riesgos comunes de salud y de maternidad, como cualquier afiliado al

# LOS SERVICIOS INCLUYEN EL ACCESO A



ISSS. La atención está estructurada en tres niveles, según el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social y el portafolio de servicios vigente. Estos servicios comprenden el acceso a consulta médica (incluyendo la consulta odontológica), hospitalización e intervenciones quirúrgicas, atención de emergencias, acceso a medicamentos, exámenes de laboratorio y estudios diagnósticos, entre otros.

En la práctica, el régimen otorga todos los beneficios previstos en la ley, excepto las prestaciones económicas (pago por incapacidad, auxilio de sepelio y otros).

Por su parte, bajo la justificación de que la cobertura del régimen es voluntaria, la Junta Directiva prevé en el reglamento el establecimiento de un periodo de carencia de seis meses para recibir atención médica en las siguientes patologías:

- Insuficiencia renal (estadio 4 y 5).
- Cáncer (se presupone cualquier tipo).
- Cardiopatía coronaria.

- Cirugías electivas y otras patologías que sean definidas en el instructivo de aplicación del programa SALEX.

### 3. Gestión del programa SALEX

Aunque el programa SALEX sea un producto con características propias, retoma algunas importantes de otros regímenes administrados por el ISSS; en particular, del régimen general y del régimen de trabajadores independientes, lanzado oficialmente en 2018. A continuación se expone los nuevos procesos y los ajustes realizados para ejecutar el programa. Esta información se basa en el reglamento del régimen, en el instructivo de aplicación del régimen y en información complementada por el equipo técnico del ISSS.

#### Afiliación

De acuerdo con el procedimiento establecido en el Régimen especial de salud por riesgos comunes y maternidad, para las personas salvadoreñas residentes en el exterior y sus beneficiarios(as), cualquier potencial asegurado (salvadoreño, residente

en el extranjero y de 18-60 años de edad) podrá inscribirse en el programa SALEX vía web, cuyo proceso interno puede concretarse a través de dos vías:

**(i) Procedimiento de inscripción automática.**

El potencial asegurado ingresa a la plataforma de la “Oficina Virtual” (<https://oviss.iss.gob.sv>), donde completa el formulario de inscripción y adjunta los documentos personales (DUI para mayores o igual a 18 años, y pasaporte para personas de entre 16 y 18 años de edad). El sistema valida automáticamente la información vía “web service” en el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) y en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). En caso de cumplir con los requisitos, la plataforma web enviará por correo electrónico el número de afiliación al trabajador o trabajadora, identificación de usuario y contraseña para ingresar la planilla.

**(ii) Procedimiento de inscripción, validado por el RNPN.** Este procedimiento es similar al anterior, excepto que no hay una validación automática vía “web service”. En este caso, la persona funcionaria de la División de Aseguramiento, Recaudación y Beneficios Económicos (DARBE) del ISSS realiza la

El ISSS permite **programar una cita médica desde el extranjero** a través de una plataforma web, cuyo procedimiento podrá realizarse hasta tres meses antes.



validación a través del listado proporcionado por el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), con el que confirma si la persona se encuentra fuera del país<sup>25</sup>.

Para ambos casos, la inscripción se considera improcedente en las siguientes circunstancias: que se verifique la falsedad de la identificación, que la persona no sea salvadoreña, que tenga un estatus permanente en El Salvador, que sea cotizante de otro régimen o que presente información incompleta o inconsistente durante el proceso de inscripción.

En caso de que la persona asegurada regrese al país de manera permanente, el ISSS establece un periodo de afiliación de seis meses bajo la categoría del programa SALEX. Una vez sobrepasado este plazo, será necesario modificar la condición de aseguramiento.

---

<sup>25</sup> Una vez completado el proceso de inscripción, se asignará un plazo de 10 días hábiles para la entrega del número de afiliado. En caso de que la persona salvadoreña en el exterior ya cuente con un número de afiliación al ISSS, se le asignará un nuevo número correspondiente al programa SALEX.

## Recaudación

El ISSS ha diseñado dos mecanismos para el pago de contribuciones al programa SALEX para las personas inscritas<sup>26</sup>. Estos son:

- **Pago presencial.** La persona salvadoreña en el extranjero envía el monto de las contribuciones a los beneficiarios en el país, en calidad de remesa, para que estos realicen el pago en territorio salvadoreño. El pago puede realizarse en las Oficinas Centrales del ISSS o a través de las distintas entidades financieras con las que el ISSS tiene convenio.
- **Pago en línea.** La persona salvadoreña en el extranjero realiza el pago a través de las plataformas electrónicas de las entidades financieras con las cuales el ISSS tiene convenios. Todas las entidades se encuentran en territorio salvadoreño.

El reglamento prevé la posibilidad de realizar el pago adelantado de hasta 12 meses. Téngase en cuenta que el anticipo de las cotizaciones no genera el derecho ni al cotizante ni a los beneficiarios a tener acceso al tratamiento de las patologías para las que se establece el periodo de carencia de 6 meses.

---

<sup>26</sup> El plazo para el pago de la contribución es usualmente el último día hábil del mes. Según los reglamentos del ISSS, el pago extemporáneo (mora) generará un recargo del 5 por ciento durante los primeros 15 días y un 10 por ciento a partir del día 16.

<sup>27</sup> ISSS (2018).

<sup>28</sup> Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017).

## Acceso y validación de derechos

Los asegurados y los beneficiarios tendrán las mismas condiciones de acceso a los servicios de salud que cualquier otro asegurado, pero no a las prestaciones económicas. La validación de los derechos podrá realizarse de igual manera en la plataforma <https://oviss.isss.gob.sv>.

La estructura administrativa del ISSS permite programar una cita médica desde el extranjero hasta tres meses antes a través de una plataforma web. Para este trámite, la persona asegurada directa o los beneficiarios deberán completar un formulario, al cual el personal médico del ISSS dará seguimiento.

## 4. Financiación del programa

El reglamento del programa SALEX prevé una tasa de contribución del 9,32 por ciento de dos salarios mínimos del sector comercio y servicios (salario mínimo vigente, definido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social). Esta tasa está por debajo del 10,5 por ciento aplicado al trabajo asalariado.

Para el año 2017, el salario del sector comercio y servicios es de US\$ 300, de modo que US\$ 600 es la base sobre la cual se calcula las contribuciones del programa. Así, la contribución mensual prevista por el programa SALEX es de US\$ 55,92 (US\$ 600 \* 9,32%), un monto que está sujeto a posibles cambios de la reglamentación del programa SALEX. Como información de referencia, para el mismo año el salario promedio cotizable del ISSS es de US\$ 493<sup>27</sup>, y el salario mínimo contributivo, de US\$ 300<sup>28</sup>.

El reglamento ha previsto la creación de una reserva de emergencia y la posibilidad de establecer otras reservas de capital en previsión de una posible disminución imprevista de los ingresos del ISSS, y, además, para hacer frente a catástrofes como terremotos, inundaciones, derrumbes, accidentes, etc. La reserva de emergencia se crearía con el 5 por ciento de las cuotas de financiamiento de los asegurados del programa SALEX, con un límite anual de US\$ 100 por cada mil asegurados (el monto total no podrá ser mayor a US\$ 200.000).

La incorporación de la reserva en el modelo de financiamiento se vincula con el objetivo de establecer un programa autofinanciable, de modo que los ingresos por contribuciones de las personas trabajadoras migrantes inscritas en el programa SALEX sean suficientes para cubrir los gastos generados durante el año para los inscritos y sus dependientes. Por ello se decidió crear un fondo de financiamiento separado al fondo del Régimen General<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Este modelo de financiamiento está sustentado sobre la interpretación que hace el equipo técnico del ISSS del Art. 31 de la Ley del Seguro Social: "Art. 31.- Los reglamentos deben determinar el monto de las cuotas o contribuciones para cubrir el costo de un programa de Seguro social determinado, de acuerdo a las estimaciones actuariales, así como la manera y el momento de percibir aquéllas. Dentro del costo de un programa de Seguro Social, además de los gastos administrativos y la cobertura de prestaciones, estarán comprendidas la formación de reservas y cualquiera otra erogación que pudiera hacer el Instituto para llevar a cabo dicho programa".

<sup>30</sup> ISSS (2017), pág. 10.

Sobre el cálculo de la base de cotización. El ISSS elaboró una metodología para el cálculo de la prima, basada en cierta medida en la presunción de ingreso de la persona trabajadora migrante salvadoreña.

Como punto de partida, el ISSS estimó los costos totales de llevar a cabo el programa SALEX a partir de un modelo de proyecciones y asumiendo distintas hipótesis sobre la gradualidad en la incorporación de la población migrante. Entre 2015 y 2025 el costo promedio anual proyectado por asegurado (incluyendo los beneficiarios) es de US\$ 513,47, es decir, un promedio simple de US\$ 42,79 por mes.

Tomando como referencia la tasa de contribución del sistema, la base de cotización que equilibraría el costo mensual es de US\$ 459,12 (= US\$ 42,79 / 9,32 %)<sup>30</sup>.

No obstante, para anticiparse a posibles cambios en los costos del aseguramiento, y asumiendo una alta capacidad contributiva del trabajador o trabajadora migrante, el ISSS estableció una base de cotización mayor: dos salarios mínimos del sector comercio y servicios (US\$ 600, a precios de 2017).



ORIENTACIONES Y  
**RECOMENDACIONES**  
**DE POLÍTICA**

# Orientaciones y recomendaciones de política

La puesta en marcha del régimen SALEX es una muestra del esfuerzo del Estado salvadoreño para extender el acceso a la seguridad social a una mayor cantidad de personas, al mismo tiempo que reconoce y garantiza determinados derechos de la población migrante y sus familias. Así, el diseño y ejecución del programa de extensión de la cobertura a la población migrante y sus familias marcan un precedente destacable, que puede ser replicado por países con condiciones similares a las de El Salvador: de ingreso medio-bajo y con importantes flujos migratorios.

El corto periodo de ejecución del programa SALEX demuestra además una positiva voluntad política y una efectiva capacidad técnica para ajustar el ordenamiento institucional a las nuevas necesidades de la población migrante.

En este contexto, para poner en marcha cualquier programa de extensión de la cobertura de la seguridad social es importante monitorear su desempeño y valorar la posibilidad de realizar cambios en el diseño inicial al contar con nuevas informaciones de las que originalmente no se disponía. El ajuste en el tiempo de los programas de extensión de cobertura deben verse como parte de su pro-

ceso de ejecución y maduración. De hecho, ha de tenerse presente que las instituciones de seguridad social a cargo de estos programas atienden a poblaciones diversas y cambiantes.

Así, al igual que otros regímenes creados anteriormente, el régimen SALEX tiene que ser visto como un programa en desarrollo y que posiblemente requerirá ajustes para responder a las necesidades de las poblaciones objetivo y a las políticas de desarrollo del seguro social salvadoreño.

A continuación se destacan algunas orientaciones y recomendaciones de política que pueden contribuir positivamente en el desempeño del régimen SALEX, tomando como referencia el diseño original y los resultados mostrados en su primer año. La información ha sido organizada en diferentes secciones definidas a partir de las características del programa.

## 1. Sobre el modelo de financiamiento del programa

- **Modelo de financiamiento utilizado para nuevos grupos de población.** El establecimiento de un programa de extensión de cobertura de la seguridad social a nuevos grupos de población es



El diseño y ejecución del programa de extensión de la cobertura a la población migrante y sus familias **marcan un precedente destacable**, que puede ser replicado por países con condiciones similares a las de El Salvador: de ingreso medio-bajo y con importantes flujos migratorios.

una estrategia de gestión con posibles grandes ganancias en distintas áreas de política: entre ellas, en la mejora de la sostenibilidad financiera y actuarial del ISSS. Un estudio financiero-actuarial de la OIT<sup>31</sup> practicado al Régimen de Salud y al Régimen de Riesgos Profesionales del ISSS concluye que “el aumento de la cobertura alargaría el periodo de equilibrio del régimen, porque más contribuyentes activos no generarían costos incrementales exactamente proporcionales al volumen de afiliación de nuevos asegurados. En gran medida, esta situación se explica por la existencia de costos fijos en el funcionamiento principalmente del Régimen de Salud”<sup>32</sup>.

El ISSS debería diseñar los programas de extensión de cobertura para grupos que comparten riesgos, independientemente de su condición laboral o incluso estatus migratorio. Por consiguiente, la institución debería considerar no establecer regímenes de financiamiento separados que busquen el equilibrio financiero de cada programa de cobertura por separado (migrantes, independientes, domésticos), sino hacerlo tal y como se diseñan y funcionan los seguros sociales. En este contexto es importante valorar la dimensión del seguro social salvadoreño en términos de la cantidad de cotizantes y beneficiarios inscritos, dado que el gasto marginal de incorporar un asegurado migrante y su familia sobre el gasto total de la institución podría ser sumamente bajo.

Según valoraciones del equipo jurídico del ISSS, el Art. 31 de la Ley del Seguro Social no limita a la institución a desarrollar un modelo de financiamiento integrado que incluya a los grupos

<sup>31</sup> OIT (2016).

<sup>32</sup> El salario de referencia utilizado para los escenarios de extensión de la cobertura de los nuevos grupos era equivalente al salario promedio de contribución de ISSS: US\$ 404 en 2014; y cerca de US\$ 490 en 2017.

específicos (como migrantes) y al resto de asegurados. En este contexto, se recomienda establecer una hoja de ruta que permita modificar el marco legal actual para asegurar el diseño de un modelo de seguro social sustentado sobre los principios de universalidad y solidaridad que promueven las normas internacionales de seguridad social, así como las buenas prácticas internacionales en el financiamiento de regímenes de seguridad social.

- **Revisión de la técnica actuarial utilizada en el cálculo de primas.** En el caso de los parámetros de financiamiento, si bien el programa o Régimen de trabajo doméstico y el Régimen SALEX poseen tasas de contribución diferenciadas –por motivo de la exclusión de las prestaciones económicas–, es objeto de interés las razones para definir un ingreso base de cotización para la persona migrante equivalente al doble del régimen de trabajo doméstico.

Se recomienda revisar la técnica actuarial utilizada en el cálculo de las contribuciones al programa SALEX, tomando en consideración las mejores prácticas internacionales en los métodos para un seguro social de salud.

- **Armonización progresiva de los programas de cobertura contributiva.** Todos los seguros sociales están sujetos a evolucionar. Por ello, es importante que el ISSS uniforme –progresiva-

mente y en la medida de lo posible– los beneficios de trabajadoras y trabajadores domésticos (Decreto núm. 74: Reglamento de creación y aplicación del Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos) con los de trabajadores migrantes y trabajadores independientes; y, a su vez, los beneficios de estos tres grupos, con los del régimen general.

## 2. Articulación con nuevas iniciativas vinculadas a la seguridad social

- **Incorporar beneficios a largo plazo.** Valorar la posibilidad de extender la cobertura a fin de articular las actuales prestaciones que ofrece el Régimen SALEX con un programa voluntario de prestaciones de largo plazo: en particular, de pensiones de vejez, viudez e invalidez.

Con la incorporación de un producto adicional a los beneficios del Régimen SALEX, el ISSS aumentaría los incentivos para la afiliación de la población migrante.

Con la reforma de 2017 a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones<sup>33</sup> se permite lo siguiente: “Los Fondos de Ahorro Previsional Voluntario podrán ser ofrecidos por instituciones financieras supervisadas (...)” (Art. 149-A, adicionado por el Art. 67 del Decreto núm. 67). Estas institucio-

---

<sup>33</sup> Decreto núm. 787.

nes incluyen, además de las mismas AFP, otras entidades como bancos, bancos cooperativos, sociedades de seguros, sociedades de ahorro y crédito y sus federaciones.

En este contexto, se recomienda valorar la viabilidad técnica de establecer vínculos con un fondo de ahorro voluntario gestionado desde el ISSS o articulado con otra entidad pública o privada que cumpla con los requerimientos de la Superintendencia del Sistema Financiero. De igual manera, se recomienda que el ISSS cumpla la función de ente recaudador de los fondos y sea, además, el encargado de distribuir los recursos a la entidad o entidades que gestionen el ahorro jubilatorio.

- **Incorporación de un programa de cobertura voluntaria.** EEl Art. 20 del reglamento del programa SALEX establece que un asegurado que retorne a El Salvador tendrá un periodo de seis meses para el goce de los servicios, siempre y cuando cancele las cotizaciones correspondientes. La ley no permite una afiliación facultativa posterior, salvo como independiente.

El diseño actual del régimen contiene un importante vacío legal de la cobertura. En concreto, una persona que haya retornado a El Salvador y haya superado los seis meses fijados en el reglamento no tendrá acceso al ISSS, a menos que participe activamente en el mercado laboral como trabajador asalariado (incluyendo la categoría de trabajo doméstico), trabajador independiente o que sea una persona pensionada.

Considerando estas y otras realidades, el ISSS debería valorar la posibilidad de establecer progresivamente un programa de aseguramiento voluntario para la población que no cumple los criterios de ingreso definidos en los actuales regímenes de aseguramiento del seguro social. Estos programas de aseguramiento ya han sido probados en una cantidad importante de países, y han demostrado ser un instrumento efectivo para avanzar en la extensión de la cobertura de la seguridad social.

### 3. Mecanismos de afiliación

- **Reducir la cantidad de documentos solicitados.** Más de la mitad de la población salvadoreña emigrante que envía remesas se encuentra en una condición migratoria irregular o indocumentada. Por esta razón, aun estando interesados en afiliarse al Régimen SALEX y siendo El Salvador su el país de origen, es posible que les surja algún tipo de resistencia a estar inscritos en bases de datos de instituciones públicas.

De este modo, es necesario valorar la posibilidad de modificar y flexibilizar los criterios de elegibilidad para limitar –hasta donde sea posible– la cantidad de documentación y procedimientos de verificación para inscribirse en el Régimen SALEX. Además, se considera importante garantizar y dar certeza a los potenciales afiliados de que la información será exclusivamente de uso interno del seguro social en el país.

El Régimen SALEX posee características muy particulares que hacen poco probable que una persona cuyo lugar de residencia permanente sea el territorio salvadoreño tenga los incentivos para inscribirse bajo la categoría de salvadoreño en el extranjero (programa SALEX), en comparación con otras modalidades que ya proporciona actualmente el ISSS (trabajo asalariado, trabajo independiente).

#### 4. Afiliación y validación de derechos

- **Diseño de una aplicación móvil.** El uso intensivo de las tecnologías de la información y de la comunicación puede representar una medida altamente efectiva para ampliar la cobertura del Régimen SALEX. Seguros sociales de diferentes regiones han diseñado aplicaciones móviles para teléfonos inteligentes cuyos resultados han mejorado la comunicación y el contacto entre la institución y la persona asegurada. En algunos casos, los seguros sociales han desarrollado aplicaciones móviles diferenciadas para las personas aseguradas y para los empleadores dados los alcances distintos que requieren.

Dentro de los potenciales usos que podría tener una aplicación se encuentra: (i) realizar el proceso de afiliación, (ii) darse de baja en el régimen, (iii) realizar el pago de las contribuciones, (iv) validar derechos de los asegurados y sus familias y (v) programar las revisiones médicas, reglamen-

tadas en el programa SALEX. Asimismo, el ISSS puede aprovechar la plataforma para enviar notificaciones o recordatorios a los asegurados activos y para mantener al día a los afiliados sobre las noticias relevantes del seguro social.

Esta herramienta tiene un bajo costo de desarrollo y mantenimiento, y puede ser aplicada para los otros grupos de cobertura como asalariados, independientes o trabajo doméstico.

- **Ampliación de las opciones de pago.** Una red extensa de opciones de pago de las contribuciones a la seguridad social puede tener efectos positivos en las tasas de cobertura contributiva y, principalmente, sobre las tasas de permanencia de los asegurados activos. Su desarrollo se justifica por los limitados mecanismos de envío de remesas y los altos costos de envío de dinero; principalmente, desde los Estados Unidos hacia El Salvador.

Si bien el ISSS puede realizar cobros en la misma institución o mediante la red de bancos del país, es imprescindible valorar la posibilidad de ampliar la red de pagos existente. En el caso del Régimen SALEX, es necesario explorar la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos y opciones de pago haciendo uso de la tecnología y de la infraestructura institucional ya existente. En este contexto, se recomienda analizar la posibilidad de incorporar:

- Pagos online a través de tarjetas de crédito y débito (incluyendo el descuento automático). Este sistema facilitaría el pago de las cotiza-

ciones; y en caso de optar por una frecuencia mensual, el asegurado evitaría posibles pagos por morosidad. Para habilitar el pago de las cotizaciones con tarjetas de crédito, el ISSS deberá establecer acuerdos con empresas emisoras de estos productos financieros.

- Pasarelas de pago en línea. El pago en línea se ha extendido significativamente en los Estados Unidos y en el mundo. Aunque podría tener alguna complejidad reglamentaria o financiera, los sistemas de pago en línea serían una opción interesante para los potenciales cotizantes, pues generalmente sus tasas de comisión están muy por debajo de las de empresas y entidades encargadas de transferir remesas.
- Desarrollar un sistema de pago con costos bajos a través de las instituciones consulares que permitan hacer transferencias posteriores al ISSS.

## 5. Comunicación con la población objetivo

- **Rediseñar una estrategia comunicacional.** Luego de un año de funcionamiento, se recomienda rediseñar la estrategia y los mecanismos de comunicación del programa SALEX. Hacer una evaluación de la estrategia actual, enfocada en la población residente en El Salvador y que recibe remesas, y valorar desarrollar una estrategia hacia el extranjero representaría una medida efectiva a corto plazo.

## POTENCIALES USOS DE UNA APLICACIÓN MÓVIL:

- 1- Realizar el proceso de afiliación,
- 2- Darse de baja en el régimen,
- 3- Realizar el pago de las contribuciones,
- 4- Validar derechos de los asegurados y sus familias y,
- 5- Programar las revisiones médicas, reglamentadas en el programa SALEX.



- **Fortalecer los mecanismos de comunicación con la población meta.** La incorporación de nuevos mecanismos de comunicación que permitan un intercambio de informaciones más efectiva entre los funcionarios del ISSS y los migrantes potenciales o actuales cotizantes: correos electrónicos institucionales específicos para el Régimen SALEX; aplicación de mensajería para teléfonos inteligentes que envíe y reciba mensajes mediante internet; cuenta institucional bajo un programa de VoIP; o teléfono fijo para llamadas gratuitas desde el extranjero.

Con la incorporación de nuevos mecanismos de comunicación con la población migrante, es importante valorar la adecuación de los protocolos de seguimiento de casos de atención al asegurado del ISSS.

- **Programa de monitoreo y seguimiento.** Establecer dentro del seguro social un equipo de alto nivel que dé un seguimiento continuo al desempeño del programa SALEX con el propósito de establecer un programa de reformas para mejorar el desempeño de régimen..
- **Estudios internos para comprender mejor la dinámica migratoria y sus cambios.** A fin de monitorear la evolución de la población migrante, se recomienda establecer estudios técnicos desde el seguro social y en coordinación de otras instituciones tales como la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), el Banco Central de Reserva (BCR) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros.

# **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BCR (2015).** *Perfil de los Remitentes Salvadoreños y Caracterización de las Remesas Familiares desde Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1991122934.pdf>

\_\_\_\_\_ **(2018a).** *Informe Macroeconómico Diciembre 2017*. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/694487142.pdf>

\_\_\_\_\_ **(2018b).** "Las remesas familiares crecieron 5.3% a marzo de 2018". Disponible en: [https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1135:las-remesas-familiares-crecieron-53-a-marzo-de-2018&Itemid=168&tmpl=component&print=1](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1135:las-remesas-familiares-crecieron-53-a-marzo-de-2018&Itemid=168&tmpl=component&print=1)

\_\_\_\_\_ **(2018c).** "Las remesas familiares superaron los US\$5,000 millones en 2017 y crecieron 9.7%". Disponible en: [https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1096:las-remesas-familiares-superaron-los-us\\$5000-millones-en-2017-y-crecieron-97&Itemid=168](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1096:las-remesas-familiares-superaron-los-us$5000-millones-en-2017-y-crecieron-97&Itemid=168)

**Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) (2018).** *Un mayor dinamismo en 2017 del ingreso por remesas de América Latina y el Caribe*. BID. Disponible en: <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2018-06-Remesas-LAC-2017.pdf>

**Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2015).** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Ministerio de Economía, San Salvador. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

\_\_\_\_\_ **(2017).** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Ministerio de Economía, San Salvador. Disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

**Defensoría del Consumidor (2018).** *¿Quién es Quién? en el costo de envío de REMESAS.* Disponible en: <https://www.defensoria.gob.sv/wp-content/uploads/2015/04/QQ-Remesas-mayo-2018.pdf>

**Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (2018).** Anuario estadístico del ISSS 2017. Unidad de Desarrollo Institucional Departamento de Actuariado y Estadística. Mayo 2018

**Ministerio de Relaciones Exteriores, DIGESTYC, BCR y OIM (2017).** *Encuesta Nacional de Migración y Remesas El Salvador 2017. Resultados Preliminares.* Disponible en: <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/EmiRem2017.pdf>

**Orantes, M.; Hurtado, X. C. (2015).** *Perfil de los Remitentes Salvadoreños y Caracterización de las Remesas Familiares desde Estados Unidos.* Documento de Trabajo 2015-01. BCR. Disponible en: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/432029898.pdf>

**Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016).** Valuaciones actuariales del Régimen de Salud y el Régimen de Riesgos Profesionales del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Con corte al 31 de diciembre del 2014. Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

\_\_\_\_\_ **(2018).** *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe.* Panorama Laboral Temático, 4. Lima. Disponible en: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_633654/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm)

## Normativa y políticas

**Acta aprobada en sesión de fecha 12 de junio de 2017.** Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Sesión extraordinaria. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iss/documents/209731/download>

**Decreto núm. 787.** Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Disponible en: <http://ssf.gob.sv/descargas/Leyes/Leyes%20Financieras/DEC-787.pdf>

**Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017).** Tarifas de salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.mtps.gob.sv/wp-content/uploads/descargas/InformacionInstitucional/SalarioMinimo/tabla-salarios-minimos-2017.pdf>

**RREE (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador) (2017).** Política nacional para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia. Disponible en: <https://rree.gob.sv/informe/politica-nacional-para-la-proteccion-y-desarrollo-de-la-persona-migrante-salvadoren%CC%83a-y-su-familia/>

# EL SALVADOR

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL PARA SALVADOREÑOS  
EN EL EXTERIOR (SALEX) DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (ISSS)



Organización  
Internacional  
del Trabajo

OFICINA DE LA OIT PARA AMÉRICA CENTRAL, HAITÍ,  
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

- 2020 -