



Organización
Internacional
del Trabajo

► Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador

Análisis de escenarios



► **Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador**

Análisis de escenarios



Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina 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), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a 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 puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador: Análisis de escenarios

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. 2021

Régimen de pensiones, Protección Social, Jubilación, Prestaciones de Vejez, El Salvador

9789220320433 (web pdf)

O2.04

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 Oficina 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 Oficina 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.

Diseño y diagramación: Tetey Molina Figuls -TeteyArte-

Foto en Portada: iStock, 2020

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Agradecimientos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) agradece al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) de El Salvador por la confianza depositada para la elaboración del documento *Universalización de las pensiones para personas adultas mayores en El Salvador: análisis de escenarios*. El documento tiene como propósito contribuir al diálogo social para el proceso de construcción y fortalecimiento del piso de protección social en El Salvador, con el fin de cerrar las brechas de acceso en el sistema de pensiones, a través de la combinación de programas contributivos y no contributivos, necesidad que se reconoce en la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social del 2012 de la OIT.

El presente informe fue elaborado por un equipo conformado por el consultor internacional en protección social, Sr. Pablo Sauma Fiatt, bajo la supervisión del Sr. Helmut Schwarzer, Especialista Principal en Protección Social, y el Sr. José Francisco Ortiz, Oficial Nacional de Protección Social, ambos de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

La OIT agradece las contribuciones del equipo técnico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), en particular de los asesores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Sr. Adonay de Paz y Sra. María José Erazo. Asimismo, se agradece a las personas funcionarias del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y la Superintendencia del Sistema Financiero por su apoyo durante el desarrollo del informe.

Finalmente, se agradece a la Sra. Nubia Ortega por el apoyo administrativo y logístico, así como a la Sra. María José Camacho por el acompañamiento en el proceso de edición del documento, ambas funcionarias de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.



Índice

Agradecimientos	6
Siglas y acrónimos.....	9
Prefacio	11
Introducción.....	12
Capítulo 1	
Experiencias internacionales de universalización de las pensiones de vejez.....	15
1.1. Experiencia en países de ingresos medios.....	16
1.2. Conclusión.....	18
Capítulo 2	
Pensiones contributivas y no contributivas en El Salvador	21
2.1. Regímenes contributivos de pensión.....	21
2.1.1. Población pensionada	23
2.1.2. Pensión promedio mensual.....	24
2.1.3. Cotizantes activos.....	24
2.2. Regímenes no contributivos de pensión.....	25
2.2.1. Beneficios y prestaciones sociales de Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN	25
2.2.2. Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD).....	26
2.2.3. Pensión Básica Universal	27
2.2.4. Consideraciones generales.....	28
2.3. Conclusión	28
Capítulo 3	
Perfil socioeconómico de la población adulta mayor.....	31
3.1 Características generales.....	31
3.2. Situación en el mercado laboral.....	34
3.3. Situación por tipo de pensiones e ingresos	35
3.4. Conclusión.....	37
Capítulo 4	
Propuesta de un programa universal de pensiones no contributivas	39
4.1. Estimaciones puntuales para las alternativas propuestas (2018).....	41
4.2. Consideraciones sobre los incrementos futuros en el costo de los programas.....	45
Capítulo 5	
Consideraciones en torno a la viabilidad de implementar el programa	51
Bibliografía.....	53
Anexo estadístico	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina (18 países). Cobertura efectiva de las pensiones de vejez, pensiones contributivas y no contributivas, porcentaje de la población en edad legal de jubilación en cada país, circa 2015	29
Gráfico 2	El Salvador. Costo total anual de un programa de Pensión Básica Universal para toda la población de 70 años y más que no reciba pensión contributiva universalizándolo gradualmente en 5 y 10 años, 2021-2030 (en millones de US \$).....	49

Índice de cuadros

Cuadro 1	El Salvador. Pensiones contributivas: número de personas pensionadas, pensión promedio mensual y personas cotizantes activas, 2018	23
Cuadro 2	El Salvador. Pensiones pagadas a las personas veteranas militares de la Fuerza Armada y excombatientes del FMLN, 2017-2019.....	26
Cuadro 3	El Salvador. Pensiones pagadas por el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD), 2018.....	27
Cuadro 4	El Salvador. Población por grupos de edad según sexo, 2018.....	32
Cuadro 5	El Salvador. Algunas características de los hogares con personas adultas mayores (PAM) de 60 años y más, y sin ellas, 2018.....	33
Cuadro 6	El Salvador. Algunas características ocupacionales de la población adulta mayor (60 años y más) según sexo, 2018	34
Cuadro 7	El Salvador. Población de 60 años y más, pensionada según los registros administrativos y la EHPM, por sexo, 2018.....	35
Cuadro 8	El Salvador. Población total y pensionada de 60 años y más por quintiles de hogares ordenados según su ingreso per cápita, según la EHPM, 2018.....	36
Cuadro 9	El Salvador. Línea de pobreza total y extrema, según área geográfica, 2009 y 2018	40
Cuadro 10	El Salvador. Personas adultas mayores pensionadas por grupos de edad y tipo de régimen de pensiones, 2018.....	42
Cuadro 11	El Salvador. Valores estimados de incidencia de la pobreza de ingreso de las personas adultas mayores por grupos de edad, 2018	42
Cuadro 12	El Salvador. Comparación del costo total anual del programa según alternativas propuestas y costos administrativos, 2018	43
Cuadro 13	Situación de pobreza en las personas de 60 años y más, con y sin un programa de pago de una pensión mensual, excluyendo a aquellas que reciben un pensión contributiva, 2018 (en porcentajes)	44
Cuadro 14	El Salvador. Costo anual de un programa de Pensión Básica Universal para la población de 70 años y más, que no reciba pensión contributiva, con implementación gradual en 5 años, 2021-2025	47
Cuadro 15	El Salvador. Costo total anual de un programa de Pensión Básica Universal a toda la población de 70 años y más que no reciba pensión contributiva para implementarse gradualmente en 10 años, 2021-2030	48

Siglas y acrónimos

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CT	Certificados de Traspaso
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FA	Fuerza Armada
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
MINSAL	Ministerio de Salud
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NUP	Número Único Previsional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAM	Personas Adultas Mayores
PBU	Pensión Básica Universal
PIB	Producto Interno Bruto
RUP	Registro Único de Participantes
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe
SPP	Sistema de Pensiones Público
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
US \$ o USD	Dólares de los Estados Unidos de América



Prefacio

Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha promovido el desarrollo de sistemas de protección social integrales y coherentes, alineados con los convenios internacionales y las mejores prácticas mundiales, en cuya configuración la cobertura universal es un principio clave.

Bajo la perspectiva de las normas de la OIT aprobadas de manera tripartita, son especialmente relevantes el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). En este último instrumento se reconoce la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”. La construcción de los pisos de protección social es una tarea pendiente en la mayoría de los países en desarrollo, aunque se destacan países incluso de ingreso bajo o ingreso medio bajo que han logrado avanzar en la universalización de la cobertura. El cierre de las brechas del piso de protección social es posiblemente uno de los desafíos en materia social más urgentes que, a través del diálogo social, deben ser solventados.

La Recomendación núm. 202 destaca una serie de garantías básicas de seguridad social que involucra la protección social a lo largo de todo el ciclo de vida. En materia de pensiones de vejez, el instrumento hace énfasis en la seguridad básica del ingreso “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

Con esta visión de derechos, la OIT promueve el diseño de un modelo multipilar de pensiones, cuyo primer pilar lo constituye una pensión universal, que garantiza el piso de protección social para la vejez, la cual puede ser construida a través de distintos mecanismos de financiamiento. Los demás pilares son regímenes de pensiones contributivos obligatorios (segundo pilar); los regímenes complementarios obligatorios y voluntarios (tercer pilar); y programas de ahorro personal (cuarto pilar).

Este informe se contextualiza como un insumo técnico para la extensión del primer pilar dentro del sistema de pensiones en El Salvador. El objetivo es brindar evidencia tanto sobre el costo como el impacto en la incidencia de la pobreza de implementar un programa de pensiones universales en El Salvador, como parte de un proceso de reforma del sistema de pensiones orientado a la universalización de la cobertura, enmarcado en las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. El informe constituye, además, una contribución al diálogo social en El Salvador sobre la pertinencia de incorporar instrumentos que busquen ampliar la cobertura del sistema de pensiones.

Cabe destacar que la universalización de la cobertura en vejez permitiría a El Salvador avanzar con medidas concretas para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en concreto con la meta 1.3: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

Carmen Moreno G.

Directora

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

► Introducción

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es fundamental diseñar sistemas de pensiones alineados con los convenios internacionales y las mejores prácticas internacionales, donde la universalidad de la protección social en la vejez es un principio clave de su configuración.

Según el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* de la OIT (2017), en el año 2009, el sistema de pensiones de El Salvador cubría a un 18,1 por ciento de la población en edad legal de jubilación vigente en ese momento (60 años y más en el caso de los hombres y 55 años y más para las mujeres). Por sexo, las tasas de cobertura eran del 31,6 por ciento para los hombres y 10,3 por ciento para las mujeres; mientras que, por tipo de régimen, la cobertura de quienes estaban el régimen contributivo era del 15,9 por ciento, y del 2,2 por ciento para los no contributivos.

En el contexto latinoamericano, la tasa de cobertura que presenta El Salvador es baja, pues según el mismo informe, la gran mayoría de los países de la región superan el 30,0 por ciento. Asimismo, en el informe *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe* (OIT, 2018), la Organización estimó que para el 2015, el 62,1 por ciento de las personas adultas mayores en El Salvador no tenía ni salario ni una pensión, mostrando amplias diferencias por sexo, pues la desprotección de ingresos alcanza al 76,2 por ciento de las mujeres y al 44,5 por ciento de los hombres.

Este panorama muestra la necesidad de extender la protección social a las personas adultas mayores en El Salvador, tomando en cuenta que representan cerca del 12 por ciento de la población total, cifra que se incrementará a más del 14 por ciento en 2030¹. Si bien vale destacar que en los últimos años El Salvador ha realizado importantes esfuerzos por aumentar la cobertura del sistema de pensiones, tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo, aún queda mucho camino por recorrer para garantizar su universalización durante la vejez.

Desde la perspectiva de las normas la OIT, es especialmente relevante la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que reconoce la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”. En lo referente a las garantías básicas de seguridad social para las personas adultas mayores, se hace énfasis en la seguridad básica del ingreso “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”. En este sentido, la OIT promueve un modelo multipilar de pensiones, cuyo primer pilar lo constituye una pensión universal, que garantiza el piso de protección social para la vejez².

Acorde con lo anterior, este informe, que se contextualiza en este primer pilar, tiene como objetivo brindar insumos técnicos para analizar tanto el costo como el impacto en la incidencia de la pobreza de implementar un programa de pensiones universales en El Salvador, como parte de un proceso de reforma del sistema de pensiones orientado a la universalización de la cobertura, enmarcado en las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. El informe constituye, además, una contribución al diálogo social en El Salvador sobre la pertinencia de incorporar instrumentos que busquen ampliar la cobertura del sistema de pensiones.

Cabe destacar que la universalización de la cobertura en vejez permitiría a El Salvador avanzar con medidas concretas para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en concreto con la meta 1.3, que consiste en: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

1 Según estimaciones de DIGESTYC y otros (2014).

2 Los demás pilares consideran los regímenes de pensiones contributivos obligatorios (segundo pilar); los regímenes complementarios obligatorios y voluntarios (tercer pilar), y el ahorro personal como cuarto pilar.

El presente informe consta de cinco capítulos y un anexo estadístico. En el primer capítulo se realizan algunas reflexiones generales sobre la experiencia internacional en la implementación de programas de pensiones universales en países de ingreso similar al de El Salvador. En el segundo, se analiza la estructura del sistema de pensiones del país. En el tercero, se estudia el perfil socioeconómico de las personas adultas mayores (y hogares con personas de esta población), haciendo énfasis en los grupos en condición de pobreza.

En el cuarto capítulo, se analizan los costos de alternativas de programas universales de pensiones no contributivas para personas adultas mayores, incluyendo su impacto en la incidencia de la pobreza nacional y de los hogares con miembros de este grupo poblacional, así como las proyecciones para su expansión. Por último, en el quinto capítulo, se realizan algunas reflexiones sobre la gobernanza para la implementación de un programa universal de pensiones no contributivas en El Salvador, en el marco del diseño actual del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), así como la identificación del espacio fiscal para un programa de ese tipo.

A large red geometric shape, resembling a triangle or a sector of a circle, is positioned in the upper left and middle of the page. It has a white background on the right and bottom. The text is located in the white area.

Capítulo 01

► Experiencias internacionales de universalización de las pensiones de vejez

Las pensiones de vejez constituyen uno de los instrumentos más importantes de los sistemas de seguridad social, debido a que proporcionan seguridad de ingresos que mejoran el bienestar de la población de mayor edad y también de sus familiares. Además, su relevancia es creciente, conforme los procesos de transición demográfica resultan en una mayor cantidad de población en esa situación.

En el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* (OIT, 2017a), se indica que, a nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez, resultado por una parte satisfactorio –ya que dos de cada tres personas en esa edad reciben pensión–, pero por otra parte, se evidencia el enorme reto por brindar cobertura a la tercera parte restante.

Este informe señala, además, que ese porcentaje de cobertura ha aumentado en los últimos años, debido a la importante extensión de las pensiones contributivas y no contributivas en muchos países de ingresos bajos y de ingresos medios. Según la clasificación desarrollada para 186 países que poseen regímenes de pensiones de vejez reconocidos en la legislación nacional y que proporcionan prestaciones monetarias periódicas, 72 países (38,7 por ciento) cuentan únicamente con regímenes contributivos, 12 países (6,5 por ciento) solo con regímenes no contributivos y 102 países (54,8 por ciento) una combinación de ambos.

De esa clasificación, conviene destacar la existencia de 14 países que cuentan tanto con regímenes contributivo y no contributivo, pero este último de carácter universal, es decir, otorga prestaciones a todas las personas adultas mayores a partir de una edad determinada, independientemente de que perciban otra pensión³.

³ Estos países son, en orden alfabético: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brunei Darussalam, Canadá, China, Dinamarca, Guyana, Islandia, Kiribati, Mauricio, Namibia, Samoa, Seychelles, República Unida de Tanzania y Timor-Leste (OIT, 2017a).

En lo que respecta a la cobertura propiamente, el informe (OIT, 2017a) señala que en el año 2000 solo 34 países habían logrado una cobertura efectiva de más del 90 por ciento de las personas que superaban la edad legal de jubilación, mientras que en el período 2015-2017 esta situación fue alcanzada por 53 países.

El incremento en la cobertura efectiva en esos países se ha logrado de diferentes formas, pero destacan la “creación o extensión de regímenes de pensiones no contributivos que proporcionan al menos un nivel básico de protección a muchos adultos mayores, mientras que otros países han combinado la extensión de los regímenes contributivos a grupos de la población que previamente no estaban cubiertos con otras medidas” (OIT, 2017a: 91).

El Salvador se ubica en el grupo de países que cuentan con ambos tipos de regímenes, y si bien es cierto que existe un programa de Pensión Básica Universal (PBU), administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) –actualmente en proceso de convertirse en el Ministerio de Desarrollo Local–, está lejos de alcanzar la cobertura universal –como se verá con más detalle en el siguiente capítulo–, por lo que no se incluye entre los 14 países anteriormente mencionados.

Para efectos del presente informe, cuyo objetivo principal consiste en brindar insumos técnicos para analizar el costo y el impacto de implementar un programa de pensiones universales en El Salvador, resulta de gran importancia conocer las principales características de algunos de estos programas que hayan logrado o estén cerca de lograr la cobertura universal, especialmente, en países de ingreso similar al de El Salvador.

1.1. Experiencia en países de ingresos medios

Un estudio de la OIT (2017a) recoge la experiencia de cinco países (Bolivia [Estado Plurinacional de], Botswana, Lesotho, Namibia y Timor-Leste) y un territorio (Zanzíbar, región semiautónoma de la República Unida de Tanzania) de ingresos medios y con programas de pensiones universales. Con la excepción de Botswana y Namibia, que son de ingreso medio alto (aunque igualmente son tomados en cuenta), el resto se categorizan como países de ingreso medio bajo, al igual que El Salvador⁴.

A continuación se realiza una breve descripción de las experiencias en los países y territorio mencionados, a partir del informe de la OIT (2017a) y otras fuentes.

Bolivia (Estado Plurinacional de)⁵: en 2007 fue aprobada por el Congreso Nacional la ley que establece la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), dentro del régimen de Seguridad Social no Contributiva.

La Renta Universal de Vejez es una prestación vitalicia, de carácter no contributivo, que el Estado Boliviano otorga a todas las personas de 60 años o más que residan en el país y que no perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo o una remuneración del sector público. Es importante destacar que quienes perciben una pensión del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo tienen derecho a la Renta Universal de Vejez, pero perciben únicamente el 75 por ciento del monto.

Este beneficio inició con un monto de 200,00 bolivianos (Bs.) por mes (en 2007), el cual se fue incrementando paulatinamente hasta alcanzar los Bs. 350,00 a mediados de 2019 (aproximadamente US \$ 50,00).

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), en 2018 se beneficiaron cerca de 1.050.000 personas, para una cobertura de prácticamente el 100 por ciento de la población objetivo. Además, el costo total del programa equivalió al 1,3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

4 En todos los casos se utiliza la clasificación de los países según el nivel de ingreso del Banco Mundial con el método Atlas. Para Zanzíbar se utiliza el dato correspondiente a República Unida de Tanzania. Información obtenida de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

5 Elaborado a partir de OIT (2017a), la Ley No. 3791 Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), base de datos de la CEPAL sobre esa Renta, disponible en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>, y UDAPE (2013).

Como lo dispone la ley, el programa se financia con el 30 por ciento de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación; y los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a la población boliviana.

Un estudio publicado en el 2013, utilizando datos del 2011, concluyó que la Renta Dignidad contribuyó en ese momento a disminuir la incidencia de la pobreza monetaria en los hogares con personas adultas mayores, en 13,5 puntos porcentuales (UDAPE, 2013).

Botswana⁶: el programa *Universal Old Age Pension* fue establecido en 1996, y proporciona una transferencia mensual en efectivo a todas las personas de 65 años y más, las cuales representan cerca del 4,5 por ciento de la población total.

Para los años 2015-2016, se registraron 102.323 personas beneficiarias (pensionadas), que representan casi la totalidad de la población objetivo, quienes percibieron cerca de US \$ 30,00 mensuales. Este monto representa “algo más de un tercio del umbral de pobreza alimentaria” (OIT, 2017a: 90), por lo que, se trata de un monto “modesto y sostenible”; no obstante, se considera que estas pensiones, junto con otros programas de protección social, complementados con las medidas de respuesta y recuperación frente a la sequía, han contribuido a reducir la pobreza extrema.

Este programa lo ejecuta el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural de Botswana, y considerando las fluctuaciones en el tiempo, su costo anual representa alrededor del 0,3 por ciento del PIB.

Lesotho⁷: en el año 2004, el gobierno de este país introdujo el programa *Old Age Pension* para proveer un ingreso básico a las personas adultas mayores, con el objetivo de superar su situación de pobreza.

A partir de los 70 años de edad, todas las personas tienen derecho a una pensión de vejez mensual de 550,00 malotis de Lesotho, equivalentes a US \$ 40,00. En 2015, alrededor de 83.000 personas de esa edad percibían esta pensión, que representan prácticamente la totalidad de los beneficiarios potenciales.

Estas pensiones se financian con impuestos generales, en su mayoría procedentes de los ingresos de la Unión Aduanera del África Meridional. El costo total del programa es cercano al 1,7 por ciento del PIB.

A pesar que el programa utiliza estructuras y actores gubernamentales para su ejecución, los costos administrativos son elevados, ubicándose cerca del 20 por ciento del costo total del programa.

Namibia⁸: las pensiones para personas adultas mayores en este país tienen una larga historia, que inicia mucho antes de su independencia en 1990, pero para efectos del presente informe, el hecho más relevante es la modificación de 1998 al denominado *Basic Social Grant*, que garantiza una pensión mensual a todas las personas ciudadanas y residentes permanentes del país de 60 años y más.

La pensión mensual aumentó entre 2015 y 2016 de 600,00 a 1.100,00 dólares de Namibia –esta última cifra equivale a aproximadamente US \$ 78,00–, monto muy superior al umbral de pobreza. El financiamiento de este programa se efectúa por medio de impuestos.

Para el 2015, se superaban las 150.000 personas beneficiarias, y se estima que cubría al 90 por ciento de la población objetivo en todo el país. Cabe destacar que hay limitaciones para llegar a los habitantes de zonas apartadas. En ese mismo año, el costo total del programa representó un 1,2 por ciento del PIB.

6 Elaborado a partir de OIT (2017a) y el documento conjunto de Save the Children, OIT y el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural de Botswana, *Universal old-age pensions in Botswana*, sin fecha, disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53950>.

7 Elaborado a partir de OIT (2016, 2017a).

8 Elaborado a partir de OIT (2017a) y el documento conjunto de European Union Social Protection Systems Programme (EU-SPS) y Directorate of Social Welfare Services, Ministry of Health and Social Services de Namibia, *The Basic Social Grant for all older persons in Namibia*, sin fecha, disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=53959>.

Zanzíbar (región semiautónoma de la República Unida de Tanzania)⁹: en abril de 2016, este territorio realizó el primer pago de una pensión social de carácter universal, financiada totalmente por el Gobierno, mediante el *Zanzibar Universal Pension Scheme* (ZUPS, por su acrónimo en inglés). Este régimen de pensiones universal proporciona a todas las personas residentes de 70 años o mayores, una pensión mensual de 20.000,00 chelines tanzanos, equivalentes a US \$ 9,00; se planea a futuro extender gradualmente la edad, para incluir a las personas de 60 años y más.

En abril de 2016, un total de 21.263 personas percibieron la pensión universal, que representaban el 86 por ciento de la población que cumplía con los requisitos.

Como se destaca en el informe de la OIT, “en un país con elevados niveles de pobreza y de trabajo informal, muy pocas personas reúnen los requisitos para percibir una pensión contributiva. Hay que reconocer que, si bien la cuantía de la prestación es modesta y por sí sola no puede rescatar a los adultos mayores de la pobreza, es una primera etapa razonable para avanzar hacia la universalización” (OIT, 2017a: 90).

1.2. Conclusión

El mundo enfrenta el reto de proporcionar una pensión de vejez al 32 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación y no perciben una pensión¹⁰. Los avances que se han realizado en la cobertura, en años recientes, son el resultado de la extensión de las pensiones contributivas y no contributivas en muchos países de ingresos bajos y medios; donde se destaca la experiencia de algunos países con ingreso medio bajo que han implementado programas de pensiones no contributivas que garantizan una cobertura universal.

El Salvador es uno de los países cuyo sistema de pensiones tiene una baja cobertura de la población en edad legal de jubilación, por lo que la experiencia internacional proporciona importantes insumos para avanzar en el diseño de un sistema que tienda hacia la cobertura universal.

Enfatizando en los programas de pensiones no contributivas con cobertura universal, la principal conclusión se desprende del informe de la OIT: “la experiencia de Bolivia, Botswana, Lesotho, Namibia y Zanzíbar (República Unida de Tanzania) muestra que la concesión de una pensión social no contributiva universal a los adultos mayores es viable y que los gobiernos de los países de ingresos bajos y de ingresos medios pueden financiarla” (OIT, 2017a: 90). Es decir, países con ingresos similares a El Salvador han logrado efectivamente ampliar las pensiones no contributivas, alcanzando la universalidad.

Por lo tanto, se trata de una oportunidad que El Salvador debe valorar, donde conviene destacar algunas lecciones que se derivan de la experiencia internacional:

- i) La ampliación de la cobertura fue progresiva/gradual a lo largo de algunos años. En algunos casos se modificaron parámetros, como la edad (reduciendo la edad para incorporar más población, por ejemplo, de 70 a 65 años).
- ii) El monto de la pensión no contributiva fue creciendo gradualmente en algunos países conforme los programas maduraban administrativamente.
- iii) El financiamiento de las pensiones no contributivas se llevó a cabo, tanto a través de impuestos generales como de fuentes específicas, por ejemplo, impuestos a empresas nacionales o impuestos a sectores específicos como la industria de hidrocarburos.
- iv) El costo del programa es asequible, tomando en cuenta que el costo global ronda aproximadamente el uno por ciento del PIB.

9 Elaborado a partir de OIT (2017a) y el reportaje de OIT “Zanzibar implements a Universal Pension Scheme (ZUPS) in line with the ILO Recommendation 202”, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/africa/media-centre/pr/WCMS_489536/lang--en/index.htm.

10 Como se indicó al inicio de este capítulo, según (OIT, 2017a), en el mundo el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez.

- v) Si bien los montos de las pensiones de los países considerados son, en general, reducidos, “y por sí sola (la pensión) no puede rescatar a los adultos mayores de la pobreza (OIT, 2017a: 90), lo cierto es que programas de este tipo mejoran el bienestar de la población adulta mayor de los países, lo cual constituye un logro importante.
- vi) La implementación de estos programas requiere procesos administrativos y una gobernanza institucional, que en algunos países se van desarrollando progresivamente conforme el programa se implementa.
- vii) La voluntad política representa un factor clave en los procesos de extensión de la protección social, incluyendo las pensiones universales.

Respecto a los procesos administrativos y la gobernanza institucional, vale la pena adelantar que El Salvador ya tiene una institucionalidad que puede ser aprovechada tanto en la administración de programas contributivos –incluyendo al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)– como de los no contributivos –específicamente los gestionados por el FISDL-Ministerio de Desarrollo Local–.

The background is split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a solid red color, and the lower-right portion is white. A thin blue line follows the diagonal boundary between the red and white areas.

Capítulo 02

► Pensiones contributivas y no contributivas en El Salvador

El sistema de pensiones de El Salvador incluye regímenes tanto contributivos como no contributivos, cada uno de los cuales se analiza a continuación.

2.1. Regímenes contributivos de pensión

El sistema de pensiones contributivas de El Salvador se divide en dos grandes componentes:

- i) Sistema de Pensiones Público (SPP), conformado por:
 - ▶ Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).
 - ▶ Régimen de Pensiones del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).
 - ▶ Régimen de Pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSA).
- ii) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

Hasta 1996, el sistema de pensiones contributivas de El Salvador estuvo conformado por el Sistema de Pensiones Público (SPP), cuyos desafíos financieros-actuariales, particularmente en los regímenes de IVM e INPEP desde años previos, promovieron en alguna medida la adopción de una reforma estructural del sistema de pensiones, mediante la Ley del sistema de ahorro para pensiones (Decreto Legislativo N° 927 de diciembre de 1996), que crea al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

A diferencia del SPP, que se caracteriza por tener tres regímenes de reparto (con beneficio definido), el SAP es un régimen de capitalización individual, donde la pensión de cada persona está determinada por los ahorros que integre a su propia cuenta durante su vida laboral, más la rentabilidad que obtenga de la inversión de esos ahorros, menos las comisiones que se pagan a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)¹¹.

Para consolidar la transición del SPP al SAP, la ley de 1996 estableció condiciones para las personas afiliadas al antiguo sistema, las cuales se aplicaron con la entrada en vigencia del SAP, el 15 de abril de 1998:

- i. hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 años debían permanecer afiliados al ISSS o al INPEP según corresponda;
- ii. hombres de entre 36 y 55 años, y las mujeres de entre 36 y 50 años podían optar por afiliarse al SAP o permanecer en ISSS o INPEP;
- iii. hombres y mujeres menores de 36 años y los que se incorporaran al mercado laboral debían afiliarse al SAP, y
- iv. personas trabajadoras independientes podrían afiliarse de forma voluntaria al SAP.

Cabe destacar que la ley excluyó del SAP a las personas pensionadas por invalidez permanente a causa de riesgos comunes, afiliadas al ISSS y al INPEP, y a las personas cotizantes y pensionadas por vejez e invalidez del IPSA.

Con la creación del SAP, los regímenes del ISSS y el INPEP están destinados a desaparecer, pues no pueden ingresar a ellos nuevos cotizantes, y los actualmente activos seguirán cotizando hasta que obtengan su pensión, y el régimen desaparecerá cuando fallezca el último pensionado.

¹¹ Es importante destacar que la reforma al SAP de 2017 incluyó algunos cambios paramétricos y de la gobernanza del sistema; sin embargo, en la práctica se mantuvo el diseño del sistema basado en cuentas de ahorro individuales. Para un análisis más detallado puede verse: FUNDAUNGO y OIT (2020).

La transición de regímenes de reparto de administración pública (ISSS e INPEP) a un régimen de capitalización individual administrado por las AFP generó un costo de transición, que se origina principalmente en tres aspectos: las pensiones en curso de pago de los regímenes del ISSS y el INPEP –una vez agotadas las reservas–; los bonos de reconocimiento, llamados Certificados de Traspaso (CT), que son títulos valor que otorga el Estado para reconocer los aportes realizados por los trabajadores a los regímenes de pensiones antes de su afiliación al SAP y la garantía de una pensión mínima.

Este costo de transición es muy elevado y el Estado lo ha financiado con deuda interna y externa, por lo que el alto déficit fiscal y el crecimiento del nivel de endeudamiento provocaron que en 2015 iniciara la discusión de una reforma al Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP), la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa de la República en septiembre de 2017.

Esta reforma mantuvo y reforzó el sistema de capitalización y de administración privado, pero introdujo cambios en algunos aspectos como: incremento de las tasas de contribución, reducción de la comisión de las AFP, cambios en el esquema y la cantidad de los beneficios, creación de un fondo para el financiamiento de la mínima y el rediseño del esquema de inversión de los fondos, entre otros.

Para efectos del presente estudio, es relevante la cobertura actual del sistema de pensiones contributivas. En el Cuadro 1, se incluye el detalle del número de personas pensionadas, la pensión promedio mensual y las personas cotizantes a diciembre de 2018.

2.1.1. Población pensionada

Como se aprecia en el Cuadro 1, a diciembre de 2018, había en El Salvador un total de 186.336 personas pensionadas por los regímenes considerados en el SPP: 117.545 por vejez, 3.078 por invalidez y 65.713 por sobrevivencia.

Cuadro 1

El Salvador. Pensiones contributivas: número de personas pensionadas, pensión promedio mensual y personas cotizantes activas, 2018

	Total	SPP			SAP
		Total	INPEP	ISSS	
Pensionados					
Total	186.336	97.252	53.184	44.068	89.084
Vejez	117.545	65.984	36.368	29.616	51.561
Invalidez	3.078	604	429	175	2.474
Sobrevivencia ^{1/}	65.713	30.664	16.387	14.277	35.049
Pensión promedio (US \$)					
Total	369	333	358	304	409
Vejez ^{2/}	488	399	433	356	603
Invalidez	238	218	223	208	243
Sobrevivencia ^{1/}	163	194	191	196	136
Cotizantes activos ^{3/}					
Total	734.914	7.641	6.012	1.629	727.273

1/ Beneficiarios por sobrevivencia (para desagregación ver Cuadro A.1 del Anexo estadístico).

2/ En el caso del SAP, se presenta una alta variabilidad en el monto de la pensión, por las enormes diferencias en las tasas de reemplazo entre los optados y los obligados (mayores para los primeros).

3/ Cotizantes en el mes de recaudación.

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (2019) para datos sobre pensionados y cotizantes; INPEP (2019a) para la estimación de la pensión promedio, e información suministrada la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la Superintendencia del Sistema Financiero.

La edad mínima para pensionarse en los regímenes contributivos es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres¹². Según las estimaciones y proyecciones de población 2005-2050 (DIGESTYC y otros, 2014), durante 2018, la población en edad legal de jubilación era de 889.514 personas, de las cuales 315.404 eran hombres de 60 años y más, mientras que 574.110 eran mujeres de 55 años y más, que representan el 13,4 por ciento de la población total.

En el Cuadro A.1 (ver el Anexo estadístico), se presenta el detalle de la población pensionada por sexo y grupo de edad para cada uno de los regímenes contributivos considerados. Según esos datos, cuando se considera la totalidad de los regímenes, 156.652 personas pensionadas (un 84 por ciento del total) corresponden a hombres de 60 años y más, y mujeres de 55 años y más, es decir, tienen la edad legal de jubilación. Esa cantidad de personas pensionadas, a su vez, representa un 17,6 por ciento de la población en edad legal de jubilación (889.514 personas).

12 La condición adicional es que tengan una cantidad mínima registrada de cotizaciones, continuas o discontinuas.

Por otra parte, la información suministrada por el IPSFA indica que a diciembre del 2018 el régimen tenía un total de 21.891 personas pensionadas¹³, de los cuales 14.462 se encontraban en la edad de jubilación de referencia (8.776 mujeres de 55 años y más, y 5.686 hombres de 60 años y más). Al agregar estos últimos pensionados a las cifras indicadas en el párrafo anterior, la tasa de cobertura de la población en edad legal de jubilación aumenta al 19,2 por ciento.

Según el informe de la OIT (2017a: 398), como ya se ha mencionado, en el año 2009, el sistema de pensiones contributivas de El Salvador cubría un 15,9 por ciento de la población en edad legal de jubilación vigente en ese momento (60 años y más hombres y 55 años y más mujeres), por lo que es claro que entre 2009 y 2018 se ha presentado un aumento en esa cobertura; sin embargo, ese incremento no ha sido sustantivo, ya que la variación es de 3,3 puntos porcentuales.

2.1.2. Pensión promedio mensual

En lo que respecta al monto de las pensiones que reciben las personas, la información del Cuadro 1 muestra una pensión promedio total, a diciembre de 2018, de US \$ 304,00 y US \$ 358,00 mensuales para los regímenes del ISSS y el INPEP, respectivamente. A su vez se observa una diferencia por tipo de riesgo: más altas para vejez (US \$ 356,00 y US \$ 433,00, en el mismo orden) y cercanas a los US \$ 200,00, para los demás riesgos.

El SAP, por su parte, muestra la mayor pensión promedio (US \$ 409,00), que se explica principalmente por las elevadas pensiones por vejez (US \$ 603,00), que se encuentran por encima de las del ISSS y el INPEP. Pero sucede lo contrario con las pensiones a los beneficiarios por sobrevivencia, que se encuentran en montos inferiores.

Debe tomarse en cuenta que en el caso del SAP, se presenta una alta variabilidad en el monto de la pensión, como resultado de las diferencias en las tasas de reemplazo entre los optados y los obligados –siendo una mayor proporción para los primeros (OIT y FUNDAUNGO, 2020: 44)–.

Es importante considerar que, a partir del 1 de enero de 2011, el monto de la pensión mínima de vejez e invalidez total del Sistema de Pensiones Público (SPP) es de US \$ 207,60 mensuales, y la pensión mínima de invalidez parcial asciende a US \$ 145,32, según lo dispone la ley del SAP.

Por otra parte, la pensión promedio del sistema contributivo, en diciembre 2018, era de US \$ 369,00, cuyo detalle por tipo de pensión es: US \$ 488,00 por vejez, US \$ 238,00 por invalidez y US \$ 163,00 por sobrevivencia (ver Cuadro 1).

2.1.3. Cotizantes activos

Basándose en la información del Cuadro 1, el número de cotizantes del SPP, a diciembre de 2018, es muy reducido, ya que cuenta con 7.641 personas cotizantes activas (6.012 del INPEP y 1.629 del ISSS). Como se mencionó previamente, una vez que estas personas cumplan los requisitos para pensionarse (años de edad y de contribución), los regímenes únicamente tendrán personas pensionadas y, como se ha indicado, desaparecerán cuando la última de ellas fallezca. En el caso del IPSFA, esta institución cuenta con alrededor de 40.000 personas cotizantes activas.

13 Se refiere a 9.541 pensionados por retiro, 925 por invalidez, 9.464 por sobrevivencia, 382 de pensión de Hacienda y 1.579 del Montepío Militar. Las condiciones mínimas para la pensión por retiro en ese régimen son 50 años de edad y 25 años de servicios cotizados al IPSFA, pero no fue posible obtener la edad de los pensionados. Información tomada de Número de Pensionados IPSFA y Hacienda 4° trimestre 2017-2018, disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/ipsfa/documents/estadisticas>.

Por su parte, el SAP presenta una situación interesante, pues según la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), entre abril de 1998 y diciembre de 2018, el total de afiliados a este sistema con un Número Único Previsional (NUP) asignado era de 3.210.696 (SSF, 2019); sin embargo, en el mes de diciembre de 2018 únicamente había 727.273 cotizantes activos (ver Cuadro 1).

De seguirse presentando esa situación en el futuro (un reducido número de cotizantes con respecto al total de afiliados), no parece posible alcanzar la universalización de la cobertura o al menos una cobertura de un 68 por ciento, como una referencia internacional (OIT, 2017a).

2.2. Regímenes no contributivos de pensión

En El Salvador se cuenta con tres regímenes de pensiones no contributivas:

- i) Beneficios y prestaciones sociales de Veteranos Militares de la Fuerza Armada (FA) y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).
- ii) Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD).
- iii) Pensión Básica Universal (PBU).

A continuación, se presenta el detalle de cada uno de ellos.

2.2.1. Beneficios y prestaciones sociales de Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN

La Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que participaron en el conflicto armado interno, comprendido entre el 1 de enero de 1980 y el 16 de enero de 1992, fue promulgada mediante Decreto Legislativo No. 187, de fecha 19 de noviembre de 2015.

La finalidad de dicha ley fue establecer un régimen jurídico para garantizar el cumplimiento de los beneficios y prestaciones sociales producto de los Acuerdos de Paz, con el propósito de garantizar una vida digna a las personas veteranas militares de la Fuerza Armada y excombatientes del FMLN, que participaron activamente en el conflicto armado.

Esta ley fue modificada en 2019, por una nueva ley especial y sucesivas reformas, que contempla para las personas amparadas por ella, una serie de beneficios: pensiones e indemnizaciones, atención médica preferencial, programas de inserción productiva, acceso a la educación, transferencia de tierra y vivienda, entrega de recursos materiales para remodelación y mejoras a vivienda, así como el acceso a programas de líneas de crédito con intereses flexibles y la prestación económica para servicios funerarios.

La nueva ley especial define que la pensión será mensual y no mayor a US \$ 300,00, la cual se otorgará de forma gradual y dentro de las posibilidades financieras del Estado; de manera que las asignaciones presupuestarias correspondientes registren un incremento en cada ejercicio fiscal. La Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial es la responsable de la ejecución de lo dispuesto en esta nueva ley.

En los tres primeros años de aplicación de la ley (2017-2019), la pensión otorgada ha sido de US \$ 50,00 mensuales, y el aumento en la cobertura ha sido acelerado, como lo reflejan las cifras del Cuadro 2.

Cuadro 2

El Salvador. Pensiones pagadas a las personas veteranas militares de la Fuerza Armada y excombatientes del FMLN, 2017-2019

Año	Beneficiarios	Monto pensiones (US \$)	Costo de entrega (US \$)	Gasto total (US \$)
2017	4.839	2.177.550	1.936	2.179.486
2018	25.100	13.613.700	55.168	13.668.868
2019	77.381	33.888.050	271.104	34.159.154

Fuente: Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes.

Según la información proporcionada por la Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes, en 2018, de las 25.100 personas pensionadas, 25.073 tenían edades superiores a los 55 años y más, y solo 27 reportaron edades inferiores a los 55 años. En cambio, en el año 2019, de las 77.381 personas pensionadas, 46.316 se encontraban en el rango de 55 años y más de edad, mientras que el resto (31.065 personas) corresponden a edades por debajo de 55 años.

2.2.2. Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD)

Este Fondo fue creado por la Ley de Beneficio para la Protección de los Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado, Decreto Legislativo N° 416 de diciembre de 1992.

Este Fondo entrega los beneficios contemplados en la Ley a las personas que resultaron lisiadas y discapacitadas a consecuencia del conflicto armado que se vivió en el país, así como a los familiares de combatientes que fallecieron en dicho conflicto, y que perdieron su protección familiar. FOPROLYD es responsable de la atención y seguimiento del proceso de rehabilitación, reinserción productiva y del otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y en especie a la población objetivo.

Entre los beneficios económicos están las denominadas “prestaciones periódicas”, que consisten en pensiones pagadas mensualmente a las personas beneficiarias de forma temporal, vitalicia o hasta los dieciocho años de edad.

El monto de la pensión depende del porcentaje de discapacidad. En el Cuadro 3, se presenta el detalle de las pensiones y cantidad de personas pensionadas por porcentaje de discapacidad en 2018. Es importante destacar que se consideran aquí únicamente aquellas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 6 por ciento, ya que las personas que presentan una discapacidad del 1,0 al 5,0 por ciento reciben una compensación económica por una sola vez de US \$ 685,71.

Cuadro 3

El Salvador. Pensiones pagadas por el Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD), 2018

% de discapacidad	% de pensión	Monto mensual (US \$)	Personas pensionadas
60-100	100	360,00	846
41-59	90	324,00	1.429
31-40	80	288,00	2.256
21-30	60	216,00	3.635
6-20	40	144,00	7.972

Fuente: Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a consecuencia del conflicto armado (FOPROLYD).

Como se desprende del cuadro, a diciembre de 2018 había 16.138 personas pensionadas con discapacidad igual o superior a 6,0 por ciento –esto es, que reciben pensiones periódicamente–, y cuyo monto total fue de casi US \$ 3,3 millones. Un aspecto relevante es que aproximadamente la mitad de este grupo poblacional presentó una discapacidad de ente el 6,0 y el 20,0 por ciento.

Según esa misma fuente, del total de personas pensionadas, las cantidades de mujeres de 55 años y más era de 2.678 personas y los hombres de 60 años y más alcanzaban los 3.838; de modo que, 6.516 personas se encontraban en edad legal de jubilación (el resto corresponde a personas de menor edad).

2.2.3. Pensión Básica Universal

Esta pensión inició en el año 2009 como un componente del Programa Presidencial (2009-2014) denominado Nuestros Mayores Derechos, que consiste en una transferencia de US \$ 50,00 mensuales a personas de 70 años y más de edad que cumplan con los criterios de elegibilidad y priorización vigentes.

En la actualidad el programa es ejecutado por el FISDL-Ministerio de Desarrollo Local, y se otorga a las personas adultas mayores de 70 años en adelante que no cuenten con una pensión propia o heredada, residentes en los municipios priorizados por nivel de pobreza.

Según información suministrada por el FISDL, en el año 2018, se benefició con dicha pensión a 34.385 personas adultas mayores (30.444 en el área rural y 3.941 en el área urbana). El costo total del programa en ese año se ubicó en US \$ 20,7 millones (que incluyen transferencias y gastos administrativos).

Si bien desde el inicio del programa la meta ha sido atender al 100 por ciento de la población que cumpla con los criterios de elegibilidad, lo cierto es que se está lejos de alcanzarla. En su momento, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) estimó que se debían atender alrededor de 100.898 personas adultas mayores en los 262 municipios, aunque esos datos podrían cambiar dependiendo de nuevos lineamientos de la actual Administración.

Es importante destacar que a finales del 2018 se implementó la denominada Pensión Básica Solidaria para las Personas con Discapacidad y Dependencia, que se entrega a personas menores de 70 años que no sean beneficiarias de otra pensión, pertenezcan a un hogar de los estratos del 1 al 7 identificados por el Registro Único de Participantes (RUP) y que presenten una evaluación del Ministerio de Salud (MINSAL) en la que califiquen con dificultad grave o dificultad completa.

A partir de su creación y hasta mediados del año 2019, se han otorgado pensiones a 896 personas con discapacidad, en 22 municipios del país, por un monto total de US \$ 379.400,00.

2.2.4. Consideraciones generales

En el año 2018, los regímenes no contributivos analizados previamente otorgaron un total de 75.623 pensiones, según el siguiente detalle: 25.100 a personas veteranas y excombatientes (25.073 de 55 años y más), 16.138 a personas lisiadas y discapacitadas por el conflicto armado (6.516 en edad legal de jubilación) y 34.385 a personas adultas mayores de 70 años y más que cumplen con los requisitos de la Pensión Básica Universal.

Del total de personas en edad legal de jubilación (889.514), durante 2018, el 7,4 por ciento correspondía a beneficiarias/os de pensiones no contributivas, equivalentes a 65.974 personas¹⁴, cuya cifra es mayor al 2,2 por ciento estimado por la OIT (2017a: 398) para 2009¹⁵. Este aumento se explica por el incremento en la cantidad de personas beneficiarias de la Pensión Básica Universal, así como por la inclusión de aquellas apegadas a los regímenes de la ley de veteranos y excombatientes y las atendidas por FOPROLYD.

Un aspecto destacable es que para el año 2019 este porcentaje será aún mayor por el incremento acelerado en el número de personas veteranas y excombatientes pensionadas (que como se ha visto pasa de 25.100 a 77.381), y además, con un impacto menor, por la inclusión de las personas beneficiarias de la Pensión Básica Solidaria para las personas con discapacidad y dependencia.

2.3. Conclusión

El Salvador cuenta con un sistema de pensiones que incluye regímenes contributivos y no contributivos. Si bien la tendencia en la parte contributiva es hacia la consolidación de un régimen único –el SAP–, en la parte no contributiva más bien hay una ampliación de la cantidad de los programas, cuyo hecho relevante es que desde 2009 el país cuenta con un régimen de Pensión Básica Universal, con una cobertura limitada –a pesar de que se ha ampliado a lo largo del período de análisis–.

Los registros administrativos señalan que para diciembre de 2018 había en el país un total de 186.336 personas pensionadas en regímenes contributivos (ISSS, INPEP y SAP), de las cuales 156.652 se encuentran en edad legal de jubilación (55 años o más para las mujeres y 60 años o más para los hombres). Si a estos últimos se agregan las 14.462 personas pensionadas del IPSFA que cumplen con los rangos de edades de jubilación consideradas por la legislación nacional, el resultado es que el **19,2 por ciento de la población total en edad de jubilación recibe una pensión contributiva**. Si bien, este resultado es mayor que el 15,9 por ciento estimado para el 2009 por la OIT (2017a: 398), el incremento no es sustantivo y se ubica lejos de alcanzar los porcentajes necesarios que permitan cerrar las brechas de cobertura, tendientes a la universalización.

Por otra parte, **los regímenes no contributivos han realizado un importante aporte aumentando su cobertura al 7,4 por ciento, respecto a la estimación del 2,2 por ciento en 2013** (OIT, 2017a: 398). Sin embargo, para el año 2019, se espera un incremento mayor, debido principalmente a la inclusión en las pensiones a personas veteranas y excombatientes.

En conjunto, los regímenes contributivos y no contributivos otorgan pensiones a cerca del 26,2 por ciento de la población en edad legal de jubilación (año 2018), cifra superior al 18,1 por ciento calculado hace 10 años, pero aún está alejada del promedio latinoamericano y mundial, y naturalmente de la cobertura universal.

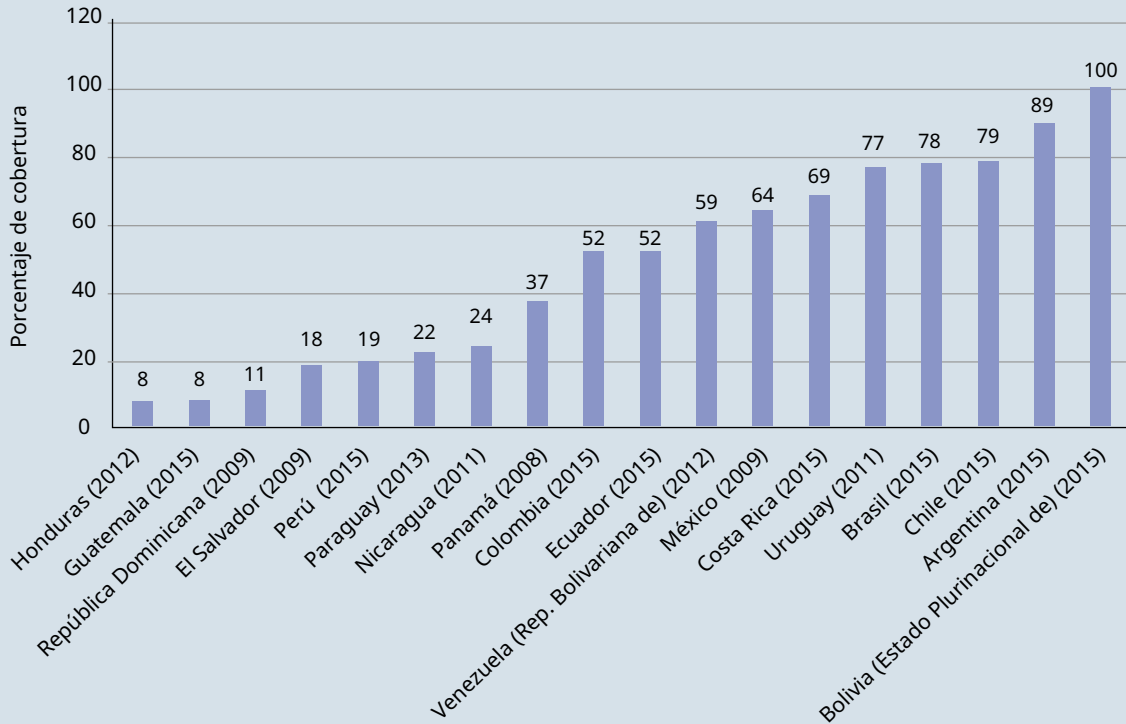
En el Gráfico 1, se muestra la cobertura efectiva de las pensiones de vejez en 18 países de América Latina, incluyendo pensiones contributivas y no contributivas, para la población en edad legal de jubilación en cada país, para el 2015 o el último año con información disponible, que en el caso de El Salvador, corresponde a datos del año 2009, y se ubicaba entre los 5 países latinoamericanos con menor cobertura, o visto desde otra perspectiva, se encuentra entre los 7 países con cobertura inferior al 30 por ciento de la población en edad legal de jubilación.

14 En las pensiones de personas veteranas y excombatientes no se obtuvo información desagregada por sexo para el grupo de 55 a 59 años de edad, motivo por el cual fueron considerados los pensionados de ambos sexos, cuando únicamente se debió incluir a las mujeres. Sin embargo, esta situación no afecta sensiblemente los resultados.

15 Si bien el año de referencia de las estimaciones de OIT (2017a) –contributivas y no contributivas– es 2009, en el caso específico de las no contributivas se consideró el año 2013, específicamente 28.154 personas beneficiarias de la Pensión Básica Universal.

Gráfico 1

América Latina (18 países). Cobertura efectiva de las pensiones de vejez, pensiones contributivas y no contributivas, % de la población en edad legal de jubilación en cada país, circa 2015



Considerando la actualización de las estimaciones realizadas para el año 2018 (26,2 por ciento), El Salvador mejoraría su situación relativa, pero se mantendría entre los países que no alcanzan el 30 por ciento de cobertura efectiva, dejando en evidencia la necesidad de realizar avances más acelerados en la materia.

La diferencia sustantiva entre la población afiliada y cotizante al SAP no permite prever fuertes incrementos a futuro en la cobertura de la población en edad legal de jubilación por la vía contributiva, motivo por el cual cobran especial relevancia los mecanismos no contributivos de la protección social.

Por último, es importante destacar que en la institucionalidad actual del sistema de pensiones se ha identificado un espacio que permitiría potencialmente implementar un nuevo programa de pensión básica universal o universalizar la cobertura de uno ya existente.

A large red geometric shape, resembling a triangle or a sector of a circle, is positioned in the upper left and middle of the page. It is solid red and has a sharp point at the bottom left corner.

Capítulo 03

► Perfil socioeconómico de la población adulta mayor

En este capítulo, basándose en la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2018, se estudia el perfil socioeconómico de las personas mayores de 60 años (y hogares que incluyen miembros de este grupo poblacional), enfatizando el análisis en aquellas que se encuentran en condición de pobreza por insuficiencia de ingresos.

3.1. Características generales

Según la EHPM 2018, la población de El Salvador es de 6.642.767 personas, de las cuales 878.378 son personas adultas mayores (13,2 por ciento de la población total –Cuadro 3–). Cabe destacar que la cifra de población de 60 años y más es mayor que la que arrojan las estimaciones y proyecciones de población (DIGESTYC y otros, 2014), que es 745.874; sin embargo, lo más importante aquí es la consistencia interna de toda la información que incluye esta encuesta.

Cuadro 4

El Salvador. Población por grupos de edad según sexo, 2018

	Total	Hombres	Mujeres
Población total (personas)	6.642.767	3.125.857	3.516.910
menores de 60 años	5.764.389	2.741.082	3.023.307
60 años y más	878.378	384.775	493.603
60 a 69 años	446.633	197.240	249.393
70 a 79 años	277.525	122.189	155.336
80 años y más	154.220	65.346	88.874
Porcentaje de la población de 60 años y más respecto a la población total	13,2	12,3	14,0
Distribución de la población de 60 años y más (por grupos de edad en %)	100,0	100,0	100,0
60 a 69 años	50,8	51,3	50,5
70 a 79 años	31,6	31,8	31,5
80 años y más	17,6	17,0	18,0
Porcentaje por sexo	100,0	43,8	56,2
Edad promedio (años)	71,0	70,8	71,0

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018 (DIGESTYC).

Con datos de la EHPM, en el Cuadro 4, se observa que, del total de adultos mayores, un poco más de la mitad (50,8 por ciento) se encuentran entre los 60 y 69 años, aproximadamente una tercera parte (31,6 por ciento) en el rango de 70 a 79 años, y el 17,4 por ciento restante (154.200 personas) poseen 80 años y más. Desagregando la información por sexo, el 56,2 por ciento de las personas adultas mayores son mujeres. En términos absolutos, esto significa que se registran un poco más de 100.000 mujeres adultas mayores más que hombres. Asimismo, no se presentan diferencias significativas en la edad promedio de las mujeres y los hombres (71,0 y 70,8 años, respectivamente).

Además, según la EHPM del año 2018, en El Salvador se registró un total de 1.869.608 hogares, en 676.468 de los cuales (36,2 por ciento) se identificó al menos una persona adulta mayor (ver Cuadro 5). De esta cantidad de hogares, la mayor proporción cuentan con una persona adulta mayor (71,3 por ciento), mientras que, el 27,6 por ciento registrados, y poco más de 7.500 hogares cuentan con tres o cuatro.

Cuadro 5

El Salvador. Algunas características de los hogares con personas adultas mayores (PAM) de 60 años y más, y sin ellas, 2018

	Total hogares	Hogares con PAM	Hogares sin PAM
Total de hogares	1.869.608	676.468	1.193.140
distribución relativa	100,0	36,2	63,8
Hogares según número de PAM			
ninguno	1.193.140	0	1.193.140
1	482.316	482.316	0
2	186.611	186.611	0
3	7.324	7.324	0
4	217	217	0
Tamaño promedio de los hogares (personas)	3,6	3,3	3,7
Hogares según sexo de la jefatura			
hombre	1.173.024	376.063	796.961
mujer	696.584	300.405	396.179
% hogares con jefatura femenina	37,3	44,4	33,2
Hogares según zona de residencia			
urbana	1.183.220	448.428	734.792
rural	686.388	228.040	458.348
% hogares rurales	36,7	33,7	38,4
Hogares según situación de pobreza			
pobres	491.396	165.664	325.732
extremos	107.071	36.080	70.991
no extremos	384.325	129.584	254.741
no pobres	1.378.212	510.804	867.408
% hogares en pobreza	26,3	24,5	27,3
% hogares en pobreza extrema	5,7	5,3	5,9

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018 (DIGESTYC).

Como se observa en el Cuadro 5, el tamaño promedio de los hogares con personas adultas mayores es menor que aquellos sin miembros adultos mayores (3,3 y 3,7 miembros, respectivamente). Asimismo, es destacable que el porcentaje de hogares con jefatura femenina es mayor entre los que tienen miembros adultos mayores que en los que no los tienen (44,4 y 33,2 por ciento, respectivamente). La diferencia ligeramente menor entre los hogares con y sin personas adultas mayores (33,7 y 38,4 por ciento, respectivamente).

En cuanto a la situación de pobreza de los hogares por insuficiencia de ingresos, la diferencia de la incidencia de la pobreza total y extrema es ligeramente inferior entre los hogares con personas adultas mayores (24,5 y 5,3 por ciento) en relación con aquellos que no cuentan con dicha población (27,3 y 5,9 por ciento –Cuadro 5–).

Este último resultado es sorprendente, pues se esperaba una mayor incidencia de la pobreza en los hogares con personas adultas mayores. Por ello, se consideró conveniente indagar sobre la situación de la pobreza individual, y su resultado fue similar al obtenido en el caso de los hogares: el 25,6 por ciento de la población adulta mayor se encontraba en situación de pobreza (5,7 por ciento en pobreza extrema), a diferencia de la población menor de 60 años, cuya incidencia era del 31,7 y 7,6 por ciento, respectivamente.

3.2. Situación en el mercado laboral

La tasa de participación en el mercado laboral de la población de 60 años y más es alta, ya que un poco más de una tercera parte de las personas en este grupo de edad (35,7 por ciento) participan, ya sea como ocupados o buscando empleo (desempleo abierto), según se muestra en el Cuadro 6. Al analizar estos datos por sexo, se observa que el 52,4 por ciento de los hombres participan en este mercado, mientras que las mujeres lo hacen en un 22,7 por ciento.

Cuadro 6

El Salvador. Algunas características ocupacionales de la población adulta mayor (60 años y más) según sexo, 2018

	Total	Hombres	Mujeres
Población de 60 años y más	878.378	384.775	493.603
Condición de actividad			
ocupados	311.200	199.207	111.993
desempleados (desempleo abierto)	2.589	2.384	205
inactivos	564.589	183.184	381.405
tasa de participación	35,7	52,4	22,7
tasa de desempleo abierto	0,8	1,2	0,2
Segmento mercado laboral urbano			
Total de ocupados urbanos	202.068	115.428	86.640
formal	85.662	58.345	27.317
informal	106.874	54.628	52.246
servicio doméstico	9.532	2.455	7.077
% ocupados urbanos en segmento informal	52,9	47,3	60,3

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018 (DIGESTYC).

Las tasas de desempleo abierto son muy bajas tanto para la totalidad de la población de 60 años y más como para cada uno de los sexos (ver Cuadro 6). La DIGESTYC realiza una estimación de la segmentación del mercado laboral urbano, que para el año 2018 indica que el 52,9 por ciento de la población urbana ocupada de este grupo de edad se insertaba en el sector informal, situación que se evidencia principalmente entre las mujeres (60,3 por ciento). Este resultado explica en buena medida las bajas tasas de desempleo abierto, pues en la mayoría de los casos los empleos informales son empleos autogenerados, donde las personas se ocupan por cuenta propia, o también como asalariados en actividades que se realizan con bajas dotaciones de capital humano y físico.

Conviene destacar que, en el caso de la población adulta mayor ocupada residente en área rural, el 59,1 por ciento se dedica a labores agropecuarias, presumiblemente tradicionales en la mayoría de los casos.

3.3. Situación por tipo de pensiones e ingresos

Dentro de los datos de la EHPM 2018, se identificó un total de 106.548 personas pensionadas de 60 años y más, cuyo detalle es: 78.225 reciben pensión por vejez o invalidez y 28.323 por sobrevivencia; desagregando los datos por sexo, se estima que 51.305 personas son hombres y el resto (55.243) son mujeres (ver Cuadro 7). Estas cifras presentan pequeñas diferencias en relación con los registros administrativos de las instituciones gubernamentales correspondientes a este grupo de edad (ver Cuadro A.1), donde se registraron 144.801 personas pensionadas, de las cuales 108.509 obtienen pensión por vejez o invalidez, y 36.292 por sobrevivencia; y la información por sexo, indica que 73.217 son hombres y 71.584 son mujeres¹⁶.

Cuadro 7

El Salvador. Población de 60 años y más, pensionada según los registros administrativos y la EHPM, por sexo, 2018

	Total	Hombres	Mujeres
Pensionados registros administrativos	144.801	73.217	71.584
pensión por vejez o invalidez	108.509	63.254	45.255
pensión por sobrevivencia	36.292	9.963	26.329
Pensionados EHPM 2018	106.548	51.305	55.243
pensión por vejez o invalidez	78.225	44.902	33.323
pensión por sobrevivencia	28.323	6.403	21.920

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018 (DIGESTYC) y del Cuadro A.1 de este informe.

Conviene destacar que esas diferencias, más allá de la propia naturaleza de las fuentes, se ve afectada por la forma como la EHPM capta la información referente a las pensiones contributivas, pues no hay una pregunta directa para las personas acerca de "sí tiene pensión o no", sino que la información se obtiene de una pregunta en la que se indaga sobre "otros ingresos no laborales"¹⁷. Por la importancia del tema de las pensiones en El Salvador, se recomienda que se incluya en el cuestionario de la EHPM una pregunta directa sobre la recepción de una pensión, ya sea contributiva o no contributiva, identificando claramente quién la otorga –además del monto–.

16 Hasta ahora se han presentados tres cifras distintas sobre el total de personas pensionadas del régimen contributivo en el año 2018 a partir de los registros administrativos: i) en el Cuadro 1, 186.336 personas pensionadas, cifras que incluye a todas las edades, con información de la Superintendencia del Sistema Financiero; ii) en el Cuadro A.1 del Anexo estadístico de este informe, con información obtenida de cada una de las instituciones responsables de los regímenes, 155.684 personas pensionadas, que corresponden a hombres de 60 años y más, y mujeres de 55 años, y iii) en el Cuadro A.1, que se refiere a 144.013 personas pensionadas de 60 años y más –cifra similar a la anterior pero excluye a las mujeres de 55 a 59 años–.

17 Específicamente: "pregunta 444: ¿En los últimos 30 días recibió (...) ingresos por:... 7. Jubilación, pensión de invalidez o vejez?... 9. ¿Pensión por sobrevivencia?".

Asimismo, en el cuestionario para hogares de la EHPM 2018 se indagó sobre la recepción de la Pensión Básica Universal, a través de una pregunta (la "321: ¿Qué beneficios recibe el hogar de parte del gobierno?... 5. Pensión Básica Universal")¹⁸; donde el resultado obtenido indica que 18.823 hogares recibieron esa pensión, cifra muy inferior a la reportada por el FISDL para ese mismo año, que se ubicaba en 34.385 hogares beneficiarios.

Actualmente, la EHPM no profundiza sobre las otras pensiones no contributivas (para personas veteranas y excombatientes, y lisiadas y discapacitadas por el conflicto armado), por lo cual es importante que se incluyan en el cuestionario de esta encuesta.

En el Cuadro 8, se presenta la distribución de la población y las personas pensionadas de 60 años y más por quintiles de hogares ordenados según su ingreso per cápita, cuya distribución se observa de forma uniforme por quintiles de hogares.

Cuadro 8

El Salvador. Población total y pensionada de 60 años y más por quintiles de hogares ordenados según su ingreso per cápita, según la EHPM, 2018

Quintiles de hogares	Total población 60 años y más	Pensionados vejez e invalidez	Pensionados sobrevivencia	Pensión Básica Universal ^{1/}
Total (personas)	878.378	78.225	28.323	18.823
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
I quintil	19,4	2,0	12,7	31,1
II quintil	19,4	5,1	13,0	27,4
III quintil	20,7	12,4	16,9	20,3
IV quintil	19,8	21,6	22,9	17,1
V quintil	20,8	59,0	34,5	4,0

1/ Aunque la EHPM capta solamente los hogares en que algún miembro percibió esta pensión, se asume aquí que todos los pensionados tienen 60 años o más.

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018 (DIGESTYC).

Las personas pensionadas por vejez e invalidez se concentran en los quintiles de mayores ingresos, donde más de la mitad de este grupo poblacional pertenece a hogares del quinto quintil (59,0 por ciento) y un 21,6 por ciento al cuarto quintil, mientras que el 2,0 y 5,1 por ciento se ubican en hogares concentrados en los dos primeros quintiles (ver Cuadro 8).

Una situación similar ocurre con las personas pensionadas por sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia), aunque con una concentración menor que las de vejez, ya que el 57,4 por ciento de este grupo de personas pensionadas forman parte de los hogares de los dos últimos quintiles, mientras que el 25,7 por ciento se ubica en los dos primeros quintiles.

Por último, respecto a la Pensión Básica Universal se presenta una situación inversa, donde la mayor proporción se concentran en los quintiles con menores ingresos (31,1 por ciento en el primero, 27,4 por ciento en el segundo, y 20,3 por ciento en el tercero). Sin embargo, merece especial atención el hecho de que el 21,1 por ciento de las pensiones se concentran en personas adultas mayores de los hogares pertenecientes a los dos quintiles de mayor ingreso per cápita, según la información proporcionada. Esto último pondría en evidencia que la focalización geográfica debe ser acompañada con un riguroso proceso de selección de los hogares propiamente, lo cual aumentaría los costos de administración del programa.

18 Posteriormente, en la sección 9 sobre subsidios al hogar de parte del gobierno, se realizan tres preguntas: "901. ¿Alguien en el hogar recibe pensión básica universal por ser adulto mayor?", "902. ¿Con qué periodicidad recibe la pensión?" y "903. ¿Cuál es el monto que recibe por dicha pensión?".

3.4. Conclusión

Según la EHPM 2018, en El Salvador se registró 878.378 personas adultas mayores (60 años y más), quienes representan el 13,2 por ciento de la población total en ese año. Desagregando los datos por sexo, el 56,2 por ciento corresponde a mujeres y el 43,8 por ciento a hombres. En términos absolutos, son alrededor de 100.000 mujeres adultas mayores más que hombres.

Del total de personas adultas mayores, el 50,8 por ciento se encuentra en edades de 60 a 69 años, el 31,6 por ciento entre 70 y 79 años y el 17,4 por ciento restante (154.200 personas) corresponde a edades de 80 años y más. Un aspecto importante es que no se presentan diferencias significativas en la edad promedio de las mujeres y los hombres (71,0 y 70,8 años, respectivamente).

En ese mismo año, en poco más de un tercio de los hogares salvadoreños (36,2 por ciento) había al menos una persona adulta mayor.

El tamaño promedio de los hogares que incluye a personas adultas mayores es menor que el de aquellos que no cuentan con esta población (3,3 y 3,7 miembros, respectivamente). La jefatura femenina es más representativa en los hogares con miembros de este grupo poblacional a diferencia de aquellos que no los tienen (44,4 y 33,2 por ciento, respectivamente); además, la proporción de hogares rurales que cuentan con personas adultas mayores es ligeramente menor en relación con los que no (33,7 y 38,4 por ciento, respectivamente).

En lo que respecta a la situación de pobreza de los hogares, la incidencia de la pobreza total y extrema en los hogares con personas adultas mayores (24,5 y 5,3 por ciento) es ligeramente inferior, a diferencia de los hogares que no cuentan con esa población (27,3 y 5,9 por ciento).

La tasa de participación en el mercado laboral de la población de 60 años y más es alta (35,7 por ciento), especialmente para los hombres, cuya tasa específica es de 52,4 por ciento. Si bien las tasas de desempleo abierto son bajas, en el caso de la población urbana la inserción de este grupo poblacional se produce, principalmente, en el sector informal urbano; mientras que entre la población rural esta inserción se produce en labores agropecuarias, presumiblemente tradicionales en la mayoría de los casos.

La distribución de las personas pensionadas de 60 años y más por quintiles de hogares ordenados según su ingreso per cápita muestra que las personas pensionadas por vejez e invalidez se concentran en los quintiles de mayores ingresos, ya que un poco más de la mitad pertenecen a hogares del quinto quintil (59,0 por ciento) y el 21,6 por ciento al cuarto quintil, donde una situación similar ocurre con la distribución de las personas que reciben pensiones por sobrevivencia, aunque con una concentración menor.

En el caso del programa Pensión Básica Universal, que ejecuta el FISDL–Ministerio de Desarrollo Local, se presenta una situación esperada: la pensión se concentra principalmente en los hogares de menores ingresos. Sin embargo, merece especial atención por parte de los ejecutores del programa analizar la focalización geográfica de dicha pensión, puesto que se sugiere acompañarla de un riguroso proceso de selección de los hogares para asegurar que sea recibida por la población objetivo. En este caso, la universalización de la cobertura evitaría la necesidad de invertir en la focalización de la población beneficiaria.

The background is split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a solid red color, and the lower-right portion is white. A thin blue line follows the diagonal boundary between the red and white areas.

Capítulo 04

► Propuesta de un programa universal de pensiones no contributivas

El objetivo de este informe es brindar insumos técnicos para analizar el costo e impacto de implementar un programa de pensiones universales en El Salvador, como parte de un proceso de reforma del sistema actual, que busca avanzar hacia la universalización de la cobertura, en el marco de las normas internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales. Se espera, además, que el informe contribuya al **diálogo social** sobre la pertinencia de incorporar instrumentos que busquen ampliar la cobertura del sistema de pensiones de El Salvador.

A continuación se presentan y analizan los costos de implementar diferentes alternativas de programas universales de pensiones no contributivas para personas adultas mayores, incluyendo su impacto en la incidencia de la pobreza nacional y de los hogares que incluyen miembros de este grupo poblacional, así como las proyecciones para su expansión.

Se consideran las tres alternativas siguientes:

- i) Programa de pensión básica universal para todos los que tengan la edad de admisión definida.
- ii) Programa de pensión básica universal con restricciones: para aquellos en edad pero excluyendo los que reciben pensión contributiva.
- iii) Programa de pensión básica universal con restricciones: para aquellos en edad y en situación de pobreza.

Para el conjunto de alternativas se debe definir: la edad a partir de la cual se otorga el beneficio (edad de admisión al programa); el monto de la pensión (transferencia), el costo de administración del programa, y la estimación poblacional de cada una de ellas.

Edad de admisión al programa

Se consideran tres posibles grupos de edad:

- 60 años y más,
 - 65 años y más, y
 - 70 años y más.
-

Monto de la pensión (transferencia)

Como se ha mencionado, la pensión que otorga el programa Pensión Básica Universal es de US \$ 50,00 mensuales, un monto que se ha mantenido estable desde el inicio del programa en el año 2009.

Ese monto será considerado como referencia en las estimaciones que se realicen, pero es importante su evaluación desde varias perspectivas. En primer lugar, se requiere analizar el impacto de la inflación sobre el monto de la pensión, considerando que, si el monto en 2009 (US \$ 50,00) se ajusta por la inflación anual¹⁹, en 2018 el monto que mantiene el poder adquisitivo de 2009 es de US \$ 56,20 (el costo de la vida aumentó un 12,6 por ciento entre 2009 y 2018). Sin embargo, para 2019, se estima que el valor correspondiente sería de US \$ 56,30.

Por su parte, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) señala en lo referente a las garantías básicas de seguridad social que para las personas adultas mayores la seguridad básica del ingreso debe ser “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

Para el caso de El Salvador, el mínimo que se debe considerar puede establecerse respecto a las líneas nacionales de pobreza extrema y total²⁰.

A continuación se muestran esas líneas de pobreza para 2009 y 2018 para áreas urbana y rural:

Cuadro 9

El Salvador. Línea de pobreza total y extrema, según área geográfica, 2009 y 2018

	Líneas de pobreza (per cápita, en US \$)			
	2009		2018	
	Extrema	Total	Extrema	Total
Urbana	44,3	88,7	53,4	106,8
Rural	27,9	55,7	34,0	68,1
Promedio urbano-rural	36,1	72,2	43,7	87,4

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM (DYGESTYC 2010 y 2019).

En el Cuadro 9, se observa que, en 2009, la pensión de US \$ 50,00 superaba las líneas de pobreza extrema urbana y rural, e incluso era solamente un 10,2 por ciento inferior a la línea de pobreza rural total. Sin embargo, en 2018, la pensión solamente supera la línea de pobreza extrema rural. Esto se debe a que, entre ambos años (2009 y 2018), las líneas de pobreza urbanas crecieron en un 20,5 por ciento y las rurales en un 22,1 por ciento (siendo 21,1 por ciento el promedio); mientras que el valor monetario de la pensión no tuvo variaciones.

A partir de los resultados anteriores, para esta propuesta se consideran cuatro posibles montos de pensión:

- ▶ US \$ 57,00, que corresponde al valor de 2009 actualizado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) –y de paso es un valor que supera las líneas de pobreza extrema de 2018–;
- ▶ US \$ 69,00, que equivale al valor redondeado de la línea de pobreza total rural de 2018;
- ▶ US \$ 88,00, que corresponde al valor redondeado de la línea de pobreza promedio urbana y rural de 2018, y
- ▶ US \$ 107,00, que corresponde al valor redondeado de la línea de pobreza urbana de 2018.

¹⁹ Medida por el IPC promedio anual, según el Banco Central de Reserva de El Salvador,

²⁰ La línea de pobreza extrema es igual al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la línea de pobreza total –o pobreza relativa– es igual al costo per cápita de la CBA ampliada (dos veces el costo de la CBA).

Costo de administración del programa

Este valor incluye tanto los costos administrativos del programa como el costo de entrega de la pensión (transferencia bancaria, camión remesero, etc.).

En un estudio realizado por el Departamento de Protección Social de la OIT (Ortiz, Durán-Valverde, Pal, Behrendt y Acuña-Ulate, 2017), que incluyó a 57 países del mundo de ingresos medios bajos (34 países) y bajos (23 países), se indagó sobre los costos de diferentes programas universales de protección social (a niños y niñas de 0 a 5 años, a mujeres con bebés recién nacidos, a personas con discapacidad severa y pensiones a personas adultas mayores).

En lo referente a los costos de administración del programa, dos resultados importantes que se han obtenido en dicho estudio son: en primer lugar, se debe esperar que los esquemas no contributivos tengan un alto costo administrativo inicial, pero una vez el programa se establezca, los costos deberían comenzar a reducirse; en segundo lugar, los costos de administración del programa aumentan con la focalización, es decir, que se estima un costo menor en los programas universales, a diferencia de los focalizados.

La estimación realizada para el conjunto de los 57 países indica que los costos de administración de los programas representan, en promedio, el 3 por ciento del valor total de las pensiones/transferencias cuando se trata de transferencias en efectivo de los programas universales, y el 11 por ciento en los que son focalizados.

Para las estimaciones realizadas en este informe, se considera el estudio de la OIT (Ortiz, Durán-Valverde, Pal, Behrendt y Acuña-Ulate, 2017) de la siguiente forma:

- i) 3 por ciento del costo de las pensiones/transferencias en la alternativa de una pensión universal;
- ii) 5 por ciento en la alternativa pensión universal excepto pensionados –pues no es una focalización compleja–, y
- iii) 11 por ciento en la que focaliza por situación de pobreza.

Estimaciones de población

Para este análisis, se utilizan las estimaciones y proyecciones de población de realizadas por la DIGESTYC para el período 2005-2050.

4.1. Estimaciones puntuales para las alternativas propuestas (2018)

A continuación se presentan, en primer lugar, estimaciones puntuales (2018) del costo total de cada una de las alternativas para luego realizar algunas consideraciones sobre los incrementos previstos a futuro en el costo de los programas, así como sobre la posibilidad de implementación gradual de los mismos. Las alternativas propuestas son:

- i) pensión básica universal para todos los que tengan la edad de admisión definida;
- ii) pensión para todos aquellos en edad, pero excluyendo los que reciben pensión contributiva, y
- iii) pensión para aquellos en edad y en situación de pobreza.

El costeo incluye diferentes escenarios: tres edades de admisión al programa (60 años y más, 65 años y más, y 70 años y más) y cuatro montos de transferencia (US \$ 57,00, US \$ 69,00, US \$ 88,00 y US \$ 107,00).

El costo de administración del programa se propone en tres porcentajes correspondientes a cada una de las alternativas (3, 5 y 11 por ciento del costo de las pensiones/transferencias, respectivamente) en función de su universalidad o grado de focalización.

En el caso de la pensión universal, se considera la totalidad de la población en la edad establecida en el programa Pensión Básica Universal, pero para las otras dos alternativas se deben realizar ajustes. Así, en la que se excluye a quienes perciben pensión contributiva, la estimación de los pensionados se obtuvo de los registros administrativos, por grupos de edad, para el año 2018 (ver Cuadro A.1):

Cuadro 10

El Salvador. Personas adultas mayores pensionadas por grupos de edad y tipo de régimen de pensiones, 2018

Edad	Total pensionados	ISSS	INPEP	SAP
de 60 años y más	144.801	41.251	49.891	53.659
de 65 años y más	114.011	37.776	45.685	30.550
de 70 años y más	84.068	32.533	39.531	12.004

Fuente: *Boletín Estadístico del Sistema Financiero* octubre-diciembre 2018 (ver Cuadros 18 y 40 del capítulo VIII Sistema de pensiones), Superintendencia del Sistema Financiero.

Así, a la población total estimada para los años siguientes, en cada caso, según la DIGESTYC, se le resta el total de pensionados arriba indicados.

Para el caso de la pensión básica universal para todos los que tengan la edad de admisión y se encuentren en situación de pobreza por insuficiencia de ingresos, se utilizaron las estimaciones de incidencia de la pobreza por ingresos en los grupos de población aquí considerados, según la EHPM 2018, que son las siguientes²¹:

Cuadro 11

El Salvador. Valores estimados de incidencia de la pobreza de ingreso de las personas adultas mayores por grupos de edad, 2018

Edad	Porcentaje de personas en situación de pobreza
de 60 años y más	25,6
de 65 años y más	26,9
de 70 años y más	27,2

Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM 2018.

La estimación de la población beneficiaria se realizó a partir de la multiplicación del total de población en cada grupo de edad por el respectivo porcentaje de incidencia de la pobreza de ingresos.

En los Cuadros A.2, A.3 y A.4 (ver Anexo estadístico), se presentan los detalles de los costos estimados para cada una de las alternativas propuestas de programas; además, se incluye tanto el costo total en millones de US \$ como su porcentaje respecto al PIB²². En el Cuadro 12, se presenta un resumen de los costos de las alternativas propuestas, donde se observa que el costo total de los programas aumenta proporcionalmente al incremento en el monto de la transferencia o en relación con el número de personas beneficiarias.

21 Para cada grupo de edad se determina, con datos de la EHPM 2018, el porcentaje de adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza.

22 El PIB de referencia (2018) es de US \$ 26.056,94 millones (Banco Central de Reserva de El Salvador).

Como se mencionó previamente, el costo total de los programas se reduce a medida que se incrementa la edad: al modificar el límite de la edad de participación del rango de 60 años y más a 65 años y más, el costo total se reduce en 28 por ciento; mientras que al cambiar el criterio a las personas de 70 años y más, el costo presenta una reducción para el grupo del 51,2 por ciento (respecto al costo para el grupo de 60 años y más).

De igual forma, el costo total de los programas se reduce a medida que aumenta la focalización, a pesar del mayor costo de administración: respecto al costo total del programa de una pensión universal, la exclusión de los pensionados contributivos reduce el costo total en un 19,2 por ciento, y al realizar una focalización en las personas adultas mayores en situación de pobreza, este valor se reduce en 71,6 por ciento (respecto al costo total para la pensión universal).

Cuadro 12

El Salvador. Comparación del costo total anual del programa según alternativas propuestas y costos administrativos, 2018

	Total de beneficiarios	Costo anual pensión con costos administrativos (millones US \$)				% del PIB			
		US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107	US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107
60 años y más									
alternativa 1	745.874	525	636	811	986	2,0	2,4	3,1	3,8
alternativa 2	601.073	432	523	666	810	1,7	2,0	2,6	3,1
alternativa 3	190.944	145	175	224	272	0,6	0,7	0,9	1,0
65 años y más									
alternativa 1	538.272	379	459	585	712	1,5	1,8	2,2	2,7
alternativa 2	424.261	305	369	470	572	1,2	1,4	1,8	2,2
alternativa 3	144.795	110	133	170	206	0,4	0,5	0,7	0,8
70 años y más									
alternativa 1	366.369	258	312	398	485	1,0	1,2	1,5	1,9
alternativa 2	282.301	203	245	313	381	0,8	0,9	1,2	1,5
alternativa 3	99.652	76	92	117	142	0,3	0,4	0,4	0,5

Alternativa 1: Pensión básica universal para todos los que tengan la edad admisión definida.

Alternativa 2: Pensión para todos aquellos en edad pero excluyendo los que reciben pensión contributiva.

Alternativa 3: Pensión para aquellos en edad y en situación de pobreza.

Fuente: Elaboración propia basada en resultados de los Cuadros A.2, A.3 y A.4 del Anexo estadístico de este informe.

Como se observa en el Cuadro 12, bajo los parámetros definidos anteriormente, la gama de opciones es amplia, y la decisión que se tome depende en gran medida de las prioridades del Estado, donde se incluye la necesidad de ampliar el espacio fiscal para la protección social.

De menos a más, la opción de menor costo sería la de atender a toda la población de 70 años y más en situación de pobreza, lo que significaría entregar una transferencia a aproximadamente 100.000 personas. Con una pensión mensual de US \$ 57,00, el costo total anual se acercaría a los US \$ 76 millones (0,3 por ciento del PIB).

Esta opción básicamente consiste en ampliar el actual programa de Pensión Básica Universal para toda su población objetivo, lo que significa prácticamente triplicar la cantidad de beneficiarios reportados en 2018. Además, debe tomarse en cuenta, que sería necesario introducir mejoras en el proceso de selección de las personas beneficiarias, para evitar filtraciones.

En el otro extremo, el costo total del programa universal de pensiones para toda la población de 60 años y más ascendería a US \$ 525 millones al año con una transferencia de US \$ 57,00 mensuales a las casi 750.000 personas en ese grupo de edad, con un costo que representa aproximadamente el 2,0 por ciento del PIB. Considerando la pensión de mayor monto (US \$ 107,00 mensuales), el costo total anual sería de US \$ 986 millones, que representa un 3,8 por ciento del PIB.

Si se beneficia a toda la población de 70 años y más, esto es, aproximadamente 367.000 personas, tomando en cuenta que el valor de la pensión es de US \$ 57,00, su costo total sería de US \$ 258 millones anuales, y para la de US \$ 107,00, el valor total estimado es de US \$ 485 millones anuales (equivalentes al 1,0 y 1,9 por ciento del PIB, respectivamente).

En el marco del programa de Pensión Básica Universal ya existente, atender a toda la población de 70 años y más debe ser considerada una prioridad, considerando la “regresividad” de las pensiones contributivas –en el sentido de que llegan principalmente a las familias de mayores ingresos–, adquiere importancia la exclusión de aquellas personas adultas mayores que reciben una pensión del sistema contributivo (alternativa 2). En este caso, se trata de 282.000 personas beneficiarias (según la proyección de la población), cuyo costo total anual se estima en US \$ 203 millones para la transferencia de US \$ 57,00 mensuales, y un costo total de US \$ 381 millones para la pensión de US \$ 107,00 (equivalentes al 0,8 y 1,5 por ciento del PIB, respectivamente).

De modo que el objetivo de los programas de pensión universal básica consiste en brindar garantías básicas de seguridad social que aseguren “una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (Recomendación núm. 202 de la OIT).

Como lo demuestra la experiencia internacional a la que se hizo referencia en el capítulo 1 de este informe, si bien los montos de las pensiones entregadas en los países analizados son, en general, reducidos “y por sí sola (la pensión) no puede rescatar a los adultos mayores de la pobreza”, tienen un importante impacto en el mejoramiento del bienestar de la población adulta mayor.

Impacto en la incidencia de la pobreza

En el Cuadro 13, se presenta el impacto en la situación de pobreza de las personas de 60 años y más a partir de la recepción de una pensión mensual, excluyendo a aquellas que reciben una pensión contributiva.

En este caso, la entrega de una pensión de US \$ 57,00 mensuales a la población de referencia tiene un fuerte impacto en la reducción de la pobreza, al comparar la situación “con pensión” respecto a la situación “sin programa”. Considerando la población de 60 años y más, la incidencia de la pobreza total se reduce a casi a la mitad, pasando del 25,6 al 13,1 por ciento; mientras que en relación con la pobreza extrema, su disminución pasa del 5,7 al 1,6 por ciento.

Cuadro 13

Situación de pobreza en las personas de 60 años y más, con y sin un programa de pago de una pensión mensual, excluyendo a aquellas que reciben un pensión contributiva, 2018 (en porcentajes)

	Sin programa	Con pensión mensual de			
		US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107
Personas 60 años y más					
% pobreza extrema	5,7	1,6	1,2	1,0	0,6
% pobreza total	25,6	13,1	11,7	10,0	8,3
Hogares					
% pobreza extrema	5,7	4,4	4,3	4,2	4,0
% pobreza total	26,3	22,4	21,9	21,3	20,6

Fuente: Estimación propia con datos de la EHPM 2018.

Al proporcionar una pensión mensual de US \$ 57,00 a los hogares, la reducción de la pobreza sería mayor que si se tomara en cuenta específicamente a la población adulta mayor, dado que prácticamente dos de cada tres hogares salvadoreños no cuentan con personas adultas mayores entre sus miembros y, por lo tanto, no recibirían pensión. En este caso, la pobreza total pasaría del 26,3 al 22,4 por ciento de los hogares, y la pobreza extrema, del 5,7 al 4,4 por ciento. A medida que aumenta el monto de la pensión, se estiman reducciones adicionales en la incidencia de la pobreza, aunque la magnitud de su impacto va disminuyendo.

Estos resultados son relevantes, pues ponen en evidencia como una transferencia monetaria directa y permanente a las personas adultas mayores tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza.

Además, ese impacto se extiende a un concepto más amplio de bienestar en esta población. Como se destaca en el estudio de la OIT *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras*: “en los últimos años ha surgido evidencia sobre los impactos de las pensiones sociales en áreas como la mejora de los niveles de vida del adulto mayor y su familia, la mejora en la autonomía financiera del beneficiario, la reducción de la desigualdad del ingreso, el reforzamiento del capital humano de las familias de las personas beneficiarias, los avances en los resultados educativos de los familiares, la promoción de la seguridad alimentaria, la mejora en la cohesión social, la mejora en la economía a nivel local y regional, la resiliencia ante desastres naturales, y, entre otros aspectos, su rol como un estabilizador económico y social en épocas de crisis” (OIT, 2020).

4.2. Consideraciones sobre los incrementos futuros en el costo de los programas

Los factores determinantes del crecimiento del costo de los programas universales de transferencias en efectivo son los siguientes: el crecimiento poblacional y el mantenimiento del poder adquisitivo de la transferencia.

En el Cuadro A.5 (ver Anexo estadístico), se presentan las proyecciones de la población adulta mayor en el período 2018-2030, según DIGESTYC y otros (2014). En él se observa que las tasas de crecimiento aumentan con el tiempo para todos los grupos poblacionales considerados, como resultado del proceso de envejecimiento de la población.

Para efectos del análisis de costos, una vez que se logre cubrir a toda la población meta, el incremento en el costo total anual del programa será igual al incremento de la población (más el ajuste por inflación); como referencia general, se puede considerar el crecimiento poblacional promedio en el periodo del 2,7 por ciento anual para los grupos de 60 años y más, y 65 años y más; y del 2,8 por ciento para el caso de las personas de 70 años y más (ver Cuadro A.5).

El segundo factor que debe tomarse en cuenta es el mantenimiento del poder adquisitivo de la transferencia y el aumento en los costos administrativos. Para ello, se deben considerar las variaciones en el IPC; como promedio para el período 2009-2019²³, la inflación anual se ha estimado en 1,2 por ciento, cifra que se puede considerar como referencia, aunque durante la ejecución del programa el ajuste se debe realizar con la inflación prevista para cada año en particular.

Considerando los dos factores en conjunto, el incremento en el costo total del programa una vez alcanzada la cobertura total de la población meta se puede aproximar en 4 por ciento anual.

Las proyecciones de costos en relación a las alternativas de programas de pensiones no contributivas presentadas en este informe pueden tomar en cuenta otros criterios distintos a la edad, como por ejemplo, excluir a las personas que reciben pensiones contributivas o incluir a quienes están en situación de pobreza.

En el caso de las pensiones contributivas, los estudios financiero-actuariales proporcionan información precisa de las variaciones en el número de pensionados por grupos de edad. En este caso, no fue posible obtener estos estudios para efectos del presente informe, pero deben ser tomados en cuenta para la

23 Calculado como la variación interanual de los IPC promedios anuales. Cifras del Banco Central de Reserva de El Salvador.

ejecución del programa que efectivamente se concrete a fin de asegurar la universalidad en la cobertura y la eficiencia en el gasto. Si no fuese posible obtener esta información, se pueden utilizar proyecciones a partir de la evolución reciente en el número de nuevas pensiones por vejez entregadas cada año (ver Cuadro A.6 del Anexo estadístico).

En el caso de la pobreza, las estimaciones a partir de las encuestas de hogares brindan una adecuada aproximación de la magnitud de la población a atender, pero en la práctica la estimación real depende de la constitución de un sistema de registro de la población en situación de pobreza (personas beneficiarias), con todos sus instrumentos de diagnóstico y selección. A partir de este registro debidamente conformado, para efectos de costeo, se debe elaborar un pronóstico anual de los cambios esperados en los niveles de pobreza, pronóstico que se sustenta en las previsiones de crecimiento económico, desempleo, ingreso de remesas, etc.

A corto plazo, mientras se conforma el registro de personas beneficiarias, para las previsiones de costos se debe aplicar el pronóstico arriba mencionado de las estimaciones, a partir de las encuestas de hogares o en función de la población efectivamente atendida en un año en particular, esto último cuando no se ha logrado atender a la población meta.

Además, se deben considerar ajustes en los costos administrativos, ya que los costos propuestos (estimados en este informe) se sustentan en la práctica internacional, por lo que, en un primer momento, se deben determinar los costos reales y proceder a realizar los ajustes correspondientes. Posteriormente, como se ha mencionado, los costos de administración del programa podrían reducirse conforme los procedimientos y la gestión del sistema se vayan consolidando, lo que implica hacer los ajustes respectivos en el costo total.

Por último, se pueden considerar diferentes opciones de implementación gradual de los programas, con costos incrementales en el tiempo. Esta gradualidad se puede dar en el monto de la pensión o transferencia, en la edad de admisión (por ejemplo, empezar con la población de 70 años y más e ir reduciendo gradualmente la edad), en la cobertura territorial (por municipios, urbano/rural y otras), en la situación de pobreza (por ejemplo, iniciar con la pobreza extrema, luego ampliar a los pobres no extremos, e incluso, posteriormente, a algún grado de vulnerabilidad a la pobreza).

A continuación, a modo de ejemplo, se presentan dos escenarios posibles para una implementación gradual en el tiempo, donde se trata de otorgar la pensión más baja considerada a toda la población de 70 años y más, excluyendo a los que reciben pensión contributiva, alcanzando la universalización en 5 y 10 años.

En el Cuadro 14, se presenta el detalle para el caso en que la universalización se alcanza en 5 años, partiendo de que su ejecución inicia en el año 2021, en el entendido de que el año 2020 es preparatorio y se seguirá ejecutando el programa de Pensión Básica Universal como se ha realizado hasta ahora.

Las proyecciones iniciales de población corresponden a las indicadas en el Cuadro A.5; además, se incluye una proyección de la población de 70 años y más que percibirá la pensión contributiva. Como se ha mencionado, no fue posible obtener los estudios actuariales que permitan una estimación más precisa, pero a partir de información publicada por la Superintendencia del Sistema Financiero sobre el número de pensionados por vejez a diciembre de cada año desde 2008 hasta 2019, fue posible realizar dicha estimación (ver Cuadro A.6). Según estos cálculos, se proyecta que cada año se agregan 2.782 nuevas personas pensionadas a las 84.068 personas de 70 años y más determinados en el capítulo anterior.

Cuadro 14

El Salvador. Costo anual de un programa de Pensión Básica Universal para la población de 70 años y más que no reciba pensión contributiva, con implementación gradual en 5 años, 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Población de 70 años y más ^{1/}	397.439	408.410	419.759	431.418	443.211
Población de 70 años y más con pensión contributiva ^{2/}	92.684	95.556	98.428	101.300	104.172
Población meta ^{3/}	304.755	312.854	321.331	330.118	339.039
% Población meta a atender	20	40	60	80	100
Beneficiarios atendidos	60.951	125.142	192.799	264.094	339.039
Monto pensión mensual (US \$) ^{4/}	60	62	63	64	65
Costo anual del programa (millones de US \$)	46,1	97,8	153,0	213,0	277,7
pensiones	43,9	93,1	145,8	202,8	264,5
costos administrativos (5%)	2,2	4,7	7,3	10,1	13,2

1/ Ver Cuadro A.5.

2/ Ver Cuadro A.6.

3/ Total de población en edad menos los que reciben pensión contributiva.

4/ Corresponde a los US \$ 57,00 mensuales estimados para el 2018, ajustados con una tasa de inflación anual de 1,2 por ciento y redondeados al entero más cercano.

Fuente: Elaboración propia con información estimada para este informe.

En los datos del Cuadro 14 se supone una gradualidad en la cobertura, atendiendo un 20 por ciento adicional de población cada año, lo que significa pasar de atender 61.000 personas mayores de 70 años –que no reciben pensión contributiva– en 2021 a 339.000 en 2025.

El monto de la pensión corresponde a los US \$ 57,00 mensuales estimados para el año 2018 (que a su vez corresponde en términos reales con los US \$ 50,00 de 2009), ajustados con una tasa de inflación anual del 1,2 por ciento, y redondeados al entero más cercano. El monto de la pensión iniciaría entonces en US \$ 60,00 en 2021, y se incrementaría los años siguientes a US \$ 62,00, US \$ 63,00, US \$ 64,00 y hasta los US \$ 65,00 en 2025. No obstante, durante la ejecución del programa, las cifras serán ajustadas con las estimaciones de la tasa de inflación de cada año en particular.

El costo total del programa, incluyendo el 5 por ciento del costo de administración al que se ha hecho referencia, iniciaría en el año 2021 con un estimado de US \$ 46,1 millones; y en el año 2025 alcanzará un costo total de US \$ 277,7 millones. Este monto final (2025) podría representar aproximadamente el 1,0 por ciento del PIB y cerca del 9,0 por ciento del gasto público social.

A partir del año 2026, según lo indicado en capítulo anterior, se puede esperar un incremento en el costo anual de entre el 4 y el 5 por ciento relacionado con el crecimiento poblacional, aumento en el número de personas pensionadas en el sistema contributivo, y por la tasa de inflación. Pero los costos pueden crecer mucho más si se opta por ampliar la población beneficiaria a 65 o 60 años y más.

En el Cuadro 15 se presenta la estimación de los costos del escenario anterior (atender a toda la población de 70 años y más, excluyendo a las personas que reciben pensión contributiva), considerando que en este caso se estaría avanzando hacia la cobertura universal con una mayor gradualidad, suponiendo un crecimiento del 10 por ciento anual, iniciando en el año 2021 y logrando el 100 por ciento en 2030; donde el monto de la pensión que corresponde a los US \$ 57,00 mensuales estimados para el año 2018, ajustándolos a una tasa de inflación anual de 1,2 por ciento y redondeados al entero más cercano.

Cuadro 15

El Salvador. Costo total anual de un programa de Pensión Básica Universal para toda la población de 70 años y más que no reciba pensión contributiva para implementarse gradualmente en 10 años, 2021-2030

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Población de 70 años y más	397,439	408,410	419,759	431,418	443,211	455,367	467,755	480,680	494,032	508,134
población de 70 años y más con pensión contributiva	92,684	95,556	98,428	101,300	104,172	107,044	109,916	112,788	115,660	118,532
población meta	304,755	312,854	321,331	330,118	339,039	348,323	357,839	367,892	378,372	389,602
% poblac. meta a atender	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
beneficiarios atendidos	30,476	62,571	96,399	132,047	169,520	208,994	250,487	294,314	340,535	389,602
monto pensión mensual (US \$)	60	62	63	64	65	67	68	70	71	72
Costo anual programa (millones de US \$)	23,0	48,9	76,5	106,5	138,8	176,4	214,6	259,6	304,6	353,4
pensiones	21,9	46,6	72,9	101,4	132,2	168,0	204,4	247,2	290,1	336,6
costos administrativos (5%)	1,1	2,3	3,6	5,1	6,6	8,4	10,2	12,4	14,5	16,8

1/ Ver Cuadro A.5.

2/ Ver Cuadro A.6.

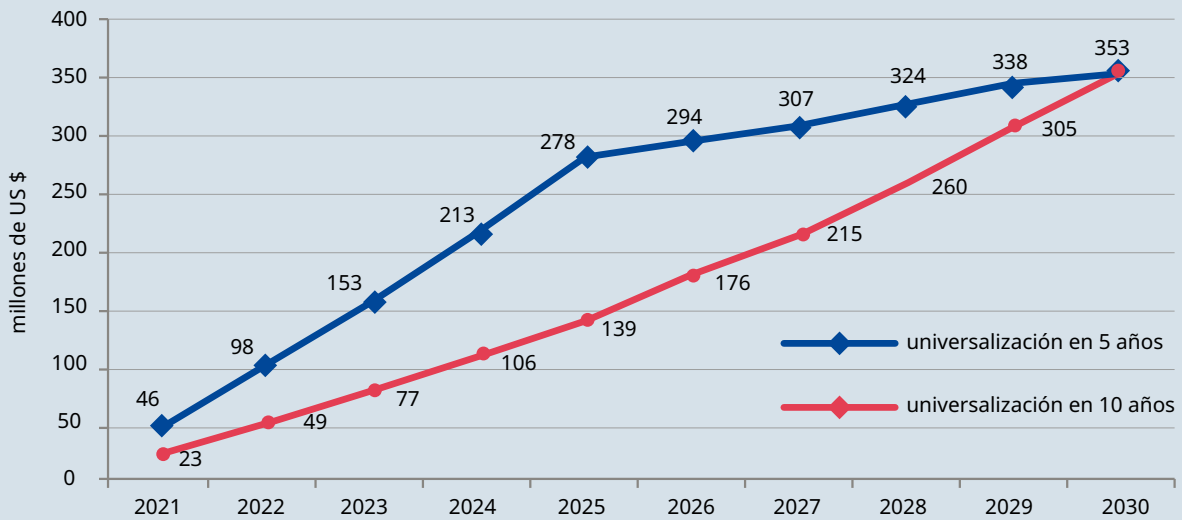
3/ Total de población en edad menos los que reciben pensión contributiva.

4/ Corresponde a los US \$ 57,00 mensuales estimados para el año 2018, ajustados con una tasa de inflación anual del 1,2 por ciento y redondeados al entero más cercano.

Como se aprecia en el Cuadro 15, para este escenario, el crecimiento en el número de personas beneficiarias del programa es más lento, respecto a la propuesta de 5 años (ver Cuadro 14), alcanzando el mismo costo total del programa al cabo del décimo año, como se refleja en el Gráfico 2, donde se comparan ambas situaciones. En el año 2030, el costo total del programa asciende a US \$ 353 millones para ambas alternativas.

Gráfico 2

El Salvador. Costo total anual de un programa de Pensión Básica Universal para toda la población de 70 años y más que no reciba pensión contributiva universalizándolo gradualmente en 5 y 10 años, 2021-2030
(en millones de US \$)



La gradualidad en la implementación del programa es entonces una opción relevante que se debe considerar, pero exige definir muy claramente las metas anuales de personas beneficiarias por atender, y garantizar la asignación presupuestaria respectiva.

The background is split diagonally from the top-left to the bottom-right. The upper-left portion is a solid red color, while the lower-right portion is white. A thin blue line follows the diagonal boundary between the red and white areas.

Capítulo 05

► Consideraciones en torno a la viabilidad de implementar el programa

En los últimos años, El Salvador ha mantenido bajos niveles de cobertura de pensiones por vejez en relación con la población en edad legal de jubilación (60 años y más para los hombres, y 55 años y más para las mujeres).

Si bien se han producido avances en esta cobertura en el período 2009-2018, sigue situándose por debajo del promedio latinoamericano (referente a 18 países), donde El Salvador se mantiene entre los 7 países con una cobertura efectiva inferior al 30 por ciento. Buena parte del avance se ha dado por la vía de las pensiones no contributivas, pero con excepción de las pensiones del programa de Pensión Básica Universal que se entregan específicamente a la población de 70 años y más, las otras pensiones no contributivas que percibe la población adulta mayor provienen de situaciones concretas relacionadas con la realidad nacional (el conflicto armado que se extendió por muchos años), pero no propiamente por la cobertura al riesgo de la vejez.

En este ámbito, adquiere especial importancia para el país garantizarle a la población adulta mayor una pensión acorde con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que brinde una seguridad básica de ingreso, “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

Conviene reiterar algunos de los aspectos destacados en los capítulos anteriores; en primer lugar, que la experiencia internacional evidencia que países con ingresos similares a El Salvador han logrado efectivamente ampliar las pensiones no contributivas, alcanzando la universalidad. En segundo lugar, que el camino para lograrla ha sido distinto entre países: en algunos casos, la ampliación de la cobertura ha sido gradual a lo largo del tiempo, e inclusive progresiva en el sentido de incorporar otros grupos de edad beneficiarios. De igual forma, el monto de las pensiones no contributivas ha crecido gradualmente, donde el financiamiento de las pensiones proviene tanto de impuestos generales como de fuentes específicas, dependiendo de la realidad de cada país. Debe considerarse también que el costo de los programas ha sido asequible, tomando en cuenta que el costo global ronda aproximadamente el 1,0 por ciento del PIB. Por último, la experiencia internacional muestra que los países han optado por una diversidad de opciones para identificar espacio fiscal para la protección social, y en algunos casos para el financiamiento de pensiones no contributivas para personas adultas mayores²⁴.

Si bien los montos de las pensiones entregadas en los países analizados son, en general, reducidos, “y por sí sola (la pensión) no puede rescatar a los adultos mayores de la pobreza”, lo cierto es que programas de este tipo mejoran el bienestar de la población adulta mayor de los países, lo cual constituye un logro importante.

Las simulaciones realizadas para El Salvador evidencian el impacto de este tipo de pensiones en la reducción de la pobreza, pero se ha destacado, a la vez, que ese impacto se extiende a un concepto más amplio de bienestar de este grupo poblacional, que incluye la mejora de los niveles de vida no solo de la persona adulta mayor, sino incluso en el de su familia.

24 Recientemente la OIT ha producido un conjunto de informes técnicos para identificar opciones de espacio fiscal para la protección social en un contexto de diálogo social. Se recomienda consultar Durán-Valverde y Pacheco (2012), Ortiz, Cummins y Karunanethy (2017) y Ortiz, Chowdhury, Durán-Valverde, Muzaffar y Urban (2019).

Asimismo, se generan otros aspectos positivos como: mejora en la autonomía financiera de la persona beneficiaria, reducción de la desigualdad del ingreso, reforzamiento del capital humano de las familias de las personas beneficiarias, avances en los resultados educativos de sus familiares, promoción de la seguridad alimentaria, progreso en la cohesión social, mejora en la economía local y regional, resiliencia ante desastres naturales, entre otros; que se relacionan con su rol como un estabilizador económico y social en épocas de crisis.

En el capítulo anterior se plantearon tres programas alternativos para que el país avance en el logro de las garantías básicas de seguridad social para las personas adultas mayores, específicamente en la seguridad básica del ingreso:

- i) pensión básica universal para todos los que tengan la edad de admisión definida;
- ii) pensión paraa todos aquellos en edad pero excluyendo los que reciben pensión contributiva; y
- iii) pensión para aquellos en edad y en situación de pobreza.

Los costos de estas alternativas, según diferentes grupos de edad de la población que se pretende atender y montos propuestos de pensión (ver Cuadro 8), son un punto de referencia cuando se comparan en relación al PIB y al gasto en desarrollo social del sector público consolidado, que en el año 2018 fue de US \$ 3.437,8 millones (Ministerio de Hacienda, 2019)²⁵, cifra que representa el 9,0 por ciento del PIB.

Para la ejecución del programa, el país ya posee una experiencia previa en la administración de programas similares, donde se destaca el FISDL-Ministerio de Desarrollo Local, que cuenta con amplia experiencia en la administración de programas sociales, incluyendo la actual Pensión Básica Universal, aunque también se destaca la experiencia que la Unidad de Pensiones del ISSS posee. En cualquier caso, avanzar con un proceso de universalización implica de igual manera tomar en cuenta el fortalecimiento de estrategias vinculadas con los procesos de inscripción de los beneficiarios, la identificación de los potenciales beneficiarios, los mecanismos de pago utilizados, la auditoría y control en el otorgamiento de las transferencias, el sistema de monitoreo y evaluación del régimen, la comunicación social del régimen no contributivo de pensiones, entre otros aspectos.

Además, la unidad ejecutora del programa debe mantener una estrecha relación con el Registro Nacional de las Personas Naturales, con la administración de los regímenes de pensiones contributivas (ISSS, INPEP, IPSFA y AFP), así como de pensiones no contributivas (Unidad de Atención a Veteranos y Excombatientes del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y FOPROLYD).

En este contexto, este informe constituye una contribución al **diálogo social**, para orientarlo en la búsqueda de opciones para avanzar con la universalización de la cobertura del sistema de pensiones de El Salvador.

Para concluir, se puede decir que la universalización de un programa de pensión básica en El Salvador es **necesario**, a partir del contexto de las personas adultas mayores del país y las evaluaciones de impacto realizadas en relación con la pobreza; **posible**, porque existe institucionalidad y experiencia previa con la Pensión Básica Universal, y **asequible**, porque países con ingreso similar lo han logrado y los cálculos correspondientes a los costos lo confirman.

25 Se refiere al presupuesto devengado. Los principales sectores en la estructura del gasto social son: educación, con 30,4 por ciento del total; seguido por trabajo y previsión social, con 25,6 por ciento; salud, con 18,5 por ciento, y gobernación y desarrollo territorial con 10,2 por ciento.



Bibliografía

- Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2013. *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*.
- CEPAL. s. f. «Renta Universal de Vejez 'Renta Dignidad' (2008-)». <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>
- El Salvador, DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos), Ministerio de Economía. 2010. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009*.
- . 2019. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018*.
- El Salvador, DIGESTYC, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) y CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2014. *El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050*.
- El Salvador, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). 2019a. *Boletín estadístico julio-diciembre 2018*.
- . 2019b. Anuario estadístico 2018.
- El Salvador, Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). 2019. «Resumen estadístico previsional diciembre 2018».
- Durán-Valverde, Fabio y José Francisco Pacheco. 2012. «Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa». ILO ESS paper No. 33.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). 2019. «Estadísticas del ISSS 2018». <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iss/documents/estadisticas>
- Ministerio de Hacienda. 2019. «Estados Presupuestarios y Financieros: Consolidado de Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas no Empresariales y Empresas Públicas». En *Informe de la Gestión Financiera del Estado*.
- OIT. 2012. «Fiscal space and the extensión of social protection: Lessons learnt from developing countries». ILO Extension of Social Security Series N° 33.
- . 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.
- . 2018. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático 4.
- . 2020. *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras. Desafíos y propuestas para el diseño de un sistema*.

- OIT y FUNDAUNGO. 2020. *Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales*.
- Ortiz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Karuna Pal, Christina Behrendt y Andrés Acuña-Ulate. 2017. «Universal Social Protection Floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries». ILO Extension of Social Security Series No. 58.
- Ortiz, Isabel, Matthew Cummins y Kalaivani Karunanethy. 2017. «Espacio fiscal para la protección social y los ODS: Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países». Serie Extensión de la Seguridad Social No. 48.
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán-Valverde, Taneem Muzaffar y Stefan Urban. 2019. *Fiscal space for social protection: A handbook for assessing financing options*. OIT.
- Westphal, Thea. 2016. «Lesotho: Universal Old Age Pension». ILO Country Note Series.

Anexo estadístico

Cuadro A.1

El Salvador. Personas pensionadas por sexo y grupo de edad según régimen, 2018

	Total pensionados	hasta 54 años	55-59 años	60-64 años	65-69 años	70 años y más
INPEP						
Total pensionados	53.184	1.630	1.663	4.206	6.154	39.531
Hombres	19.743	499	88	885	2.315	15.956
Mujeres	33.441	1.131	1.575	3.321	3.839	23.575
Vejez	36.368	0	584	2.562	4.062	29.160
Hombres	17.949	0	1	757	2.176	15.015
Mujeres	18.419	0	583	1.805	1.886	14.145
Invalidez	429	27	35	56	48	263
Hombres	287	21	31	44	34	157
Mujeres	142	6	4	12	14	106
Viudez	14.934	668	945	1.520	2.000	9.801
Hombres	899	6	20	54	87	732
Mujeres	14.035	662	925	1.466	1.913	9.069
Orfandad	1.274	935	99	68	44	128
Hombres	567	472	36	30	18	11
Mujeres	707	463	63	38	26	117
Progenitores	179	0	0	0	0	179
Hombres	41	0	0	0	0	41
Mujeres	138	0	0	0	0	138
IVM-ISSS						
Total pensionados	44.068	1.514	1.303	3.475	5.243	32.533
Hombres	17.748	546	118	1.090	1.789	14.205
Mujeres	26.320	968	1.185	2.385	3.454	18.328
Vejez	29.616	0	416	2.090	3.317	23.793
Hombres	16.502	0	3	999	1.704	13.796
Mujeres	13.114	0	413	1.091	1.613	9.997
Invalidez	175	101	68	5	0	1
Hombres	148	75	67	5	0	1
Mujeres	27	26	1	0	0	0

	Total pensionados	hasta 54 años	55-59 años	60-64 años	65-69 años	70 años y más
Viudez	13.006	524	751	1.320	1.890	8.521
Hombres	512	11	14	45	67	375
Mujeres	12.494	513	737	1.275	1.823	8.146
Orfandad	1.073	889	68	60	34	22
Hombres	560	460	34	41	18	7
Mujeres	513	429	34	19	16	15
Progenitores	198	0	0	0	2	196
Hombres	26	0	0	0	0	26
Mujeres	172	0	0	0	2	170
SAP						
Total pensionados	89.084	23.109	12.316	23.109	18.546	12.004
Hombres	59.763	19.561	3.225	14.284	12.356	10.337
Mujeres	29.321	3.548	9.091	8.825	6.190	1.667
Vejez	51.561	0	8.595	19.790	15.977	7.199
Hombres	28.412	0	19	11.480	10.259	6.654
Mujeres	23.149	0	8.576	8.310	5.718	545
Invalidez	2.474	1.801	487	135	40	11
Hombres	1.896	1.271	452	126	36	11
Mujeres	578	530	35	9	4	0
Viudez	15.039	8.371	2.374	2.035	1.363	896
Hombres	13.212	7.434	2.065	1.769	1.182	762
Mujeres	1.827	937	309	266	181	134
Orfandad	12.007	12.007	0	0	0	0
Hombres	10.089	10.089	0	0	0	0
Mujeres	1.918	1.918	0	0	0	0
Progenitores	8.003	930	860	1.149	1.166	3.898
Hombres	6.154	767	689	909	879	2.910
Mujeres	1.849	163	171	240	287	988

Fuente: *Boletín Estadístico del Sistema Financiero* octubre-diciembre 2018 (ver Cuadros 18 y 40 del capítulo VIII Sistema de pensiones), Superintendencia del Sistema Financiero.

Cuadro A.2

El Salvador. Estimación del costo de un programa de pensión básica universal que atienda a la totalidad de la población que cumpla la edad de ingreso al programa, 2018

Edad de ingreso al programa	Población beneficiaria	Monto pensión mensual			
		US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107
Costo anual transferencia (millones US \$)					
60 años y más	745.874	510,2	617,6	787,6	957,7
65 años y más	538.272	368,2	445,7	568,4	691,1
70 años y más	366.369	250,6	303,4	386,9	
Costo incluyendo gasto administrativo del 3 por ciento (millones US \$)					
60 años y más		525,5	636,1	811,3	986,4
65 años y más		379,2	459,1	585,5	711,9
70 años y más		258,1	312,5	398,5	
Costo total como porcentaje del PIB					
60 años y más		2,0	2,4	3,1	3,8
65 años y más		1,5	1,8	2,2	2,7
70 años y más		1,0	1,2	1,5	

Fuente: estimación propia y cifras de población de DIGESTYC y otros (2014) y PIB del Banco Central de Reserva.

Cuadro A.3

El Salvador. Estimación del costo de un programa de pensión básica universal que atienda a la totalidad de la población que cumpla la edad de ingreso al programa, pero excluyendo a los que reciben pensión contributiva, 2018

Edad de ingreso al programa	Población beneficiaria	Monto pensión mensual			
		US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107
Costo anual transferencia (millones US \$)					
60 años y más	601.073	411,1	497,7	634,7	771,8
65 años y más	424.261	290,2	351,3	448,0	544,8
70 años y más	282.301	193,1	233,7	298,1	362,5
Costo incluyendo gasto administrativo del 5 por ciento (millones US \$)					
60 años y más		431,7	522,6	666,5	810,4
65 años y más		304,7	368,9	470,4	572,0
70 años y más		202,7	245,4	313,0	380,6
Costo total como porcentaje del PIB					
60 años y más		1,7	2,0	2,6	3,1
65 años y más		1,2	1,4	1,8	2,2
70 años y más		0,8	0,9	1,2	1,5

Fuente: Estimación propia y cifras de población de DIGESTYC y otros (2014) y PIB del Banco Central de Reserva.

Cuadro A.4

El Salvador. Estimación del costo de un programa de pensión básica universal que atienda a la totalidad de la población que cumpla la edad de ingreso al programa que se encuentre en situación de pobreza, 2018

Edad de ingreso al programa	Población beneficiaria	Monto pensión mensual			
		US \$ 57	US \$ 69	US \$ 88	US \$ 107
Costo anual transferencia (millones US \$)					
60 años y más	190.944	130,6	158,1	201,6	245,2
65 años y más	144.795	99,0	119,9	152,9	185,9
70 años y más	99.652	68,2	82,5	105,2	128,0
Costo incluyendo gasto administrativo del 11 por ciento (millones US \$)					
60 años y más		145,0	175,5	223,8	272,1
65 años y más		109,9	133,1	169,7	206,4
70 años y más		75,7	91,6	116,8	142,0
Costo total como porcentaje del PIB					
60 años y más		0,6	0,7	0,9	1,0
65 años y más		0,4	0,5	0,7	0,8
70 años y más		0,3	0,4	0,4	0,5

Fuente: Estimación propia y cifras de población de DIGESTYC y otros (2014) y PIB del Banco Central de Reserva.

Cuadro A.5

El Salvador. Estimaciones de población adulta mayor por grupos de edad, 2018-2030

	Estimaciones de población			Tasa de crecimiento		
	60 años y más	65 años y más	70 años y más	60 años y más	65 años y más	70 años y más
2018	745.874	538.272	366.369	2,5	2,6	2,7
2019	764.687	552.433	376.435	2,5	2,6	2,7
2020	784.248	566.819	386.745	2,6	2,6	2,7
2021	804.754	581.557	397.439	2,6	2,6	2,8
2022	826.059	596.566	408.410	2,6	2,6	2,8
2023	848.350	612.104	419.759	2,7	2,6	2,8
2024	871.621	628.326	431.418	2,7	2,7	2,8
2025	895.671	645.148	443.211	2,8	2,7	2,7
2026	920.805	662.899	455.367	2,8	2,8	2,7
2027	946.788	681.370	467.755	2,8	2,8	2,7
2028	973.824	700.812	480.680	2,9	2,9	2,8
2029	1.001.525	720.936	494.032	2,8	2,9	2,8
2030	1.030.106	742.002	508.134	2,9	2,9	2,9
promedio				2,7	2,7	2,8

Fuente: DIGESTYC y otros (2014) y estimación propia.

Cuadro A.6

El Salvador. Pensionados por vejez a diciembre de cada año, 2008-2019

	Pensionados por vejez según régimen					Variación anual en total
	Total	Total SPP	INPEP	ISSS	Total SAP	
2008	88.921	75.370	40.102	35.268	13.551	-
2009	88.851	74.275	39.527	34.748	14.576	-70
2010	87.880	72.094	38.232	33.862	15.786	-971
2011	89.421	71.916	38.111	33.805	17.505	1.541
2012	89.730	70.825	37.589	33.236	18.905	309
2013	90.669	70.625	37.773	32.852	20.044	939
2014	100.692	69.009	36.876	32.133	31.683	10.023
2015	103.992	68.015	36.542	31.473	35.977	3.300
2016	109.617	67.763	36.812	30.951	41.854	5.625
2017	113.695	67.012	36.782	30.230	46.683	4.078
2018	117.545	65.984	36.368	29.616	51.561	3.850
2019	119.521	64.443	35.715	28.728	55.078	1.976
promedio						2.782

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero (varios años). Resumen estadístico previsional a diciembre de cada año y estimación propia.

**Impulsar la justicia social,
promover el trabajo decente**

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

ilo.org/sanjose

Oficina de la OIT para
América Central, Haití,
Panamá y República
Dominicana
San José, Costa Rica