

C

E

D

M

**ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS REFORMAS
REALIZADAS A LA SEGURIDAD SOCIAL
(ISSS Y AFP)**

Glenda Alicia Vaquerano
Ledy Alejandrina Moreno
Carolina Elías

CEDM



**Estudio sobre el cumplimiento de
las reformas realizadas a la seguridad social
(AFP-ISSS)**

Marzo de 2007

CEDM

*Concertación por un Empleo Digno en la Maquila - CEDM
Las Méridas – MSM- ORMUSA- FEASIES- Las Dignas
Mujeres Transformando*

Informe realizado por:

*Glenda Alicia Vaquerano
Ledy Alejandrina Moreno
Carolina Elías*

*Diseño y edición:
Vilma Vaquerano
Patricia Portillo*

ÍNDICE

	Página
Introducción	5
Objetivos y metodología	7
I- Línea del tiempo: relación breve de los hechos relevantes sobre las políticas y actuaciones en materia de las reformas al sistema de pensiones	8
II- Normativa en materia de seguridad social: categoría legislación, reglamentos.	16
III- Antecedentes y contextualización del Sistema de Previsión Social en el marco del modelo económico neoliberal.	22
1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador	
2. Las privatizaciones en el marco del modelo económico neoliberal	
3. Datos generales: afiliados totales al Sistema de Ahorro para Pensiones público y privado.	
IV- El sistema de pensiones en El Salvador: Actores, actoras y roles	33
1. Superintendencia del Sistema de Pensiones	
2. Instituto Salvadoreño del Seguro Social	
3. Fiscalía General de la República	
4. Ministerio de Trabajo y Previsión Social	
5. Administradoras de Fondos de Pensiones	
6. Empresa privada	
7. ASAFONDOS	
V- Identificar los vacíos legales, institucionales y de aplicación de la ley de parte de las instancias públicas competentes en materia de seguridad social.	42
1. Falta de claridad en los procedimientos para reclamo de mora en la etapa administrativa y judicial.	

2. Vacíos en la aplicación de la normativa de parte de las instancias públicas competentes
3. El problema del déficit fiscal

VI-	Conclusiones	59
VII-	Recomendaciones	61
VIII-	Referencias Bibliográficas	62
Anexos	65

INTRODUCCION

El presente “Estudio sobre el cumplimiento de las reformas realizadas a la seguridad social (AFP-ISSS)”, en materia de cotizaciones a la Administradora de Fondos de Pensiones y al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, responde a la preocupación de la Concertación por un Empleo Digno en la Maquila, CEDM, ante la problemática de miles de personas trabajadoras, en que las y los empleadores les descuentan las cuotas previsionales y luego no las reportan a las instituciones correspondientes.

En el año 2003, hubo reformas al Código Penal y se introduce la figura del tipo penal “Apropiación o retención de cuotas laborales” Art. 245, Código Penal. “El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones de asistencia o seguridad social o sindical o no los ingrese en tales instituciones en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años”.

En noviembre de 2006, hubo nuevas reformas quedando el artículo de la siguiente manera: “El empleador, pagador institucional, o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare o que retuviere ilegalmente fondos, contribuciones, cotizaciones, cuotas de amortización a préstamos de los trabajadores o cuentas destinadas legalmente al Estado, instituciones de crédito o bancarias, intermediarios financieros bancarios, o instituciones de asistencia social, seguridad social o sindical, o no los ingrese en tales instituciones en el plazo y monto determinado en la ley, en el contrato correspondiente o en la orden de descuento, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años”.

Con las nuevas reformas penales aumentó la sanción de cuatro a ocho años de prisión, pese a ello la problemática de mora continúa y muchos empleadores y empleadoras continúan apropiándose de las cotizaciones, afectando con ello, al sector más vulnerable de la relación laboral.

En la primera parte del informe se contextualiza el problema, caracterizando el sistema de previsión social vigente, en el marco del modelo económico, mostrando los antecedentes normativos; se ubica el actual sistema de pensiones en el marco de las privatizaciones según el actual modelo económico; en la segunda parte

se señalan las funciones de los principales actores, actoras y roles dentro de la problemática abordada; se finaliza identificando vacíos normativos, institucionales y de aplicación de la ley de parte de las instancias públicas competentes en materia de seguridad social.

Objetivos y metodología

Objetivo: Realizar un informe que visibilice los vacíos legales y obstáculos institucionales para la correcta aplicación de la ley relativa a la retención ilegal de cuotas laborales.

Objetivos específicos:

- a) Contextualizar el problema caracterizando el actual Sistema de Previsión Social en el marco del modelo económico.
- b) Identificar los vacíos legales y de aplicación de la ley de parte de las instancias públicas competentes en materia de seguridad social.

Metodología de investigación

El cumplimiento de los objetivos del estudio se realizó a partir de la siguiente estrategia metodológica:

- a) Recopilación e interpretación de información documental (estudios, artículos, pronunciamientos, noticias periodísticas, etc.).
- b) Entrevistas a informantes claves en El Salvador, se realizaron por medios electrónicos y/o vía telefónica y entrevistas personales a profundidad.
- c) Realización de conversatorios con el movimiento de mujeres, sindicatos, la Concertación por un Empleo Digno en la Maquila, con la empresa privada, y con el Director Ejecutivo de ASAFONDOS.

I- Línea del tiempo

Relación breve de los hechos relevantes sobre políticas y actuaciones en materia de las reformas al sistema de pensiones

Antes de 1995

La Seguridad Social en El Salvador, se ha desarrollado por medio de la creación de Leyes dispersas, destinadas a proteger a determinados grupos o sectores (empleados privados, públicos, docentes, militares, etc.). Tales como: La Ley sobre Accidentes de Trabajo de 1911, sustituida en 1956, por la Ley de Riesgos Profesionales; la Ley de Protección de Empleados de Comercio de 1927, y cuya aplicación se extendió a trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas en 1942; la Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles; la Ley de Pensiones y Montepíos Militares; la Ley de Pensiones y Jubilaciones de 1930; la Ley de Botiquines de 1950; la Ley de Contratación Individual del Trabajo de 1953; la Ley del Seguro Social de 1949.

1996

El Decreto Legislativo No. 926 de fecha 19 de diciembre de 1996, contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, la cual establece que es una institución de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria.

La Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo No. 927 de fecha 20 de diciembre de 1996, mediante el cual se crea el Sistema de Ahorro para Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal, lo que significó una transformación del sistema previsional y una delegación de responsabilidades que posibilitó, facultar al sector privado, la administración de los Fondos de Pensiones, propiedad de los trabajadores.

1997

En enero de 1997, entraron en vigencia las mencionadas leyes (ver apartado 1996) al mismo tiempo en que se comenzó a crear toda la estructura de las nuevas instancias así como los nombramientos de los funcionarios.

En el primer trimestre de 1997 se elaboraron los primeros instrumentos legales que fueron aprobados por el Órgano Ejecutivo, entre los que se destacan los reglamentos: Autorización para la constitución de las instituciones administradoras de fondos de pensiones; - Gestión empresarial de instituciones administradoras de fondos de pensiones,

1998

El 15 de abril de 1998, se autorizó la operación de AFP Confía S.A.; AFP Máxima, S.A.; AFP Previsión, S.A.; AFP porvenir, S.A.; y AFP PROFUTURO, S.A., las cuales tenían como meta afiliar al nuevo sistema a 526,000 cotizantes.

El 29 de agosto de 1998, la sala de lo constitucional resolvió que la ley del sistema de ahorro para pensiones era constitucional.

El 8 de octubre de 1998 se emitió el decreto legislativo No.437 el cual consistía en ampliar en seis meses, el período para que las personas pudieran optar por afiliarse al SAP o quedarse en el sistema público de pensiones.

2000

El 1 de septiembre de 2000, las AFP máxima S.A., Porvenir S.A., y Previsión S.A. se fusionaron para convertirse en AFP CRECER. S.A.

El 9 de noviembre de 2000, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto No.192, que reforma la Ley SAP, permitiendo que los cotizantes del IPSFA, optaran por reafiliarse a ese Instituto, pero que al hacerlo, quedarán excluidos del nuevo sistema y rescindida la afiliación que tuvieran con el ISSS, INPEP o alguna AFP.

2001

Uno de cada ocho patronos no cotiza al Seguro Social. 26 mil 980 trabajadores no están siendo protegidos; los patronos morosos han impedido a 27 mil trabajadores y a sus familias acceder a los servicios de salud por los que les descontaron. www.asafondos.org.sv. 11 de noviembre de 2001.

Tras calificarlo de "hurto", el Ministro de Trabajo, José Roberto Espinal, pidió mano dura de parte de la Fiscalía, que ya investiga las denuncias en contra de 118 empresas o patronos que no han pagado las cuotas laborales descontadas a los salarios de 6 mil 644 empleados. Ese ilícito laboral está afectando un total de 26 mil 980 empleados. Ellos y sus familias no pueden pasar consulta en el Seguro, a pesar de haber visto reflejados en su boletas de pagos los descuentos.

Sistema de pensiones registra más de 26 mil nuevos afiliados. La tasa de crecimiento de afiliados con relación al trimestre anterior, es de 40%, según la SP. La estrategia de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) de afiliar a las personas independientemente de si se encuentran trabajando o no, ha permitido que la cartera de afiliación del sistema aumente cada vez más. Hasta agosto de este año, se había registrado un incremento de 26 mil nuevos afiliados al sistema de pensiones. Esta cifra representa 40% más de lo que se reportó en mayo de este mismo año, cuando se tenían 18 mil personas más registradas en el sistema. Con el último registro, el total de afiliados asciende ya a 1 millón 239 mil 827 personas. 3 de noviembre de 2001.

Las pensiones serán, según los cálculos del gobierno, las causantes de que exista déficit en las finanzas públicas durante los próximos años. Según la política de endeudamiento estatal 2004-2009, en 2004 el déficit sin pensiones era del -0.9%, pero subía a -2.9%, al unirlo el pago de pensiones. Diario El Mundo, 25 de octubre de 2001.

Artiga informó a la Corte Suprema de Justicia que la disposición no viola la ley, en respuesta a la demanda de la PDDH. El Fiscal General de la República, informó a la Corte Suprema de Justicia que las reformas a la ley de Pensiones que dicen que los cotizantes se jubilarán al cumplir 60 años los hombres y 55 las mujeres, cuando tengan 25 años de servicio o más, no viola la Constitución como lo denunció la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Beatricce de Carrillo. Publicada 12 de octubre 2001, El Diario de Hoy.

Decreto 891. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones Decreto 891, publicado en el Diario Oficial de fecha 21 de diciembre de 2001. Tomo No. 369.

2002

Pensionados a la espera de su Certificado. Algunos jubilados reciben su pensión sin tener el certificado, debido a que fue una medida contingencial tomada por el sistema previsional para evitar que los salvadoreños se quedaran sin el dinero al momento de jubilarse. 25 de noviembre 2002, El Diario de Hoy.

2003

D. L. 131/2003, Arts. 135 inciso 1° y 137 inciso último de la Constitución."Art. 1. Reformase el Art. 245 de la siguiente manera: Apropiación o Retención de Cuotas Laborales. Art. 245. El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones de asistencia o seguridad social o sindical o no los ingrese en tales instituciones en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años".

Decreto Legislativo N° 130, de 18-IX-2003, publicado en el D. O. N° 15, tomo 362, correspondiente al 23-01-2004, que contiene reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (LEZOFIC).

"Art. 1. Reformase el inciso segundo del Art. 3 de la siguiente manera: 'Dichos bienes o servicios podrán ser destinados a la exportación directa o indirecta al área centroamericana o fuera de ésta, o para su posterior nacionalización siempre y cuando las empresas interesadas presenten a la autoridad aduanera las respectivas solvencias de pago al Instituto Salvadoreño del Seguro Social y a las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones, de las cotizaciones correspondientes a los treinta días anteriores a aquel en el que se lleve a cabo la exportación de los productos".

"Art. 2. Adicionase un inciso al Art. 17 de la siguiente manera: 'Los usuarios de Zonas Francas para poder gozar de los beneficios e incentivos fiscales establecidos

en los literales a), b), y c) del presente artículo, deberán presentar a las autoridades aduaneras las respectivas solvencias de pago al Instituto Salvadoreño del Seguro Social y a las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones, de las cotizaciones correspondientes al mes próximo anterior a aquel en el que se realice la internación de los productos, insumos y elementos necesarios para que puedan ejecutarse las actividades incentivadas por la presente ley”.

En 2003, se aprobó el decreto 1217, el cual regulaba las condiciones para equiparar las pensiones de vejez pagadas en el sistema de ahorro para pensiones y las del sistema de pensiones público.

2004

En junio de 2004, mediante el decreto 347, se derogó la opción de pensiones con 40 años cotizados sin límite de edad, dicha derogatoria entró en vigencia el 1 de enero de 2005.

Continúa el incumplimiento de los derechos laborales en la maquila. CEDM, denunció en un comunicado de prensa, las empresas violadoras de derechos laborales y los derechos vulnerados. El Diario de Hoy, 18 de diciembre de 2004.

2005

La CEDM en el marco de la celebración del día internacional del trabajo, ante la opinión pública nacional e internacional, denuncia la falta de una política de empleo por parte del Estado y la falta de empleo digno y bien remunerado. La Prensa Gráfica, 2 de mayo de 2005.

Proceso de Inconstitucionalidad- 9-2004- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las once horas y cuarenta y cinco minutos del día trece de diciembre de dos mil cinco. 1. Declarase que no existe la inconstitucionalidad por el vicio de forma alegado, en cuanto a que la Asamblea Legislativa ha vulnerado los Arts. 135 inciso 1° y 137 inciso 3° Constitución, al emitir el D. L. N° 131 de 18-IX-2003, publicado en el D. O. N° 11, tomo 362, correspondiente al 19-I-2004, que contiene reforma al Art. 245 del Código

Penal, ya que el mismo fue aprobado por setenta y un votos, lo cual sobrepasa la mayoría establecida en el art. 123 Constitución; además el acto de conocimiento y aprobación del Dictamen N° 18 se hizo constar en el acta N° 30 de la Sesión Plenaria Ordinaria del 4-XII-2003, con lo cual se cumple con la interpretación del art. 137 Constitución establecida por esta Sala; y, finalmente, porque el referido decreto fue sancionado dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que –durante Sesión Plenaria y por mayoría simple– se adoptó la decisión.

Proceso de Inconstitucionalidad- 8-2004- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las quince horas del día trece de diciembre de dos mil cinco. El presente proceso constitucional ha sido promovido por los ciudadanos Claudia Beatríz González Bengoa, abogada; Samuel Armando Cerna Trabanino, economista; Francisco José Escobar Thompson, ingeniero químico; y José Constantino Samour Nosthas, empresario; todos mayores de edad y de este domicilio, a fin que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su forma y en su contenido, del Decreto Legislativo n° 130, de 18-IX-2003, publicado en el D. O. n° 15, tomo 362, correspondiente al 23-I-2004 que contiene reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (LEZOFIC).

2006

La CEDM denuncia a empresarios de industria maquilera que continúan violando los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores. Diario Colatino, 8 de febrero de 2006.

La CEDM denuncia que se entrará a una etapa difícil que desmejorará las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres ante la entrada en vigencia del CAFTA. 31 de marzo de 2006. Economía de El Diario de Hoy.

La CEDM se pronuncia ante la coyuntura de la discusión preliminar en la Asamblea Legislativa de los Convenios sobre libertades sindicales. Agosto de 2006- La Prensa Gráfica.

La CEDM ante la eminente aprobación del anteproyecto de “Ley para la Prevención de Riesgos en los lugares de trabajo” se pronunció. 23 de noviembre de 2006- La Prensa Gráfica.

La reforma a la Ley de Pensiones que reduce la comisión de las AFP entrará en vigor este 20 de enero; sin embargo, su aplicación será hasta 90 días después, en mayo. Con eso, el sistema gana tiempo para modificar el software utilizado para las declaraciones y pagos de cotizaciones al sistema de pensiones y se logra tiempo para informar a todos los patronos (empresarios) de los cambios que regirán.

Los salvadoreños que viven en el exterior podrán incorporarse a partir de ahora, al Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP), gracias a la entrada en vigencia de las reformas a la ley, las cuales fueron sancionadas el 21 de diciembre por la Asamblea Legislativa y salieron publicadas en el Diario Oficial este 11 de enero. Publicada 20 de enero de 2006, El Diario de Hoy.

Otra de las modificaciones que regirán este año es el nuevo tope salarial sobre el cual se podrán realizar los aportes de los cotizantes al sistema. El salario máximo cotizable no es más que el sueldo más alto que se paga en la administración pública a funcionarios residentes en el país. El año pasado, este monto era de \$4 mil 576.64, y correspondía al sueldo del presidente de la Corte Suprema de Justicia. Para este año, el techo cotizable es de \$5 mil 274.52, y corresponde al sueldo del director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). La Prensa Gráfica, 18 de enero de 2006.

La necesidad de financiar las pensiones está creando un problema en la situación fiscal: significa que no hay tantos recursos para inversión en el área social y eso nos preocupa", aseguró Jane Armitage, directora para Centroamérica del BM. Sólo este año, el Gobierno debe desembolsar \$400 millones y al cierre de la gestión del presidente Antonio Saca, en 2009, se calcula un desembolso de \$500 millones. 24/5/2006. La Prensa Gráfica.

El 23 de septiembre de 2006 entraron en vigencia la Ley del Fideicomiso de obligaciones Previsionales y las Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, aprobadas por la Asamblea Legislativa en sus sesiones del 7 y 14 de septiembre anteriores, respectivamente.

En enero de 2006, entró en vigor una reforma a la ley de pensiones que determina que los trabajadores pueden pensionarse hasta cumplir los 30 años de labores y 60 años de edad para los hombres y 55 las mujeres. Sumándose 5 años más para

cumplir la edad de jubilación y volviendo condición indispensable haber laborado 30 años, el decreto 247 enfrenta actualmente recursos de inconstitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia.

2007

CEDM exige respeto de los derechos laborales a empresarios de la Industria Maquilera. A partir de las denuncias recibidas durante el año 2006 en nuestras oficinas, es evidente que los empresarios/as de la Industria Textil y de la confección continúan prácticas violatorias de los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores, la cual se ha convertido en algo sistemático para quienes laboran para la maquila en el país. La Prensa Gráfica, 27 de febrero de 2007.

II- Normativa en materia de Seguridad Social

Categoría: Leyes

Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Decreto No. 927 de fecha 20/12/1996 publicado en el Diario Oficial No. 243, Tomo 333 del 23/12/1996.

Decreto 891. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, Decreto 891, publicado en el Diario Oficial de fecha 21 de diciembre de 2005. Tomo No. 369.

Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, Decreto Legislativo 98, fecha de vigencia: 23 de septiembre de 2006.

Categoría: Reglamentos

1. **Reglamento de Recaudación de Cotizaciones al Sistema de Ahorro para Pensiones.** El Objeto del presente reglamento es normar la aplicación de las disposiciones de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que regulan la recaudación de las cotizaciones al Sistema de Ahorro para Pensiones, los procedimientos asociados y la relación con las entidades recaudadoras.
2. **Reglamento de Autorización para la Constitución de Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.** Este Reglamento deberá contener todas las normas que de conformidad a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones faciliten su desarrollo y cumplimiento.
3. **Reglamento de Cotizaciones Enviadas Indebidamente al Sistema de Pensiones Público.**

El presente Reglamento establece el tratamiento que se dará a las cotizaciones que se enviaron indebidamente al Sistema de Pensiones Público, correspondiente a trabajadores de primera relación laboral, menores de treinta y seis años de edad a la fecha de entrada en operaciones del Sistema de Ahorro para Pensiones y de trabajadores que se encontraban dentro del rango de edad para optar entre el Sistema de Pensiones Público y el Sistema de Ahorro para

Pensiones, que no ejercieron su derecho, de conformidad a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

4. Reglamento para la Determinación de la Condición de Dependencia Económica de los Padres.

El presente reglamento da a conocer los criterios y procedimientos para la determinación de dependencia económica de los padres de un afiliado que fallezca por causas de enfermedad o accidente común, buscando con ello determinar el derecho a la pensión de sobrevivencia, según el contenido de la Ley y Reglamentos.

5. Reglamento de Disolución, Liquidación y Fusión de Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

El objeto del presente reglamento es facilitar y asegurar la aplicación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en cuanto a los procedimientos necesarios para llevar a cabo la disolución, liquidación y fusión de instituciones administradoras de Fondos de Pensiones.

6. Reglamento Sobre el Tratamiento de Excesos de Inversión de los Recursos de los Fondos de Pensiones.

Este Reglamento establece los procedimientos para el adecuado tratamiento de los excesos de inversión que con los recursos de los Fondos de Pensiones incurran las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones y para los excesos en las inversiones de las reservas técnicas de las instituciones previsionales del Sistema de Pensiones Público.

7. Reglamento de la Comisión Calificadora de Invalidez.

El presente Reglamento tiene como finalidad regular las Normas Generales de Invalidez, en base a las cuales esta comisión pueda determinar el origen y calificar las solicitudes de invalidez para aquellos empleados que prestan sus servicios en el sector privado, público y municipal.

8. Reglamento de la Comisión de Riesgo del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Este Reglamento establece las normas que facilitarán a la Comisión de Riesgo del Sistema de Ahorro para Pensiones, el cumplimiento de su finalidad.

9. Reglamento de Promoción e Información del Sistema de Ahorro Para Pensiones.

Este Reglamento establece la normativa para regular la promoción e información que efectuarán las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones en el desarrollo de sus actividades.

10. Reglamento para Equiparación de Pensiones para Afiliados comprendidos en Art. 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

El objeto del presente reglamento es facilitar y asegurar la aplicación de las disposiciones en el Decreto Especial de Equiparación de Pensiones para Afiliados Optados, comprendidos en el Art. 184 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, relativo al proceso de cálculo y emisión de los certificados de traspaso complementarios.

11. Reglamento de Tecnología y Sistemas de Información para el Sistema de Ahorro para Pensiones y el Sistema de Pensiones Público.

El objeto del presente Reglamento es facilitar y asegurar la aplicación de las disposiciones legales que la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, concede a esta Institución para integrar la información previsional de la población afiliada de manera eficaz y eficiente.

12. Reglamento de Transferencia de Información para el Área de Inversiones del Sistema de Ahorro de Pensiones.

El presente Reglamento define los lineamientos que se aplicarán en el proceso de transferencia e intercambio de la información relacionada con el área de inversiones, entre la Superintendencia de Pensiones y los entes fiscalizados, así como también entre la Superintendencia de Pensiones y toda institución que preste servicios relacionados con las inversiones del Sistema de Ahorro para Pensiones.

13. Reglamento de Traspaso entre Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

El objeto del presente Reglamento es regular el proceso de traspaso de afiliados entre Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

14. Reglamento del Certificado de Traspaso (Derogado)

DEROGADO POR DECRETO EJECUTIVO No. 63 del 10/06/2002. Este Reglamento reguló el proceso de traspaso de afiliados entre Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

15. Reglamento del Registro Público del Sistema de Ahorro para Pensiones.

El presente Reglamento tiene por objeto facilitar y asegurar la aplicación de las normas que sobre el Registro del Sistema de Ahorro para Pensiones contempla la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, con la finalidad de hacer del conocimiento del público toda la información relacionada con el Sistema de Ahorro para Pensiones.

16. Reglamento de Depósitos y Custodia de Valores para el Sistema de Ahorro para Pensiones.

El objeto del presente Reglamento es establecer las normas que faciliten a las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones, cumplir con el requisito de mantener bajo custodia los instrumentos financieros en que se inviertan los recursos de los Fondos de Pensiones; así como regular los servicios que prestarán las Sociedades de Depósito y Custodia de Valores y el Banco Central de Reserva de El Salvador a dichas Instituciones.

17. Reglamento para la Emisión y Pago del Certificado de Traspaso.

Reformas: 1) D.E. N° 19, del 3 de marzo de 2003, publicado en el D.O. N° 61, Tomo 358, del 31 de marzo del 2003. (2) D.E. N° 8, del 22 de febrero de 2005, publicado en el D.O. N° 44, Tomo 366, del 3 de marzo de 2005.

El presente reglamento tiene como finalidad primordial facilitar y asegurar las disposiciones de la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en la emisión del pago del Certificado de Traspaso a los afiliados del ISSS y el INPEP que se trasladen al SAP.

18. Reglamento para la Contratación del Seguro de Invalidez y Supervivencia para las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Reformas: (1) D.E. N° 8, de 29 de enero de 2003, publicado en el D. O. N° 34, Tomo 358, de 20 de febrero de 2003.

El objeto del presente Reglamento es determinar los requisitos que debe cumplir una Institución Administradora de Fondos de Pensiones durante el proceso de licitación, adjudicación y contratación del seguro colectivo de invalidez y supervivencia.

19. Reglamento para la Prestación de Servicios de Auditorías Externas a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El presente Reglamento establece los requerimientos mínimos que deberán cumplir los auditores externos con respecto a los servicios que presten a las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

20. **Reglamento de Normas de Contabilidad para las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones y los Fondos de Pensiones**

Reformas: (1) D.E. N° 92, del 15 de julio de 1998.

El presente reglamento tiene por objeto uniformar las Normas de Contabilidad para la presentación de la información financiera y el registro de las operaciones que realizan las sociedades autorizadas para operar como Instituciones Administradoras de fondos de Pensiones y las operaciones del Fondo de Pensiones que éstas administran.

21. **Reglamento de Gestión Empresarial de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.**

Reformas: (1) D.E. N° 19, de 8 de abril de 2005. Publicado en el D.O. N° 90, Tomo 367, de 16 de mayo de 2005.

22. **Reglamento de Inversiones para el Sistema de Ahorro para Pensiones.**

Reformas: (1) (1) D.E. N° 126, del 26 de noviembre de 1998, publicado en el D.O. N° 240, Tomo 341, del 23 de diciembre de 1998.

(2) D.L. N° 38, del 15 de marzo del 2002, publicado en el D.O. N° 52, Tomo 354, del 15 de marzo del 2002.

23. **Reglamento de Afiliación a las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.**

Reformas: Decreto No.120, publicado en Diario Oficial No.228, Tomo 341 del 7 de diciembre de 1998.

El objeto del presente Reglamento es facilitar y asegurar la aplicación de las disposiciones de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones que regulan la afiliación de los trabajadores al Sistema de Ahorro para Pensiones.

24. **Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones.**

Este Reglamento desarrolla las disposiciones contenidas en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, relativas al otorgamiento de prestaciones y beneficios a los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones, lo mismo que a sus beneficiarios.

25. Reglamento para la Administración y Complementación del Historial Laboral del Sistema de Pensiones Público.

El objeto del presente Reglamento es establecer los mecanismos y parámetros técnicos que deberán observar el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, para la complementación y administración de la base de datos del Historial Laboral, que contiene los tiempos de servicio y salarios cotizados en dichos Institutos, así como los tiempos reconocidos por la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

26. Reglamento para el Manejo del Aporte Especial de Garantía.

El objeto del presente Reglamento es establecer los procedimientos que deberán seguir las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones para el manejo del Aporte Especial de Garantía.

27. Reglamento para el Fondo de Amortización.

El presente Reglamento tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la obligación legal del Estado de constituir el Fondo de Amortización y transferir los recursos a las AFP, así como, normar los procedimientos para el traslado de los fondos de las AFP al Ministerio de Hacienda para el pago de pensiones mínimas y desembolsos al ISSS e INPEP.

28. Reglamento para la Devolución de la CIAP a Ex-Cotizantes del IPSFA.

Aprobado mediante decreto legislativo N° 192, de fecha 9 de noviembre de 2000; con el objeto de facilitar la aplicación de la regulación comprendida en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, relativa a la devolución del saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones y/o la asignación para los ex-cotizantes del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada que se afiliaron al SAP o que se encuentren afiliados al Sistema de Pensiones Público y que opten por reincorporarse al Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada.

III- Antecedentes y contextualización del Sistema de Previsión Social en el marco del modelo económico neoliberal

1. Antecedentes de la Seguridad Social en El Salvador

En El Salvador, la normativa de Seguridad Social¹ ha sido desarrollada por medio de leyes dispersas, destinadas a proteger a determinados sectores (empleados privados, públicos, docentes, militares, etc.) contra algunos riesgos como los accidentes de trabajo, vejez, salud, entre otros. Alguna legislación importante es: La Ley sobre Accidentes de Trabajo de 1911, sustituida en 1956 por la Ley de Riesgos Profesionales; la Ley de Protección de Empleados de Comercio de 1927, cuya aplicación se extendió a trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas en 1942; la Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles, la Ley de Pensiones y Montepíos Militares; la Ley de Pensiones y Jubilaciones de 1930; la Ley de Botiquines de 1950; la Ley de Contratación Individual del Trabajo de 1953, la Ley del Seguro Social de 1949.

Desde principios del siglo, la Seguridad Social adquirió importancia, dadas las características demográficas del país, las prestaciones por enfermedad común y maternidad adquirieron importancia social; el crecimiento económico y la industrialización trajeron consigo accidentes de trabajo y consecuentemente la necesidad de prestaciones médico-hospitalarias, así como prestaciones por cesantías ocasionadas por invalidez temporal o permanente. En 1945 se reformó la Constitución Política de El Salvador, sustituyendo la Constitución de 1886, que estableció el Seguro Social Obligatorio con el concurso económico del Estado, de los patronos y los trabajadores.

En 1948, el gobierno designó una comisión para la elaboración del anteproyecto de la Ley del Seguro Social, dicha comisión se convirtió luego en

¹ La Seguridad Social, es la " La Rama de las Ciencias Sociales, que esta integrada por el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo por el hecho de vivir en sociedad, recibe del Estado para hacer frente a determinadas contingencias previsibles y que anulan su capacidad de ganancia."

La Seguridad Social, son los medios económicos que se le dan al individuo, como protección especial, para garantizarle un nivel de vida suficiente, de acuerdo a las condiciones generales de un país, en un momento determinado. Lic. Ricardo Ponce / Colaborador de la Unidad Jurídica de la Superintendencia de Pensiones.

el Consejo Nacional de Planificación de Seguridad Social, entrando en vigencia en 1949 la primera Ley del Seguro Social, la cual reformada en 1954, estableció el Régimen del Seguro Social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores que dependieren de un patrono y sentó las bases para que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social cubriera en forma gradual, los riesgos a que están expuestos los trabajadores, debido a enfermedad o accidente común, riesgos profesionales y maternidad, iniciándose de esta manera las prestaciones médico-hospitalarias y quirúrgicas; posteriormente en 1969, se creó el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social para la cobertura de dichas contingencias.²

Respecto a los trabajadores de la Administración Pública, desde 1930 la Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles, brindaba a los empleados civiles, judiciales y administrativos al servicio del Estado, así como a los empleados municipales, excluyendo al personal llamado de planillas, prestaciones tales como: salario completo en caso de enfermedad por tiempo limitado, subsidio adicional para gastos hospitalarios y quirúrgicos, servicios médicos a los profesionales, pensiones de invalidez y muerte para el cónyuge, hijos y padres y seguro de vida para los profesores de Instituciones Públicas. El financiamiento de estas prestaciones eran cargadas al Presupuesto General de la Nación, el 2% del salario de los profesores y con fondos municipales en el caso de los empleados de este ramo.

Debido a lo disperso de las disposiciones legales en materia de jubilaciones y pensiones que regían a los servidores de la Administración Pública, surgió en 1975 el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, creado por la Ley que entró en vigencia en noviembre de ese año, como una entidad oficial autónoma, la cual tendría por objeto el manejo e inversión de los recursos económicos destinados al pago de las prestaciones que darían cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los empleados civiles del sector público, creándose de esta forma el Sistema Nacional de Pensiones, prohibiendo a los trabajadores protegidos, la creación en las instituciones o dependencias de Estado de nuevos regímenes dentro de ese sistema para el otorgamiento de las pensiones por los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Incorporándose en 1978 a dicho sistema a los empleados públicos docentes.

² Ponce, Ricardo, *Superintendencia de Pensiones*.

Los miembros de la Fuerza Armada en materia de Seguridad Social, contaban únicamente con el apoyo del Estado en el otorgamiento de pensiones por retiro y montepíos. Debido a la carga que representaba al Estado mantener las prestaciones generadas por la Ley de Retiro de las Fuerzas Armadas. En 1974, basándose en el principio de mutualidad y para responder a las necesidades de la población castrense, se creó la Caja Mutual de la Fuerza Armada, cuyos objetivos principales fueron el Fondo de Retiro y el Seguro de Vida Solidario, ofreciendo además préstamos hipotecarios para viviendas.

En 1981 nació el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, como una institución autónoma de derecho público de crédito y con recursos propios, con el objeto de realizar los fines de previsión y seguridad social para los elementos de la Fuerza Armada, encargada de otorgar pensiones por invalidez, retiro y sobrevivencia, además de un Fondo de Retiro, Seguro de Vida Solidario y Auxilio de Sepelio.

La Constitución de 1983 institucionalizó la Seguridad Social, estableciendo en su artículo 50 que la Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio, el cual debe ser prestado por una o varias instituciones coordinadas entre sí, para guardar una buena política de protección social; a 1983, coexisten como Institutos encargados de prestar el servicio de Seguridad Social: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, la Dirección de Bienestar Magisterial del Ministerio de Educación y los programas complementarios de las Instituciones Oficiales Autónomas.

Actualmente, con la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en 1998 entró en operaciones el Sistema de Ahorro para Pensiones, destinado a los trabajadores del sector privado, público y municipal, uniformándose de esta manera las prestaciones para los trabajadores de dichos sectores, el cual posee las siguientes características:

- a. Los afiliados tienen derecho al otorgamiento y pago de pensiones por invalidez, vejez y muerte, por riesgos comunes.
- b. Las cotizaciones se destinan a la capitalización de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones, propiedad de cada afiliado y al pago de las primas de seguros para atender el total o la proporción que corresponda según el caso, de las pensiones por invalidez por enfermedad e invalidez común y de

- sobrevivencia, así como al pago de la retribución por los servicios de administrar las cuentas y prestar los beneficios;
- c. Las Cuentas Individuales de Ahorro para Pensiones son administradas por instituciones autorizadas por la Superintendencia de Pensiones, las cuales se denominan Instituciones Administradora de Fondos de Pensiones;
 - d. Los afiliados tienen la libertad de elegir y trasladarse entre Instituciones Administradoras y la modalidad de su pensión;
 - e. Las Cuentas Individuales de Ahorro para Pensiones son de propiedad exclusiva de cada afiliado;
 - f. Cada Institución Administradora administra un Fondo de Pensiones, constituido por el conjunto de Cuentas Individuales de Ahorro para Pensiones.
 - g. Las Instituciones Administradoras deben garantizar una rentabilidad mínima del fondo que administran;
 - h. El Estado aporta los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de las pensiones mínimas;
 - i. La afiliación al sistema es obligatoria.

Las Instituciones Administradoras del Sistema de Ahorro para Pensiones, se caracterizan por ser instituciones de carácter financiero que tienen por objeto exclusivo administrar el Fondo de Pensiones, gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios por los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Estas instituciones administradoras cobran por sus servicios una comisión por el manejo de las cuentas individuales, la administración del fondo de pensiones y el pago del contrato de invalidez y sobrevivencia, el cual debe ser contratado con una sociedad de seguros, que opere exclusivamente en el ramo de personas.

Junto al Sistema de Ahorro para Pensiones, se crea lo que la Ley denomina Sistema de Pensiones Público, compuesto por los Regímenes de Invalidez, Vejez y Muerte, administrados por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, incluyendo a los beneficiarios de la Ley de Incorporación al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos de las Jubilaciones y Pensiones Civiles a cargo del Estado (Decreto 474); y del Decreto 667 del Sistema Temporal de Pensiones de Vejez y sus respectivas reformas; los cuales de conformidad a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, seguirán administrando los beneficios y prestaciones de los afiliados obligados a permanecer afiliados a dichos Institutos y de aquellos que voluntariamente optaron por permanecer afiliados a ellos. Ambos sistemas, están siendo regulados por

la Superintendencia de Pensiones, cuya finalidad principal es fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público, particularmente, al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos y de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones.

2. Las privatizaciones en el marco del modelo económico neoliberal

El neoliberalismo es una doctrina económica que entre otros puntos, propugna el libre mercado y la intervención del Estado en la economía. Son las libertades en la ausencia de coerción del Estado para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Algunas de las características del modelo económico son:

- a. En política económica internacional: enfatiza la libre circulación de los capitales (ya que el libre comercio es común a todas las teorías liberales)
- b. En política económica interna: La mínima intromisión de los gobiernos en los mercados (especialmente el laboral), la privatización de las empresas públicas y el desmantelamiento del Estado benefactor.

De acuerdo a José Luís Argueta, en su libro: Los impactos fiscales del tratado de libre comercio El Salvador-Estados Unidos. En El Salvador, el neoliberalismo comenzó de lleno en 1989-1990 con el respaldo de los organismo financieros internacionales, con el objetivo de diversificar la economía y convertir a nuestro país en predominante exportador, con un nivel de desarrollo de la capacidad competitiva para insertarse en los mercados internacionales y sustituir importaciones que asumirían por la política gubernamental de apertura comercial unilateral que se aproximaba. El Gobierno puso en marcha tres programas para darle fundamento económico al neoliberalismo:³

- Programa de políticas para la estabilización económica, incluyendo: políticas de precios, fiscal, monetaria y crediticia, comercial y de estabilización del sector externo y políticas del sistema financiero.

³ Argueta, José Luís, "Los impactos fiscales del tratado de libre comercio El Salvador-Estados Unidos".

- Programa de "Reorientación económica" o de ajuste estructural de la economía, en aras de transformar al país en exportador de productos no tradicionales fuera de Centroamérica, a fin de convertirlos en la fuente principal de divisas, desplazando de esta función a las exportaciones tradicionales y a las destinadas a los mercados centroamericanos.
- Programa de modernización del Estado, especialmente entendida como la "venta de empresas estatales a los empresarios y las reformas institucionales, la eliminación de aquellas medidas y normas consideradas como obstrucciones al mercado, en función de crear condiciones nacionales favorables a las exportaciones no tradicionales fuera de Centro América".

La base del modelo consistía en producir bienes y servicios no tradicionales para exportar hacia mercados fuera de Centroamérica, lo cual implicaba la transformación del aparato productivo agropecuario e industrial y de servicios, incluyendo los servicios estatales. En este contexto el Estado a través del gobierno reformó el sistema tributario, eliminando impuestos, como al patrimonio y quedando sólo la carga impositiva a través del impuesto sobre la renta, impuesto al consumo, Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuestos a la importación (aranceles): también fue reformada la legislación de fomento de las exportaciones no tradicionales y de creación de zonas francas y recintos fiscales. Se promovió la instalación de zonas francas o parques industriales, a fin de acoger a las empresas que se dedican a producir para exportar.

Diez años más tarde, el gobierno enfrenta la necesidad de ajustar el modelo económico, con el objetivo de imprimirle un impulso y regresar a su orientación inicial, debido a que el déficit comercial llegó a constituirse en una situación estructural difícil de frenar y menos de revertir. En enero de 1995, el gobierno realizó la siguiente propuesta: profundizar la apertura comercial (es decir darle cuerpo a los tratados de libre comercio y/o acuerdos de asociación que para este entonces sólo eran negociaciones) llevando a cero los aranceles o impuestos a las importaciones en un plazo de dos años; impulso a la segunda fase de la privatizaciones, ejecutar la primera reforma o ajuste a la política fiscal iniciada en 1990, debido al elevado déficit fiscal de aquel momento a causa principalmente del estancamiento de los ingresos tributarios y la dolarización.

Este nuevo ajuste estructural afectó a muchas personas por el despido masivo, hubo cierre de instituciones públicas y disminución de actividades económicas,

reducción o pérdidas de mercados para empresas locales desplazadas por la masiva importación de productos, el despido de empleados y desmantelamiento de organizaciones sindicales, sobre todo estatales a causa de la privatización.

De manera cronológica las privatizaciones se verificaron de la siguiente manera, de acuerdo a las administraciones presidenciales, así: ⁴

En la administración del Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994), se aprobaron privatizaciones en:

- En las exportaciones de café y azúcar (1989); privatización del Hotel Presidente (1990); privatización de la banca, importaciones de petróleo, consultas externas del sistema de salud, cierre del Instituto Regulador de Abastecimiento e Instituto de Vivienda Urbana y la implementación del impuesto al Valor Agregado IVA, reducción de aranceles. (1991); privatización de la Escuela Nacional de Agricultura (1992).

Con el Presidente, Dr. Armado Calderón Sol (1994-1999), se privatizaron los ingenios azucareros (1995); las privatizaciones de la distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones, el sistema de pensiones y algunos servicios de hospitales públicos; y el sistema de placas y licencias (1999).

Bajo la presidencia de Francisco Flores (1999-2004), en el año 2000, se aprueba la dolarización; y en 2002 se conccionó la seguridad y alimentación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, los Puertos y ciertos servicios de las Unidades de Salud.

Dichos cambios no lograron reactivar la economía como se esperaba, por ello 15 años más tarde de la implementación del modelo así descrito: "la economía atraviesa por crisis macroeconómicas estructurales: déficit comercial, crisis de finanzas públicas en particular de ingresos fiscales y crisis macro financieras."⁵

La reforma cambió de un programa de pensiones basado en el reparto con la modalidad de prima media escalonada, administrado por el Instituto Salvadoreño del

⁴ Fuente; social Watch- control ciudadano. Informe: La Privatización un proceso con fisuras. El Salvador. www.socialwatch.org/es/informesNacionales/118.html ultima visita 16 febrero 2007.

⁵ Los Impactos fiscales del tratado de libre comercio El Salvador-Estados Unidos, Lic. José Luis Arqueta Antillón., Mayo 2005, Edición: Centro de investigación sobre inversión y comercio, CEICOM.

Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) a un sistema de capitalización individual gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones AFP, facultadas por el Estado.

En el rubro de la previsión social, la privatización ha tenido un efecto negativo, en el endeudamiento y la no rentabilidad que las Administradora de Fondos de Pensiones -AFP, han ido generando. La reforma al sistema previsional implicó un cambio en el sistema de previsión social público, basado en el principio de solidaridad, que consiste en que todos los afiliados activos aportan juntamente con sus patronos cierto porcentaje de su salario, destinado a un fondo común; cuando las personas trabajadoras se jubilan, se retiraba con el dinero de ese fondo, recibiendo la pensión según sus últimas 36 pensiones. En modelo basado en la capitalización individual, consiste en que cada persona cotiza a una cuenta individual, ahorrando para su propia pensión y se jubila con lo acumulado. La decisión de privatizar los fondos de pensiones generó una elevada deuda previsional al trasladar las reservas técnicas del sistema público a las AFP, que ha sido absorbida por el Estado, generando mayor presión sobre el endeudamiento público. El Ministerio de Hacienda reporta que el valor presente de la deuda previsional a junio de 2006 alcanza los \$ 8,235 millones, equivalentes al 47% del PIB.⁶

Dentro los efectos negativos se encuentran: En materia de seguridad social para los y las trabajadoras el futuro no es nada alentador, en el sistema se abandona a grupos poblacionales que laboran en actividades informales, subempleo, empleadas domésticas, entre otros; la población cotizante no tiene garantizado que obtendrán una pensión adecuada en el momento de su retiro, además las administradoras de fondos de pensiones cobran comisión por el manejo de los fondos de cuentas individuales, lo que trae como consecuencia que si una persona deja de trabajar un par de años, la administradora de fondos cobra la comisión siempre de la cuenta individual del trabajador-a aunque éste no reciba ingresos por salarios.

⁶ El observatorio de las políticas públicas y los DESC, Políticas públicas Hoy, 28 de agosto al 1 de septiembre de 2006 No. 9 Año 1. Fundación para la Aplicación del Derecho-FESPAD, www.fespad.org.sv

3. Datos generales: afiliados totales al Sistema de Ahorro para Pensiones público y privado.

La estrategia de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) de afiliar a las personas independientemente de si se encuentran trabajando o no, ha permitido que la cartera de afiliación del sistema aumente cada vez más. Hasta agosto de 2006, se registró un incremento de 26 mil nuevos afiliados al sistema de pensiones, cifra que representa el 40% más de lo reportado en mayo, cuando se tenían 18 mil personas más registradas en el sistema. Con el último registro, el total de afiliados asciende a 1 millón 239 mil 827 personas, de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones.

La SSP estima que de los más de 1 millón de afiliados, 500 mil cotizan en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), mientras que en el Sistema de Pensiones Público (SPP) unos 27 mil. De acuerdo a la Superintendencia, 124 mil 362 personas están recibiendo una pensión en cualquiera de los dos sistemas. En el SPP hay 104 mil y en el SAP más de 19 mil pensionados, en ambos sistemas hay personas que reciben una pensión mensual por vejez (porque cumplieron con el tiempo establecido por la ley, otras por supervivencia, por ser beneficiarios de un cotizante que murió y por invalidez), de acuerdo a información de ASAFONDOS, al 2006.

En enero de 2006, entró en vigor una reforma a la ley de pensiones que determina que los trabajadores pueden pensionarse hasta cumplir los 30 años de labores y 60 años de edad para los hombres y 55, las mujeres. Sumándose 5 años más para cumplir la edad de jubilación y volviendo condición indispensable haber laborado 30 años, este decreto 247 enfrenta actualmente recursos de inconstitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia.

A septiembre de 2006, se pagaron en concepto de pensiones \$256 millones, en el sector público; el Gobierno erogó \$219 millones para pago de pensiones, \$25 millones más que el año pasado, cuando se pagaron \$195 millones, mientras, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) cancelaron cerca de \$37 millones en concepto de beneficios, como: herencias, devoluciones de saldo, vejez, invalidez y supervivencia. La proyección del sistema privado es que la cifra crezca a \$64 millones para finales de este año. De enero a septiembre de 2006, unas 6 mil 210 personas cumplieron con el proceso de jubilación; de ellas, 3 mil 913 pertenecen al sistema privado de pensiones.⁷

⁷ La Prensa Gráfica, Noviembre de 2006.

Afiliados y cotizantes al SAP

Mes	Afiliados	Cotizantes	Densidad
Diciembre 1998	547.758	397.438	73%
Enero 1999	569.972	403.292	71%
Enero 2000	747.365	471.059	63%
Enero 2001	856.580	487.339	57%
Enero 2002	927.655	478.852	52%
Enero 2003	1.000.352	462.433	46%
Enero 2004	1.085.833	498.117	46%
Enero 2005	1.176.962	468.376	40%
Enero 2006	1.293.931	504.421	39%
Diciembre 2006	1,437,474		
Enero de 2007			

Datos y hechos

Afiliados totales al Sistema de Ahorro para Pensiones:	1,437,474 (diciembre 2006)
Tasa de crecimiento anual de afiliados:	12% (Dic. 2006)
Relación de afiliados respecto de la Población Económicamente Activa (PEA)	48.4% (diciembre 2006)
Afiliados residentes en San Salvador	58%
La Libertad	20%
En la Zona Occidental, en la Zona Oriental	10%
Zona Paracentral (octubre 2006)	12%
Afiliados al SAP menores de 35 años,	61%

Menores de 45 años (octubre 2006).	85%
Recaudación acumulada desde junio 1998 hasta diciembre 2006:	\$2,483.5 millones
Los ahorros de los trabajadores afiliados al SAP (patrimonio del fondo de pensiones)	Ascienden a \$ 3,470 millones (dic 2006)
Composición porcentual de la cartera de inversiones: en instrumentos de instituciones públicas	76%
En instrumentos de bancos	15.0%
En títulos emitidos por sociedades nacionales	0.27%
En títulos emitidos por organismos financieros de desarrollo,	4%
En valores extranjeros	1.39%
En otros activos (diciembre 2006).	3.4%
Tasa de rentabilidad nominal de los últimos 12 meses	6.1% (diciembre 2006).
Pensionados:	29,470, distribuidos entre: 16,782 pensionados por sobrevivencia, 10,976 pensionados por vejez y 1,712 pensionados por invalidez (diciembre 2006)

IV- El Sistema de pensiones en El Salvador: Actores y roles

1. Superintendencia de Pensiones

Por Decreto Legislativo No. 926 de fecha 19 de diciembre de 1996, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, establece que es una institución de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria.

En armonía con este decreto, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo No. 927 de fecha 20 de diciembre de 1996, mediante el cual creó el Sistema de Ahorro para Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal, transformándose el sistema previsional y una delegación de responsabilidades que permitió facultar al sector privado, la administración de los Fondos de Pensiones, propiedad de los trabajadores. La Ley del SAP ha sido reformada mediante los Decretos Legislativos No. 664, publicado en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 2001, No. 1217 publicado en el Diario Oficial el 12 de mayo de 2003, No. 333 publicado en el Diario Oficial el 5 de julio de 2004, No. 336 publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de 2004; Decreto Legislativo No. 599, publicado en el Diario Oficial el 25 de febrero de 2005 y No. 347 publicado en el Diario Oficial el 9 de julio de 2004.

El rol de la Superintendencia del Sistema de Pensiones, consiste en ser un ente fiscalizador del sistema en general. La reforma al sistema de pensiones, vigente desde enero de 1997, conllevó innumerables cambios no sólo en el área de pensiones, sino también en otras esferas de la seguridad social. En el contexto de la reforma al sistema de pensiones, los trabajadores y trabajadoras, de los sectores público, municipal y privado, cuentan con un programa de créditos para vivienda, administrado por el Fondo Social para la Vivienda, lo que eliminó la obligación de cotizar a la institución a trabajadores y empleadores.

Previo a la reforma, únicamente los trabajadores del sector privado tenían acceso a dichos créditos como contraparte de una cotización del trabajador y el respectivo aporte del empleador. Además, la reforma de pensiones permitió ordenar el régimen de salud administrado por el ISSS, mediante la unificación

de las condiciones de acceso con el régimen general de salud para todos los trabajadores cotizantes, permitiendo que los y las empleadas del sector público y municipal obtengan subsidios por incapacidad laboral hasta por un período de un año. Antes las viudas y las sobrevivientes tenían derecho a pensión, siempre y cuando, cumplieran con la edad de 55 años. Ese beneficio es otorgado también al viudo y al conviviente sin importar la edad. Los hijos e hijas sobrevivientes, si estudian, tienen derecho a recibir pensión hasta cumplir 24 años; antes se restringía hasta los 21 años de edad; además, el hijo o hija, con invalidez configurada, tendrá derecho a pensión de sobrevivencia de por vida. En 1996 la pensión era de \$62.8, actualmente es de \$100, por Decreto Especial aprobado por la Asamblea Legislativa para la equiparación de los beneficios por vejez en el sistema.

2. Instituto Salvadoreño del Seguro Social

En El Salvador, los esfuerzos por establecer el Instituto Salvadoreño del Seguro Social se iniciaron en 1923, en una reunión en Washington D. C., en el cual el país se comprometía a establecer a corto plazo el seguro social obligatorio. Pero fue hasta 1945 cuando se introdujo una reforma a la Constitución Política; la ley para la creación del Seguro Social se aprobó en 1949, pero hasta el 14 de mayo de 1954 se brindaron servicios médico hospitalarios para las personas trabajadores del área metropolitana. El objetivo del ISSS, es velar por el bienestar de las personas empleadas y su núcleo familiar en materia de salud y previsión de riesgos comunes y profesionales.

Actualmente, el ISSS tiene a 1.019,220 personas aseguradas, de las cuales 576,562 son cotizantes activos; 93,847 son cotizantes pensionados (ISSS, INPEP y AFP'S), y 348,811 son personas beneficiarias; éstos últimos se dividen en 181,261 cónyuges y 167,550 menores de 6 años (hijos e hijas de cotizantes activos).

Según el Jefe del Departamento Jurídico del Seguro Social, Ernesto Chamorro, sólo se necesita de un mes sin recibir el certificado del ISSS (taco celeste) para identificar que un patrono está cometiendo un delito que puede dar paso a una denuncia ante la Fiscalía General de la República. El Lic. Chamorro confirmó que en 2005, el Seguro Social, inició demandas en la Fiscalía General de la República, contra 118 empresas en afán de recuperar 2 millones 667 mil dólares que los empresarios descontaron a sus trabajadores y no pagaron al ISSS.

Jorge Mancía, Jefe del Departamento de Recaudación y Recuperación del ISSS, asegura que si bien sólo han denunciado a un pequeño grupo de patronos morosos, es porque primero agotan “las Instancias Administrativas”. Algo paradójico es el caso de la maquila Ramada S.A. de C.V., que ya dejó de funcionar, pero que es procesada por adeudar 374 mil 943 dólares al ISSS. El Lic. Chamorro aseguró que con las reformas a la ley, se da potestad para procesar a los patronos, hasta llevarlos a la cárcel.⁸

3. Fiscalía General de la República

En 1998, se reforman los Códigos Penal y Procesal Penal, con la finalidad de que el proceso penal tuviera los principios de inmediatez, oralidad, legalidad, celeridad y Juez natural, además la reforma pretendía reducir la mora judicial que el área penal acumulaba. En las reformas se le otorgaron a la FGR, nuevas funciones públicas como la de dirigir la investigación del delito y promover la acción penal ante los jueces y tribunales.

En 2003, se reformó el código penal y se introdujo la figura del tipo penal “Aprobación o retención de cuotas laborales” Art. 245 CPn. “El empleador o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare de fondos, contribuciones, cotizaciones o cuentas de trabajadores destinadas legalmente al Estado o instituciones de asistencia o seguridad social o sindical o no los ingrese en tales instituciones en el plazo determinado por la ley correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años”.

En noviembre de 2006, se reformó dicho artículo quedando redactado de la siguiente manera: “El patrono, empleador, pagador institucional, o cualquier otra persona responsable de la retención, que se apropiare o que retuviere ilegalmente fondos, contribuciones, cotizaciones, cuotas de amortización a préstamos de los trabajadores o cuentas destinadas legalmente al Estado, instituciones de crédito o bancarias, intermediarios financieros bancarios, o instituciones de asistencia social, seguridad social o sindical, o no los ingrese en tales instituciones en el plazo y monto determinado en la ley, en el contrato correspondiente o en la orden de descuento, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años”.⁹

⁸ Entrevista publicada en *La Prensa Gráfica*. Alexander Torres; 11 de noviembre de 2005.

⁹ Decreto No. 134, 29 de noviembre de 2006.

Es la FGR la institución encargada de investigar, procesar y diligenciar penalmente casos en los que los patrones no reportan las cuotas en los rubros de ISSS, AFP, descuentos de otro tipo a dichas instituciones. "Para ello cuenta con 19 fiscales quienes son los encargados de tramitar dichos casos, a nivel nacional, siendo 13 para la zona central, 3 para la zona oriental y 3 para la zona occidental".¹⁰

La Fiscalía General de la República, en noviembre de 2005, procesaba unos 400 casos de este tipo y otros en los que los patronos también se apropiaron del dinero de las cuotas de las AFP. Entre las empresas denunciadas hay maquilas textiles, que se llevan el primer lugar en esta violación laboral¹¹. A noviembre de 2006, reporta: 748 expedientes, 181 casos judicializados, 44 conciliados, 51 en instrucción y 84 archivados.¹²

4. Ministerio de Trabajo y Previsión Social

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, (MITRAB) de acuerdo al decreto 682, publicado en el diario oficial, el 3 de mayo de 1996, en el tomo 331. En su Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, (LOFSTPS) se conceptualiza a esta Institución, como una Secretaría de Estado rectora de la administración pública del trabajo al cual le corresponde formular, ejecutar y supervisar la política sociolaboral del país.

Dentro de su estructura orgánica, se encuentran los órganos de línea o de ejecución, en donde se ubica: La Dirección General de Inspección de Trabajo, cuya función es velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de higiene y seguridad ocupacionales, como medio de prevenir los conflictos laborales y velar por la seguridad en el centro de trabajo.

Dentro de la problemática en estudio, la Dirección General de Inspección del MINTRAB, desarrolla un papel protagónico ya que es la única instancia que por ley se encuentra autorizada para realizar inspecciones en los centros de trabajo

¹⁰ Lic. Ovidio Portillo. Jefe de la Unidad Penal y Departamento de Procuración de la FGR, entrevista realizada el 5 de marzo de 2007, por Ledy Moreno.

¹¹ Entrevista publicada en La Prensa Gráfica Alexander Torres; 11 de noviembre de 2005

¹² Lic. Ovidio Portillo. Jefe de la unidad penal y Departamento de Procuración de la FGR, entrevista realizada el 5 de marzo de 2007, por Ledy Moreno.

y verificar los hechos que se denuncian; para ello la referida dependencia del MINTRAB, lleva a cabo inspecciones programadas y no programadas.

Las primeras son aquellas que se encuentran dentro del plan mensual elaborado por la autoridad competente y tiene por objeto constatar el cumplimiento de las disposiciones legales y prevenir los riesgos laborales; y las segundas, son llevadas a cabo para verificar hechos expresamente determinados, vinculados a la relación laboral, que requieren de una inmediata y urgente comprobación, Art. 41,42 LOFSTPS, cualquier trabajador o trabajadora puede solicitar una inspección, así como cualquier institución gubernamental y no gubernamental.

Actualmente cuenta con 163 inspectores e inspectoras para atender las diferentes demandas a nivel nacional y en el área de atención de casos de previsión social son 20 personas las asignadas como inspectoras-es.

Sobre los vacíos institucionales, el Licenciado Rivas expresó que una de las debilidades de la Superintendencia es que esta no tiene un equipo técnico para verificar planillas. Según el Convenio 81 de la OIT, los Inspectores de Trabajo pueden entrar en cualquier momento a los centros de trabajo, facultad que no tiene la Superintendencia de Pensiones, sin embargo si pueden auditar planillas.¹³

El Ministro de Trabajo, Roberto Espinal, cree necesario hacer públicos los nombres de los patronos morosos, pero el ISSS insiste en “no dañar”,¹⁴ tras calificarlo de “hurto”, pidió mano dura de parte de la Fiscalía General de la República, que ya investiga las denuncias en contra de 118 empresas o patronos que no han pagado las cuotas laborales descontadas a los salarios de 6 mil 644 empleados. Ese ilícito laboral está afectando a la fecha, a unos 26 mil 980 empleados. Ellos y sus familias no pueden pasar consulta en el Seguro, a pesar de haber visto reflejados en su boletas de pagos los descuentos.

“Estamos en un país en el que tiene que hacerse cumplir el marco legal cuando se cometen estos ilícitos penales”, afirmó Espinal, quien también es miembro del Consejo Directivo del ISSS. “Están agarrando un dinero que no es de ellos; eso es un hurto calificado, con abuso de confianza, porque son trabajadores, y los patronos

¹³ Entrevista, Lic. Javier Rivas, Director General de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2 de marzo de 2007. Entrevista realizada por Ledy Moreno y Carolina Elías.

¹⁴ Publicada en La Prensa Gráfica Alexander Torres; 11 de noviembre de 2005

agarran dinero que no les corresponde”, afirmó el ministro en entrevista de prensa en 2005. El ministro Espinal dijo que como Ministerio solo puede apoyar a los trabajadores en las denuncias y fiscalizar el cumplimiento de la parte laboral.¹⁵

5. Administradoras de Fondos de Pensiones

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, nacen con el nuevo sistema de previsión social en 1998, con base en un modelo de capitalización individual, en el que las y los trabajadores afiliados son propietarios de una cuenta de ahorros en la que se depositan periódicamente las cotizaciones que ellos realizan junto con los aportes de sus empleadores, convirtiéndose así en el ente que se privatiza con el objeto de administrar los fondos de pensiones, sujetas a empresas privadas de giro único conocidas como AFP. Al inicio del sistema se autorizó la operación de las siguientes Administradoras de Fondos de Pensiones: AFP Confía S.A.; AFP Máxima, S.A.; AFP Previsión, S.A.; AFP porvenir, S.A.; y AFP PROFUTURO, S.A., las cuales tenían como meta afiliar al nuevo sistema a 526,000 cotizantes. Luego se fusionaron y actualmente funcionan sólo AFP CRECER y AFP CONFIA.

Los ahorros de las y los trabajadores de conformidad a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones son de su exclusiva propiedad y únicamente pueden ser utilizados para pagar pensiones u otros beneficios establecidos en la Ley al dueño o dueña de la cuenta y sus beneficiarios.

En relación a la mora, el rol de las Administradoras de Fondos de Pensiones es informar periódicamente a la Superintendencia de Pensiones sobre los empleadores y empleadoras que deben cotizaciones de sus afiliados, y de esta manera, la Superintendencia avisa a la Fiscalía General de la República para que pueda iniciar esas investigaciones y enjuiciar a quienes retienen parte de los salarios y no lo entregan mensualmente a la AFP como señala la Ley.

La AFP hará las llamadas telefónicas y visitas necesarias para recuperar el dinero y ponerlo en la cuenta individual, y si es necesario, iniciará un juicio para que el patrono pague las cotizaciones que debe en un Juzgado de lo Mercantil. El juez, si procede, admitirá la demanda, emitirá un mandamiento para embargarle

¹⁵ Publicada en La Prensa Gráfica Alexander Torres; 11 de noviembre de 2005.

los bienes que tiene para recuperar las cotizaciones que deben sumarse a la cuenta individual.

Para que las gestiones hechas por la AFP sean efectivas para recuperar el dinero faltante, deben contribuir otras instituciones, como el Ministerio de Trabajo, ya que la AFP no tiene facultad de inspeccionar a las y los empleadores o patronos. Estas deben solicitarla a la Dirección General de Inspección del MINTRAB, para que éste delegue un inspector o inspectora que revise las planillas y se cerciore de que ha pagado o cual es el paradero del dinero. También es importante señalar que la Fiscalía General de la República, efectúe los juicios e inicie las investigaciones necesarias para determinar si hay culpabilidad de los empleadores por no pagar las cotizaciones, y si así fuera, que diligencie el proceso penal respectivo.

6. Empresa privada

La empresa privada es la unidad económica constituida legalmente para obtener beneficios a través de la actividad productiva o la prestación de servicios. Su principal característica es que el capital que la forma es aportado y poseído por individuos particulares, quienes unen sus esfuerzos y se aglutinan en entidades como la ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada), para velar por sus intereses y con capacidad de incidir políticamente con los gobiernos de turno.

Objetivos de la ANEP:

1. Coordinar los esfuerzos de la iniciativa privada, en beneficio del desarrollo económico, social y cultural del país.
2. Desarrollar y fortalecer el sistema de la libre empresa en El Salvador.
3. Efectuar investigaciones y estudios económicos, sociales y jurídicos, proponer soluciones y formular recomendaciones.
4. Establecer y mantener relaciones con organizaciones similares del país y del extranjero.
5. Prestar su colaboración en la solución de los problemas nacionales de índole económica, financiera, social o legal.
6. Colaborar en lo relativo a la promoción y canalización adecuada de las inversiones nacionales y extranjeras, que tienden a fortalecer la economía nacional.
7. Asesorar y presentar recomendaciones a las entidades asociadas, en lo relativo a los problemas que los afecten.

8. Fortalecer la unidad de las entidades asociadas en las cuestiones de interés general; conciliar las diferencias que puedan existir entre éstas, y servir de árbitro en los asuntos de aquéllas para los cuales sea requerida.
9. Abogar por la vigencia de un régimen económico que responda a principios de justicia social y al respeto de la persona humana y que establezca condiciones apropiadas al desarrollo y estímulo de la empresa privada.
10. Procurar la armonía de las relaciones entre los sectores empresarial y laboral, sobre bases de equidad y justicia, con miras al interés general.

En relación a la problemática de pensiones, el Director Ejecutivo de la ASI (Asociación Salvadoreña de la Industria), Jorge Arriaza, en un periódico local expresó: “que en su momento consideró que modificar la ley de esa manera era una medida extrema, no obstante, respeta el criterio de quienes modificaron el Código Penal y si así está la ley, así hay que aplicarla”.¹⁶

7. ASAFONDOS

Tiene la misión de difundir las características y beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones, promover su desarrollo y adecuado funcionamiento. Nació con los objetivos de divulgar los principios del Sistema de Ahorro para Pensiones, sus innovaciones y ventajas; colaborar con las autoridades, afiliados y público en general, en la adecuada implantación desarrollo y aplicación del Sistema de Ahorro para Pensiones; organizar y participar en eventos científicos, financieros, técnicos o informativos sobre la materia; promover la enseñanza de todo lo relacionado con el Sistema en instituciones educativas de nivel básico, medio y superior; mantener relaciones con instituciones nacionales o internacionales cuyos objetivos sean similares a los de la Asociación; facilitar las relaciones con las administradoras, con las autoridades fiscalizadoras, con otras instituciones públicas vinculadas con esta actividad, con otras personas de derecho público y privado y con las empresas y organizaciones aseguradoras en particular.

Respecto a la mora del sistema de pensiones, la Directora Ejecutiva de ASAFONDOS, en entrevista a la Prensa Gráfica, expresó: “La mora es todo el dinero que hace falta en las cuentas individuales de algunos afiliados porque aún

¹⁶ Entrevista publicada en La Prensa Gráfica Alexander Torres; 11 de noviembre de 2005.

no ha sido pagado por sus patronos o empleadores. Como afiliados y dueños de las cuentas individuales, cada uno puede contribuir a que esa mora disminuya. ¿Cómo lo podemos hacer? Revisando nuestro estado de cuenta, esto significa que veamos que cada uno de los meses que hemos trabajado esté debidamente registrado. Debemos verificar que ha sido sumado a nuestro saldo tanto el 6.25% de nuestro salario que cotizamos como empleados y el 6.75% que le toca aportar a nuestro patrono, es decir, a la empresa o institución para la que trabajamos. Si no aparecen todos los meses o el valor que se nos registra es menor que el que corresponde según el salario que ganamos, debemos reportarlo a nuestra AFP para que averigüe en dónde está lo que nos hace falta, o si nuestro empleador lo debe. La AFP trata con confidencialidad la solicitud de sus afiliados e inicia el proceso respectivo".¹⁷

¹⁷ Publicado en la Prensa Gráfica, Ruth de Solórzano, Directora Ejecutiva de ASAFONDOS, 16 de Agosto de 2004.

V- Identificar los vacíos legales y de aplicación de la ley de parte de las instancias públicas competentes en materia de seguridad social.

En este capítulo se pudo identificar que este es un problema verdaderamente complejo, porque existen vacíos legales, y falta de aplicación de la ley de parte de las instancias competentes. Sumado a esto encontramos, falta de claridad en los procedimientos para reclamar la mora en la etapa administrativa y judicial; problemas en la accesibilidad del procedimiento, ejemplo de ello es el horario de atención que concuerda con el horario de la jornada laboral; además, están los vacíos en la coordinación y en la aplicación de la normativa de parte de las instancias públicas competentes y por último el problema del déficit fiscal.

a) Falta de claridad en los procedimientos para reclamo de mora en la etapa administrativa y judicial.

La mora es el dinero que falta en las cuentas individuales de algunos afiliados porque aún no ha sido pagado por sus patronos o empleadores, al Seguro Social y a las AFP's.

Los reclamos por mora es un procedimiento largo y poco claro. Primero se revisa el estado de cuenta, significa que cada uno de los meses que se ha trabajado esté debidamente registrado, luego se verifica que ha sido sumado al saldo tanto el 6.25% del salario cotizado como empleados o empleadas y el 6.75% que le toca aportar al empleador o empleadora. Si no aparecen todos los meses o el valor registrado es menor de el que corresponde según el salario, debe reportarse a la AFP para que investigue en dónde está lo que hace falta, o si la empresa lo debe, en teoría la Administradora de Fondos de Pensiones trata con confidencialidad la solicitud de sus afiliados y afiliadas.¹⁸ La AFP hará las llamadas telefónicas y visitas necesarias para recuperar el dinero y ponerlo en la cuenta individual correspondiente.

¹⁸ Publicado en la Prensa Gráfica, Ruth de Solórzano, Directora Ejecutiva de ASAFONDOS 16 de Agosto de 2004.

Las AFP informan periódicamente a la Superintendencia sobre los empleadores que deben cotizaciones de sus afiliados, y de esta manera, la Superintendencia avisa a la Fiscalía para que pueda iniciar las investigaciones y enjuiciar a quienes retienen parte del salario y no lo entregan mensualmente a la AFP como señala la Ley. Pero también como afiliados afectados se puede acudir directamente a la Fiscalía General de la República, para que inicie el proceso penal.

Si una persona no tiene suficientes cotizaciones, como para pensionarse, habrá menos dinero para el pago de pensión y menos tiempo registrado que podría impedir cumplir con el requisito mínimo de cotizaciones para la pensión. Para la recuperación del dinero en mora, es necesaria la coordinación institucional entre el Ministerio de Trabajo, las Administradoras de Fondos de Pensiones, la Superintendencia del Sistema de Pensiones, el Seguro Social y la Fiscalía General de la República.

Por ejemplo, la AFP no tiene facultad de inspeccionar a los empleadores o patronos; esta le hace una solicitud al Ministerio para que éste delegue un inspector(a) para que revise las planillas y se cerciore si, efectivamente, ha reportado los descuentos en los rubros de AFP-ISSS, haciendo un cruce de planillas de salarios con planillas de previsión social. En esta etapa el procedimiento enfrenta dificultades debido a la burocracia, la accesibilidad del procedimiento, la falta de preparación de los inspectores en el área contable para hacer un correcto cruce de planilla, los horarios, entre otras. Sobre todo en la primera etapa, donde se realiza la solicitud de inspección ya sea por parte de la AFP, la persona trabajadora, y organizaciones de la sociedad civil (de mujeres, mixtas o sindicatos).

Accesibilidad del procedimiento¹⁹: El horario disponible para recibir las solicitudes de inspección es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., de lunes a viernes sin cerrar al mediodía, sin embargo, las trabajadoras manifiestan que por una parte no se cumple con dicho horario, "no es cierto, a mi me dijeron que no tenían tiempo para atendernos que llegáramos otro día, eso fue en la mañana"²⁰ y por otra parte, dichos horarios no son accesibles por no adecuarse a sus horarios laborales, por ello manifiestan la necesidad de modificarlos "si atendieran los sábados habría mayor posibilidad de ir, pues se trabaja hasta el mediodía".

¹⁹ Malina Ciriani, Karla y Argueta Roxana Ivonne Recomendaciones al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Concertación por un Empleo Digno en la Maquila, (CEDM) El Salvador, 2006.*

²⁰ Memoria Grupo Focal con Trabajadoras de la Maquila, realizado en Las Dignas el 26 de marzo de 2006.

El Artículo 44 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Sector Trabajo y Previsión Social (LOFSTPS) establece los requisitos que debe contener la solicitud de una inspección no programada, y sobre el centro de trabajo únicamente exige que se proporcione la ubicación del mismo, sin embargo, las trabajadoras manifiestan que se les exigen otros requisitos por ejemplo afirman que “también se pide la dirección de la empresa y el nombre del representante o apoderado de la empresa”. Esta información generalmente las trabajadoras la desconocen, y al no proporcionarla la solicitud no es tramitada, limitándoles la protección a sus derechos laborales. Las trabajadoras agregan que esta información es exigida en la recepción de las solicitudes, “Que en el reglamento de la empresa tienen que aparecer esos datos, el nombre del representante legal, y que me tenía que saber el nombre, me lo estaba exigiendo”.

Se exige el nombre de la persona que realiza la solicitud, sin embargo autoridades del MINTRAB afirman que esto no es necesario²¹, este requisito desmotiva la presentación de solicitudes, por el temor de las trabajadoras de enfrentar represalias que pueden ir hasta el despido.

El tiempo que transcurre para la realización de la inspección, después de ser recibida la denuncia es de 8 días hábiles. En el caso de dirigentes sindicales y mujeres embarazadas las inspecciones son practicadas dentro de las siguientes 24 horas. Sin embargo este plazo no está regulado en la LOFSTPS lo cual constituye un vacío de ley, que puede generar arbitrariedad de parte de las autoridades competentes, “El inspector me dijo que si le quedaba un tiempo iba a hacer la inspección y que si no, no”²² dejando desprotegidas a las trabajadoras. Las trabajadoras comentaron que en un caso de solicitud de inspección realizada por dos trabajadoras, una de ellas en estado de embarazo, la misma fue realizada “8 días después para las dos, porque a las dos nos llamaron a la entrevista, a la oficina el día que llegaron”.

El Artículo 38 literal a) de la LOFSTPS, y el Artículo 8.1 de las Normas Éticas de los Inspectores de Trabajo en El Salvador (Normas Éticas), establecen que las inspecciones deben realizarse sin previa notificación a la empresa. No obstante, “Existe filtración de información a las fábricas. Se viola la confidencialidad, esto

²¹ GMIES, “La inspección del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en El Salvador”, 2004; Pág. 51

²² Ob. Cit. Grupo Focal.

está vinculado con otro tema, sienten que por un lado se filtra la información a la gerencias de las fábricas y por otro se le dice al trabajador/a que el caso es delicado y por tanto es confidencial y no les dicen ni los resultados”²³.

La trabajadoras manifiestan que previamente se da aviso de las inspecciones que se realizan en las empresas y los empleadores/as preparan las condiciones para recibir a los inspectores/as, y en los casos que no se avisa, de alguna forma, los empleadores/as distraen a los inspectores/as (los detienen a la entrada, los llevan a la oficina, etc.) mientras se prepara al personal y el centro de trabajo para que se realice la inspección. Agregan que “Los patronos se preparan: ponen papel en los baños, jabón para las manos, llenan el botiquín de medicina para que vean que si hay, ponen agua purificada, todo bien, para que cuando llegue la inspección miren que todo está funcionando bien”²⁴

La confidencialidad que los inspectores/as están obligados/as a practicar, desde la perspectiva de las trabajadoras consultadas, es constantemente violada, pues manifiestan que “uno no puede decir nada porque a los días de que han llegado los del Ministerio de Trabajo ya lo llaman a uno que está despedido por lo que uno dice; así que la gente aunque no les parezca lo que hacen mejor se callan por la necesidad del trabajo porque ahí si uno dice algo, lo que dicen es despedido”²⁵

De conformidad con el Artículo 39 a) de la LOFSTPS y Artículo 4 Romano XIV de las Normas Éticas, los/as inspectores/as deben identificarse ante los trabajadores y empleadores, con la presentación de su credencial debidamente autorizada y con la respectiva orden de visita, los/as inspectores/as se identifican al momento de realizar las entrevistas, pero cuando realizan la inspección al interior de las fábricas no portan ninguna identificación, “sabemos que son ellos porque andan de saco y corbata y con un ataché en la mano, y anda el ingeniero a la par del él”²⁶.

De acuerdo con el artículo 38 literal c) de la LOFSTPS el inspector/a está facultado/a para exigir la presentación de planillas, recibos y otros documentos vinculados con la relación laboral, así como obtener copia o extractos de los mismos,

²³ Memoria del Conversatorio CEDM/GMIES, para la presentación de los resultados de la investigación realizada por GMIES sobre la Inspección del MINTRAB, realizado el 28 de marzo de 2006.

²⁴ Ob. Cit. Grupo Focal

²⁵ Ob. Cit. Grupo Focal

²⁶ Idem.

al respecto las trabajadoras comentaron que “no sabemos si revisan planillas, porque uno no tiene acceso a entrar o estar pendiente porque está trabajando”²⁷, esto debido a que los inspectores/as no se hacen acompañar de trabajadores/as o sus representantes, de acuerdo con GMIES los trabajadores “no conocen de un solo caso en que las inspecciones se realizaran con la participación del personal que ha solicitado la inspección”²⁸.

Los inspectores/as de trabajo se encuentran legalmente habilitados para entrevistar a todo el personal del centro de trabajo, y deben realizar consultas de control con otros trabajadores o trabajadoras, seleccionados en forma aleatoria (Art. 38 literal b) LOFSTPS), a pesar de ello los trabajadores y trabajadoras que son entrevistados/as son escogidos por representantes del empleador/a: “Es la supervisora la que elige; o la secretaria sabe que van a entrevistar a personas que no tienen mucho tiempo de estar ahí, porque si las despiden no les dan mucho, y por eso la secretaria va escogiendo a las que tienen menos tiempo de laborar, a las que no van a expresar la realidad de las cosas”²⁹. Incluso, las trabajadoras afirman que les indican lo que deben de decir cuando sean entrevistadas: “La secretaria del sindicato, nos reúne y nos dicen ustedes tienen que decir que trabajan de lunes a viernes, que salen a las 4, que los sábados no trabajamos y nos dice todo lo que tenemos que decir, y si uno dice algo que ellos han dicho que no se diga, ahí está el despido”³⁰.

Las entrevistas se hacen a las personas predeterminadas por los empleadores y estas personas tienen a veces “doble planilla”. Existen maquilas donde entrenan a las trabajadoras para saber manejar un proceso de monitoreo, en algunas filtran a supervisoras en lugar de trabajadoras o se entrevista a personal administrativo y no a trabajadoras, por ello las entrevistas resultan superficiales e ineficaces³¹.

Según lo establecido en el artículo 40 lit. d) LOFSTPS y en el artículo 8.VI de las Normas Éticas se prohíbe a los inspectores/as solicitar al empleador o recibir de él cualquier tipo de prebendas, sin embargo algunos ex funcionarios y trabajadoras denunciaron corrupción, recepción de “regalos” por parte de los inspectores³².

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ob. Cit. GMIES, Pág. 59*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ob. Cit. Conversatorio*

³² *Ob. Cit. Conversatorio*

La confianza también puede apreciarse desde la perspectiva de los inspectores/as, quienes manifiestan no sentirse motivados en el desempeño de sus labores, ni respaldados por sus superiores³³, es por ello que “los inspectores tienen miedo a consignar algo que pueda llevar a un enfrentamiento entre el Ministerio y una empresa porque no se sienten respaldados”³⁴. Hay debilidad institucional para el desarrollo de las funciones, por ejemplo no siempre cuentan con transporte, viáticos y personal suficiente³⁵, lo que se traduce en la ineficiencia en la realización de las inspecciones.

En la tercera etapa de los resultados de la inspección, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 LOFSTPS el inspector debe reunirse con las partes que hubieren intervenido en la diligencia para examinar en forma conjunta las medidas destinadas a subsanar las infracciones encontradas, sin embargo, las trabajadoras manifiestan que los resultados de la inspección solamente son revelados a los empleadores/as “sólo se lo dicen al patrón y no al trabajador, porque con las inspecciones sólo salen del compromiso los del Ministerio (MINTRAB) pero el patrono sigue haciendo lo mismo”³⁶.

Al término de la visita, según lo establecido en el artículo 50 inciso 1º de la LOFSTPS, el inspector/a redactará el acta respectiva, haciendo constar los hechos verificados, además dicha acta debe ser suscrita por las partes, sin embargo los inspectores omiten levantar las actas y solamente giran informes a sus superiores y las trabajadoras entrevistadas manifestaron no estar presentes al momento del levantamiento del acta³⁷.

De la reinspección.

De acuerdo con la ley la reinspección se realizará al finalizar el plazo fijado por el inspector/a en el acta de inspección (Art. 53 LOFSTPS), pero en la práctica se da una falta de verificación de los acuerdos establecidos en las inspecciones. En un caso citado en la investigación desarrollada por GMIES, aún a solicitud de una marca, se pidió la reinspección y ésta no fue realizada, lo cual evidencia una clara indiferencia en la función de Inspección³⁸.

³³ Ob. Cit. GMIES, Pág. 81

³⁴ Ob. Cit. Conversatorio

³⁵ Ob. Cit. GMIES, Pág. 81

³⁶ Ob. Cit. Grupo Focal

³⁷ Idem, Pág. 61

³⁸ Ob. Cit. Conversatorio

Además los inspectores/as no cumplen con el plazo estipulado en la ley, el cual no puede ser mayor de 15 días (Art. 50 inc. 2º LOFSTPS), y al no cumplirlos otorgan a la empresa un margen de discrecionalidad para el cumplimiento de las observaciones. Pero, la regla general es que las reinspecciones no se realizan sino hasta mucho tiempo después de la fecha fijada y en el peor de los casos los inspectores no establecen fechas para las mismas por lo que el cumplimiento de las recomendaciones no es verificado³⁹.

De las multas: En relación a las multas que son resultado del incumplimiento de las recomendaciones hechas a través de las inspecciones, éstas no son medios eficaces para lograr los objetivos del MINTRAB, puesto que la finalidad de las multas es disuadir a los empleadores/as de la comisión de posteriores violaciones a derechos laborales, pero como el monto de la sanción es mínimo, estas no logran su objetivo, ya que para algunos empleadores/as es más sencillo pagar la multa que corregir el fallo⁴⁰.

Las multas impuestas, de acuerdo con el artículo 60 de la LOFSTPS, ingresan al Fondo General del Estado, por lo que de ninguna forma benefician a las trabajadoras/es, ya que no reciben ninguna compensación económica por haber sido abusadas/os⁴¹ en sus derechos humanos. También los trámites de sanciones a veces no culminan, pues el número de casos que inician el procedimiento de sanción no es el mismo de las que realmente son aplicadas, ya que muchos de éstos trámites se quedan a medio camino⁴².

De igual forma las sanciones en escasas ocasiones son impuestas a empresas grandes, por lo que la aplicación de las mismas no es equitativa pues la mayoría son aplicadas a pequeñas y medianas empresas, aún y cuando la mayoría de las denuncias por violaciones a derechos laborales provienen de las grandes empresas⁴³.

Si la empresa no cancela las cotizaciones adeudadas, la AFP, podría iniciar un juicio para que el patrono pague las cotizaciones que debe en un juzgado de lo mercantil. El juez, si procede, admitirá la demanda, emitirá un mandamiento para embargarle los bienes que tiene si es necesario para recuperar las cotizaciones que

³⁹ Ob. Cit. GMIES, Pág. 65.

⁴⁰ Ob. Cit. GMIES, Pág. 65

⁴¹ Idem. Pág. 66

⁴² Idem. Pág. 67

⁴³ Idem. Pág. 67

deben sumarse a la cuenta individual de cada persona afiliada a la AFP a la cual cotiza.

También es importante que la Fiscalía General de la República efectúe los juicios e inicie las investigaciones necesarias para determinar si hay culpabilidad de los empleadores por no pagar las cotizaciones, y si así fuera, para que emita la orden de captura.

b) Vacíos en la coordinación y en la aplicación de la normativa de parte de las instancias públicas competentes

En el año 2004, se realizaron las reformas a la Ley de Zonas Francas (LZF) en el sentido de exigir las solvencias del pago de cotizaciones del ISSS y AFP para la importación, insumos y exportación de productos terminados, pretendiendo que las y los empresarios estuvieran al día en sus pagos, para que estuvieran bajo la sanción de no poder exportar sus productos, ya que es el giro principal a que se dedican las principales empresas deudoras era la maquila.

De acuerdo al Licenciado Ernesto Gómez⁴⁴, uno de los problemas planteados luego de las reformas a la Ley de Zonas Francas, es que “Primero se dió un problema de interpretación, a nivel de las autoridades de aduanas y Ministerio de Hacienda, debido a que la ley estaba solamente referida a empresas que están dentro de una Zona Franca y no a los Depósitos de Perfeccionamiento Activo, pero esta interpretación no es compartida porque la Ley Zonas Francas es clara, porque los derechos y obligaciones abarca no sólo a las empresas que están dentro de las ZF sino también a los beneficiarios de la ZF, es decir a los Depósitos de Perfeccionamiento Activo como beneficiarios”.

“Después de aprobada la reforma, comenzaron a verse casos como el de la empresa MEGATEX y HERMOSA MANUFACTURING, porque tenían conocimiento que estas empresas continuaban incumpliendo con las cotizaciones, y seguían exportando, por lo que se solicitó informe al Director de Aduana, y este explicó a la Comisión de Trabajo que la reforma se aplica únicamente a las empresas que están en la Zonas Francas y no a los DPA”.

⁴⁴ Licdo. Ernesto Gómez, Asesor Jurídico de la Asamblea Legislativa de El Salvador, entrevista realizada por Glenda Vaquerano Cruz.

El Licenciado Ernesto Gómez, manifiesta que este no es un vacío de la ley, si no un problema de interpretación de las autoridades que demostraba mala fe, y ánimo de beneficiar los intereses de las maquilas. “Nos dimos cuenta, que las empresas bajo el régimen de Zona Francas, cuando entraban en mora, tenían problemas porque no se les expedía la solvencia, pero nos enteramos que había fraude de ley, porque las empresas lo que hacían era exportar e importar a través de los DPA para que no le pidieran solvencia”.

El procedimiento para obtener las solvencias, consiste en presentar la información del mes anterior a la fecha de la importación o exportación del producto, el ISSS tiene un sistema electrónico y se emiten las solvencias a través de la web, para no detener el comercio.

Por su parte el Licenciado Rene Novellino de ASAFONDOS, menciona que algunas empresas para obtener su solvencia y continuar defraudando a los cotizantes, “tienen dos números de contribuyentes, un NIT para exportar y otro NIT como productor, además pueden mandar su planilla con tres empleados, teniendo en realidad 35 empleados, y la AFP, no tiene forma de saber que la empresa esta mintiendo”.

En el año 2005, hubo nuevas reformas a la ley, quedando cerradas las posibilidades de defraudar al menos desde el punto de vista jurídico. La reforma, era aplicable a las empresas dentro de ZF y DPA, y tenían que presentar solvencia para realizar importaciones y exportaciones.

“También se plantea como problema los convenios de pago, estos son arreglos extrajudiciales que realiza el ISSS y las AFP, con las empresas que tienen mora en el pago de cotizaciones. Debido a que los tribunales no sancionan a las empresas cuando estas tienen convenios de pago de la mora, estos convenios permiten que los patronos en mora por no trasladar oportunamente las cotizaciones, puedan hacerlo en un plazo determinado y no de una sola vez”.

Gómez considera que “los convenios permiten que los patronos jueguen con el dinero de los cotizantes, porque los patronos solventan problemas económicos o financieros propios, esto es a todas luces ilegal porque no existe asidero legal en la ley que habilite celebrar convenios de pago. Piensa que es ilícito descontar a los trabajadores/as y no depositarlo oportunamente. No se puede llegar a un

convenio de pago con una persona que ha cometido un delito, esto afecta a los trabajadores, porque no reciben las mismas prestaciones de salud”.

Sin embargo, el Licenciado Chamorro, Jefe del Departamento Jurídico del ISSS,⁴⁵ sostiene que la Ley del Seguro Social, les faculta para hacer efectivo los cobros por cualquier vía legal, judicial y extrajudicial y en el caso de las AFP, la Ley en el Artículo 20, también faculta el cobro extrajudicial. Sostiene que los trabajadores si reciben todo el paquete básico de salud.

Los empresarios dicen que tienen un convenio de pago y cuando son denunciados, lo presentan al MITRAB y a la FGR, y estos desisten de la acción tanto administrativa como de la acción penal, por lo que los convenios son mecanismos que generan impunidad porque afectan a los trabajadores, en opinión del Lic. Gómez.

En el caso de las pensiones, el problema que se genera es en la rentabilidad, aunque en la práctica no genera, ni siquiera rentabilidad mínima. Si no se está al día en el traslado de las cotizaciones la rentabilidad baja, afectando a las personas cuando se pensionan. Hay una afectación, por un lado, en los servicios de salud y en la cuantía de la jubilación. Los convenios, en la práctica, afectan en alguna medida para que las reformas tengan la efectividad que se busca, porque existe el mecanismo de los convenios para evadir la responsabilidad tanto a nivel administrativo y nivel penal, según la opinión del Lic. Gómez en su calidad de Asesor de la Asamblea Legislativa, de la Fracción del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Y continúa diciendo: En el caso de los servicios de salud del ISSS, ejemplo la fábrica Hermosa, muchas trabajadoras no recibieron tratamientos de oncología. Aunque esto no aparece en el convenio, es una política dentro del Seguro Social. Existen cerca de 700 denuncias por este tipo de delitos, en la FGR, pero muy pocas judicializadas, el único caso es el de Hermosa. En otros casos los patronos presentan el convenio de pago y allí se termina el juicio. La FGR desiste de los procesos porque es un delito a instancia y tiene que haber denuncia de parte de los afectados.”

⁴⁵ Lic. Ernesto Chamorro, ISSS, entrevista realizada el miércoles 28 de febrero de 2007, por Glenda Vaquerano y Carolina Elías.

De acuerdo al Licenciado Gómez, el Director del ISSS incurre en el delito de omisión de aviso porque sabe de un delito y no lo denuncia a la FGR. El ISSS utiliza los convenios como chantaje porque negocian con la empresa que si no pagan, remiten el caso a la FGR, el Director del ISSS justifica que lo más importante es que las personas reciban los servicios médicos; que los convenios no tenían base legal, pero eran legítimos porque favorecen a la gente. Expresa que no comparte el criterio que sólo porque existe un convenio no pueda haber multas y proceso judicial, porque lo que refleja el convenio es que hay un reconocimiento del patrono que ha cometido delito. El ISSS negocia con una persona que ha cometido delito, una cosa es la responsabilidad administrativa y otra la penal, además ese convenio es nulo porque tiene un objeto ilícito pueden eliminar una multa pero no la responsabilidad penal. Además el convenio no tiene base legal, entonces el convenio se convierte en un mecanismo de impunidad, él propone que se reforme la Ley del ISSS y la Ley SAP, en el sentido de prohibir expresamente el uso de los convenios de pago, pero actualmente existe oposición de parte de la fracción de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), porque si se eliminan los convenios no hay posibilidad de lucrarse del dinero de los trabajadores. Creemos que hay una afectación grave de la institucionalidad de la seguridad social y afecta los derechos de los trabajadores.

“A raíz del tema de HERMOSA y la FGR, un informe entregado a la Comisión de Trabajo de la Asamblea Legislativa, reveló que la FGR es afectada debido a que las instituciones no le prestan la colaboración que exige la ley; el Ministerio de Trabajo no presta la colaboración necesaria, las AFP no le entregan la información oportuna o completa. Sin esta información, la FGR no puede sustentar las denuncias, además menciona que las instituciones no les informan de los convenios de pago, y en audiencia inicial tienen que desistir, si las instituciones les entregaran los convenios desde el inicio, ellos no presentarían los requerimientos”.

Opina el Lic. Gómez, que más que un simple desorden o vacío, lo que realmente existe es una intención deliberada para que el sistema no funcione, en la medida que no funcione beneficia únicamente a los empresarios; la inoperancia del MITRAB, es una intención deliberada del gobierno para beneficiar a los empresarios. La AFP cobra una comisión para administrar la cuenta, y por lo tanto debe velar para que los fondos lleguen a esa cuenta, pero no hace nada para que llegue realmente ese dinero a su destino.

c) El problema del déficit fiscal

La reforma al Sistema de Pensiones en El Salvador en 1998, se realizó bajo un modelo acelerado de sustitución del sistema público de reparto por el sistema privado de capitalización individual.

El déficit fiscal, aunque no es un vacío legal o institucional, es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que representa al Estado el pago de las pensiones, debido a que aumenta considerablemente el déficit fiscal, y el Estado recurría al endeudamiento externo, principalmente a través de bonos que financiaban la deuda.

La Comisión Especial para la Política Fiscal⁴⁶, analiza la situación del sistema de pensiones desde tres perspectivas: la fiscal, la de los beneficiarios del sistema, y la del nivel de cobertura de éste.⁴⁷

El problema fiscal ha aumentado el déficit operacional del Sistema Público, ya que sus ingresos por cotizaciones regulares se han reducido con el traslado de afiliados al sistema privado. A abril 2006 sólo el 2.55% del total de afiliados al sistema nacional se encontraban en el sistema público, mientras que el Estado paga las pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) del 82% del total de pensionados del sistema. Complementariamente aumentó la obligación fiscal en materia de certificados de traspaso (bonos de reconocimiento de deuda del Estado), al tener que nivelar las pensiones en ambos regímenes, a través del certificado de traspaso complementario.

Existe una presión fiscal creciente ocasionada por la garantía estatal por pensiones mínimas. Este gasto representa un compromiso permanente del Estado que crece con el número de pensionados, con el crecimiento del envejecimiento demográfico, con la salida de trabajadores jóvenes hacia el exterior y con la disminución de la densidad de cotización (número de años cotizados sobre número de años trabajados) propiciada por el crecimiento del desempleo y el subempleo;

⁴⁶ La Comisión Especial para la Política Fiscal pretende contribuir técnicamente a la discusión responsable de un tema de gran importancia nacional, que incide fuertemente en los niveles del déficit fiscal y del endeudamiento público. En este informe se presenta únicamente el diagnóstico del sistema de pensiones, destacando los problemas estructurales que permitan la búsqueda de soluciones más viables, adecuadas y consistentes.

⁴⁷ Los comentarios y reflexiones sobre la problemática del déficit fiscal, han sido tomadas del segundo Informe de la Comisión Especial para la Política Fiscal. Principales Problemas del Sistema de Pensiones en El Salvador. San Salvador, 26 de junio de 2006, elaborado por José Ricardo Perdomo, Roberto Rubio y William Pleitez.

todo esto tiende a aumentar el número de afiliados que dependerán de la garantía estatal de pensión mínima.

La otra presión fiscal se deriva del compromiso del Estado de la revalorización periódica de las pensiones en curso, por los efectos de la inflación y la pérdida del poder adquisitivo de la población.

En términos del flujo de efectivo real de la tesorería del Ministerio de Hacienda, las transferencias del Estado al sistema privado son mayores, ya que el déficit operacional del Sistema de Pensiones lo cubre con endeudamiento público y no con ingresos corrientes. Esto ha contribuido a elevar el nivel de endeudamiento público al 40.7% del PIB en el 2006, al tiempo que ha sufrido el aumento del costo del financiamiento por la elevación de las tasas de interés internacionales. Por tanto, hay que sumar el costo operacional, el costo financiero de la deuda pública destinada al pago de pensiones, que a su vez representa la mayor porción de rentabilidades de los fondos de pensiones (la deuda proveniente de las instituciones públicas representaban en abril de 2006, el 80% de la cartera de inversiones del Fondo de Pensiones).

Al inicio de la reforma se eliminó el impuesto para la vivienda social, y ahora el Fondo Social para la Vivienda (FSV) tiene que pagar el pasivo acumulado de las cotizaciones de los trabajadores al momento de jubilarse, formando parte del certificado de traspaso. A esto se agrega que el FSV debe emitir bonos para financiar la vivienda social y que son adquiridos obligatoriamente por los fondos de pensiones a una tasa de interés de mercado, lo cual eleva el costo operacional del FSV, quien tiene que prestar a una tasa de interés social. Esta profunda relación entre el valor de los fondos de pensiones y el déficit fiscal presionado por el mismo déficit operacional de las pensiones representa una estrecha correlación de riesgo, y por tanto significa una seria amenaza financiera ante la existencia de futuros problemas de insolvencia y disminución de la calificación crediticia de la deuda pública.

A ocho años de la reforma de pensiones en El Salvador se observa un aumento del déficit en el sistema de pensiones financiado por el Estado. Se estima que en 2006 habrá transferencias directas de \$409 millones equivalentes al 2.3% del PIB y un valor presente del flujo de los costos previsionales proyectados al 2020, descontados a una tasa del 4%, de \$8,235 millones, equivalente al 47% del PIB

del 2006. El impacto fiscal de las transferencias del Estado al sistema de pensiones crecerá progresivamente llegando en el año 2020 a niveles de los \$1,083 millones; alrededor de 3.1% del PIB de ese año. Si no se toman medidas urgentes para atender el creciente déficit fiscal provocado por la carga del sistema de pensiones, los costos serán mayores y los daños ocasionados a la economía y al futuro de los jubilados serán más graves.

Otro problema es de disminución de beneficios. El ahorro acumulado de los cotizantes al final de su vida activa depende fundamentalmente de la tasa de rentabilidad real del fondo de pensiones, del monto de cotización directa y del tiempo efectivo de cotización, siendo la porción mayor de los fondos acumulados, la que proviene de los intereses acumulados producto de la tasa de rentabilidad real obtenida sobre las inversiones realizadas.

Con el pago diferido a plazos de 15 años, de los certificados de traspaso de parte del Estado, disminuyó la rentabilidad del fondo de pensiones, y por tanto de las cuentas de ahorro individuales, pues se ha dejado de ganar los intereses generados por la colocación total de la cantidad adeudada a favor de los afiliados al inicio del período de jubilación. Esto significa una reducción del 39% del monto futuro acumulado de los beneficios derivados del pago de los certificados de traspaso.

En el caso de las personas que permanecieron más tiempo en el sistema público y luego se trasladaron al sistema privado, es mayor el impacto negativo en su pensión mensual.

La metodología de valorización de los activos financieros que componen los fondos de pensiones en el sistema privado, está sobrevalorando los activos financieros con relación al valor real del mercado. Se ha estimado que durante los primeros años de vida del sistema privado existió una sobretasa de rendimiento de alrededor del 2% arriba del rendimiento a precios reales de mercado. Esta delicada situación de sobrevalorización del fondo de pensiones, aunado a la caída de los precios de los bonos provocada por los aumentos de las tasas de interés en el mercado, ocasionará que al momento de hacer líquidos los títulos para pagar pensiones, estos valdrán menos y por lo tanto habrá menos dinero disponible en las cuentas de ahorro para pagar las pensiones. Nos encontraremos entonces frente a tres alternativas: o se rebaja el monto de la pensión, se disminuye el tiempo

de jubilación, o el Estado paga la diferencia para mantener el beneficio estimado que nominalmente se ha prometido pagar a cada afiliado.

Por cada 1% que baje el rendimiento promedio anual acumulado del fondo de pensiones, se reduce en un 19.53% el valor de la pensión mensual esperada para un hombre que haya cotizado 30 años en el sistema privado y 5 años en sistema público.

En términos financieros significa que el patrimonio acumulado del fondo de pensiones en el sistema privado de \$3,065.5 millones a abril 2006, que significa el 18% del PIB nominal, compuesto en un 80% por deuda pública, ante el aumento del 3% de las tasas de interés del mercado en los últimos tres años, su valor actual de liquidación en el mercado se vería reducido en un 7.6%, es decir en \$186.38 millones.

De acuerdo a las cifras oficiales, la rentabilidad nominal promedio de los fondos de pensiones de los últimos doce meses, a abril de 2006, llegó al 5.69% y la rentabilidad real (ajustada por inflación) fue del 1.62%. Esto significa una drástica reducción de la rentabilidad de los fondos, que se traduce en reducción de los ahorros y de las pensiones futuras de los afiliados.

Uno de los principales problemas estructurales del sistema privado es haber dejado los ahorros de los afiliados expuestos a los riesgos del mercado, sin contemplar mecanismos de cobertura y compensación para proteger su valor en el tiempo.

Otro problema es que el sistema privado aumentó el déficit social de cobertura previsional. Partiendo de las cifras oficiales sobre la población económicamente activa, (PEA) para abril de 2006, se estimaron en 2,924,870 personas; por tanto la población afiliada (1,374,208) con respecto a la PEA, tanto en sistema público como privado, era del 47%. Pero en términos reales de cobertura previsional, la relación de cotizantes totales (510,839) en ambos sistemas con respecto a la PEA es del 17.5%, y con respecto a la población del país es del 7.4%. Esto es un nivel de cobertura muy bajo con tendencia decreciente ya que en 2002 fue del 18%, en el 2001 del 19.3% y antes de la reforma de pensiones en 1998 la tasa era del 24.5%. Esto nos indica que la cobertura después de la reforma de pensiones es menor que antes de la reforma.

La tasa de crecimiento demográfico y la creciente tasa de emigración poblacional, aunado a la marginación real del ingreso de la población que trabaja en el sector informal y trabajadores independientes, han contribuido a que disminuya la cobertura real previsional en el país.

El sistema de pensiones no cuenta con medidas complementarias en materia de dotación de ingresos tributarios para los trabajadores que no tienen cobertura y a la población subempleada y desempleada, con menos ingresos.

Los costos de administración de las pensiones en el sistema privado, que significan un 20.76% de la cotización total (13% del ingreso base), constituyen una barrera de entrada para el trabajador independiente que tiene que cubrir la totalidad de la cotización mensual. Por lo que le resulta más atractivo financieramente colocar su dinero en otros instrumentos financieros del mercado en los que ganaría mayor rentabilidad.

Si medimos la densidad de cotización real, en el que el número de años cotizados es menor que el número de años trabajados, entonces existirá un número importante de afiliados que podrían quedar excluidos de los beneficios. La cobertura real será todavía menor, ya que ni siquiera alcanzarán los beneficios de la garantía estatal de pensión mínima. Esto obliga a buscar medidas complementarias con pensiones no contributivas o asistenciales de parte del Estado, lo cual tiene un importante impacto en las finanzas públicas.

Sobre esta problemática, el Lic. Ernesto Gómez expresa: "Esta deuda se origina en las privatizaciones. En el sistema público el propio sistema se iba pagando con los nuevos afiliados al sistema, pero con las privatizaciones, con un sistema individual de repartos donde cada quien tiene su cuenta, no existe un fondo general. Ahora las pensiones pierden su fuente de financiamiento, porque los nuevos cotizan al sistema privado, entonces quién pagará las pensiones de la gente que se jubiló en el sistema público, el problema es que el Estado no tiene recaudación eficiente. Las erogaciones son superiores a lo recaudado por el estado en impuestos. Hay que recordar que el endeudamiento tiene sus límites, si no veamos el caso de Argentina, que colapsó el sistema".

El endeudamiento externo debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, pero como había oposición dentro de la misma, el Órgano Ejecutivo creó un nuevo

mecanismo que no pasara por los votos de la Asamblea Legislativa, este consiste en el "fideicomiso de obligaciones previsionales⁴⁸", parecido a la ley de bonos que habilitaba al Ministerio de Hacienda para emitir bonos, pero fue declarado inconstitucional por la CSJ. Con el fideicomiso, ya se emitieron aproximadamente 90 millones de dólares, estos se llaman Certificados de Inversión Provisional. Por ley las AFP, están obligadas a comprar certificados para luego financiar las pensiones.

"Otra inconstitucionalidad es que la ley obliga a que los fondos de AFP se inviertan en los CIPS, se obliga a invertir en un 90% en el interior y un 10% en el exterior. Esto es inconstitucional porque las cuentas son propiedad del cotizante, no se financian con el capital social de la empresa".

⁴⁸ Se constituye un Fideicomiso de Obligaciones Provisionales (FOP), con un capital inicial de \$ 20 millones. El Fideicomiso emite títulos de deuda CIP (Certificados de Inversión Provisional) para canjearlos por los certificados de traspaso (CT) y los certificados de traspaso complementarios (CTC) existentes en los fondos de pensiones, y venderlos en el mercado para cubrir la deuda de pensiones. A partir de este momento se cambian los flujos de pago del financiamiento de la deuda de pensiones, disminuyendo significativamente los egresos del Estado en los primeros años. Esto obliga a incorporar estos pagos en el presupuesto de cada año. Los fondos de pensiones financiarán la deuda previsional del gobierno y por lo tanto, se aumenta la concentración de las inversiones en títulos públicos, disminuyendo la diversificación del riesgo. El fideicomiso se convierte en el deudor y pagador oficial de la deuda de pensiones presentes y futuras.

VI- CONCLUSIONES

La actual mora de algunos patronos en el reporte de cuotas previsionales de sus trabajadores y trabajadoras, tanto de ISSS como de AFP, es un problema muy complejo, debido a:

- Las repercusiones que conlleva para las y los afiliados que se ven afectados directamente al no poder disponer de sus derechos como cotizantes activos. Ejemplo de ello es que por no contar con el respectivo taco del ISSS no puede acceder al sistema de salud aun en casos de extrema urgencia, y en el caso de las AFP'S, si en la cuenta del afiliado, no se encuentran suficientes ingresos, cuando sea el momento de pensionarse se tendrá menos dinero para el pago de la pensión y menos tiempo registrado que podría impedir cumplir con el requisito mínimo de cotizaciones para pensionarse.
- Que no existe en ningún cuerpo legal relacionado el problema el resarcimiento del daño ocasionado en el rubro de salud, lo que constituye un vacío legal.
- Que no obstante que existe un marco jurídico significativo en el que se establecen derechos para todas las personas trabajadoras, se pudieron identificar vacíos en la aplicación de la ley por parte de las instituciones facultadas para la verificación de su cumplimiento,
- Los vacíos institucionales en relación a la interrelación que debe existir entre las Instituciones involucradas, en el proceso a seguir para la recuperación efectiva de la mora previsional.
- Que existe una gran debilidad a nivel institucional en el sentido que el MINTRAB, es el único que tiene la facultad de inspeccionar las planillas de salarios como las de previsión social por lo cual, es necesario contar con conocimientos de contabilidad y poder llevar a cabo un cruce correcto de las mismas, actualmente se carece de peritos especializados para ello, con lo cual se determina la no existencia de una mora presunta sino de una mora real, para así poder dar inicio al proceso respectivo lo cual puede llevar un tiempo de seis meses en sede administrativa.
- Las limitantes de la Superintendencia de Pensiones respecto a que no posee facultades de inspeccionar los centros de trabajos como las que posee el MINTRAB.
- El déficit fiscal, aunque no es un vacío legal, si es un problema grave que afecta al sistema de pensiones por la carga fiscal que le representaba al estado el

pago de las pensiones, debido a que aumenta considerablemente el mismo, y el Estado recurría al endeudamiento externo, principalmente a través de bonos que financiaban la deuda.

- La falta de información de los derechohabientes sobre los procedimientos ha seguido para lograr el pago de las cuotas en mora por parte del patrono y por ende no perder el goce de sus derechos como cotizante activo.
- El problema en la accesibilidad del procedimiento, como los horarios de atención y recepción de denuncias, las dependencias a nivel nacional que existen generalmente se encuentran ubicadas solo en las cabeceras departamentales, la falta de calidez con la que se trata las-os usuario-as de las entidades.
- Que no es suficiente aumentar la pena para solucionar el problema, ya que el patrono, a través de los convenios de pago, evade esta responsabilidad con mucha facilidad.
- Los convenios de pagos celebrados entre patronos y el ISSS o las AFP'S no tienen una base legal real o convincente, aunque así lo sostengan las partes involucradas.

VII.- RECOMENDACIONES

- Que se fomente la cultura de una verdadera ciudadanía, a través de programas desarrollados en los diferentes Centros Educativos del país.
- Fortalecer a la Dirección General de Inspección del MINTRAB, con más recurso humano, así como capacitaciones específicas de contabilidad o contratación de profesionales de varias profesiones, para que sea una dependencia multidisciplinaria, con resultados efectivos en la materia.
- Que las AFP, hagan llegar mensualmente un certificado, parecido al taco celeste del ISSS, a cada cotizante a fin de que este último a este informado si sus retenciones están siendo reportadas mensualmente, por sus patronos en sus centros de trabajo.
- El actual sistema de pensiones en El Salvador no es sostenible en términos fiscales y es deficiente en términos de beneficios económicos y sociales de la población. Por lo que amerita realizarse una profunda reforma estructural del sistema, que evite llegar a una crisis de incalculables dimensiones. La Seguridad Social no se debe dejar expuesta a las incertidumbres del mercado, al final de cuentas son el Estado y los afiliados los que terminan pagando los costos derivados.
- Se debería establecer una coordinación interinstitucional entre todas las instancias involucradas, a fin de no duplicar esfuerzos, para lo cual sería necesario contar con una red informática en donde, todas la entidades sepan como van evolucionando los casos, de acuerdo a la competencia de cada institución.
- Se deben establecer estrategias de sensibilización especialmente a empresarios a fin de concientizarlos sobre sus deberes y obligaciones frente a la ley con sus trabajadoras y trabajadores. Además hacer campañas de educación y denuncia para que las personas trabajadoras exijan sus derechos de acuerdo a la ley, en el momento adecuado para lo cual es indispensable contar con la información actualizada de todos los medios legales institucionales.

VIII.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Argueta, José Luís, **“Los impactos fiscales del tratado de libre comercio El Salvador-Estados Unidos”**

Molina Ciriani Karla y Argueta Roxana Ivonne. **Recomendaciones al Ministerio de Trabajo y Previsión Social**, Concertación por un Empleo Digno en la Maquila, El Salvador, 2006.

Memoria Grupo Focal con Trabajadoras de la Maquila, realizado en Las Dignas el 26 de marzo de 2006.

Memoria del Conversatorio CEDM/GMIES, para la presentación de los resultados de la investigación realizada por GMIES sobre la Inspección del MINTRAB, realizado el 28 de marzo de 2006.

Segundo Informe de la Comisión Especial para la Política Fiscal. Principales Problemas del Sistema de Pensiones en El Salvador. San Salvador, 26 de junio de 2006, elaborado por José Ricardo Perdomo, Roberto Rubio y William Pleitez.

Los Impactos fiscales del tratado de libre comercio El Salvador-Estados Unidos, Lic. José Luis Arqueta Antillón., Mayo 2005, Edición: Centro de investigación sobre inversión y comercio, CEICOM.

El observatorio de las políticas públicas y los DESC, Políticas públicas Hoy, 28 de agosto al 1 de septiembre de 2006 No. 9 Año 1. Fundación para la aplicación del Derecho-FESPAD, www.fespad.org.sv.

Vaquerano Cruz, Glenda. **Análisis de los marcos interpretativos de las políticas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar en la Comunidad de Madrid.** Madrid 25 de agosto de 2006.

Páginas Web

Fuente; social Watch- control ciudadano. Informe: La Privatización un proceso con fisuras. El Salvador. www.socialwatch.org/es/informesNacionales/118.html-ultima visita 16 febrero 2007.

www.asafondos.org

www.confia.org.sv

www.crecer.org.sv

www.superintendencia.de.pensiones.org.sv

www.observatoriolaboral.org.sv

Entrevistas

Licda. María Zenaida Rivera Gómez. Unidad Penal del Departamento de Procuración de Justicia, entrevista realizada el 21 de febrero de 2007 por Carolina Elías.

Lic. Ernesto Chamorro, ISSS, entrevista realizada el miércoles 28 de febrero de 2007, por Glenda Vaquerano y Carolina Elías.

Lic. Víctor Ramírez Najarro, Superintendente de La Superintendencia de Pensiones entrevista realizada el jueves 1º de marzo de 2007, por Ledy Moreno y Carolina Elías.

Lic. Javier Rivas, Director General de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2 de marzo de 2007, entrevista realizada por Ledy Moreno y Carolina Elías.

Lic. Ovidio Portillo. Jefe de la unidad penal y Departamento de Procuración de la FGR, entrevista realizada el 5 de marzo de 2007. Entrevista realizada por Ledy Moreno.

Lic. Ernesto Gómez, Asesor de la Asamblea Legislativa, de la Fracción del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) entrevista realizada por Glenda Vaquerano.

Licda. Julia Evelin Martínez, economista de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, (UCA) realizada por Ledy Moreno.

Prensa escrita

La Prensa Gráfica

El Diario de Hoy

Periódico CoLatino

Diario El Mundo

El Faro

ANEXO GUIA GENERAL DE ENTREVISTA

Nombre de la personas entrevistada _____

Institución para la cual labora _____

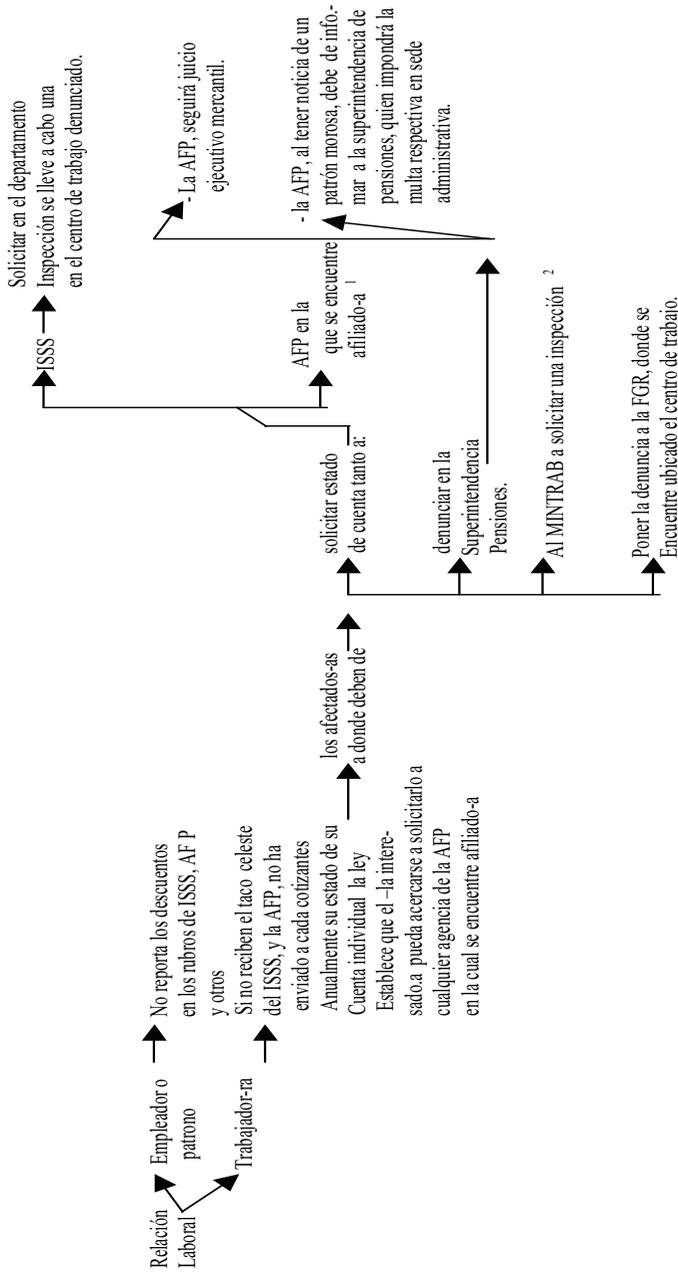
Fecha de entrevista _____

- 1.- ¿Cómo evalúa la reforma del sistema de pensiones 9 años después?
- 2.- ¿Considera que fue certera la privatización del rubro de pensiones?
- 3.- ¿Qué consideraciones tiene respecto a la crisis actual del sistema previsional?
- 4.- ¿Qué alternativas existen ante tal situación?
- 5.- Las propuestas planteadas al gobierno por parte de entes no gubernamentales, a su criterio ¿Son o no viables?
- 6.- ¿Considera adecuada – o cómo evalúa- la actuación de la Superintendencia de Pensiones?
- 7.- ¿Cuánto es la deuda que tienen las empresas actualmente con dicha entidad, en relación al no reporte del descuento al concepto de AFP?
- 8.- ¿Cuál es, si es que hay vacíos legales en torna a este problema, y qué institución es la que debería de reformar su ley para garantizar el proceso en el reporte de retenciones de ISSS y AFP?
- 9.- ¿A qué se deben las reformas a la Ley SAP?
- 10.- ¿Cuáles son los problemas que ha enfrentado la Superintendencia de Pensiones, de acuerdo a sus facultades?
- 11.- ¿Qué dificultades en términos prácticos enfrentan las AFP para poder recuperar la mora que muchas empresas tienen?

- 12.- A su criterio y de acuerdo a la información que usted maneja, ¿qué le hace falta a la FGR para que pueda diligenciar los procesos que llegan a su conocimiento?
¿Existen en este proceso aún vacíos legales?
- 13.- ¿Qué es lo que le hace falta al sistema para hacerlo eficiente y que las empresa no caigan en mora?
- 14.- ¿Es necesaria una reforma a la ley o sólo se hace necesario que verdaderamente se cumpla?
- 15.- ¿Cómo se resarce el daño causado a la clase trabajadora, ya que finalmente las instancias recuperan la deuda, pero ellos/as no. A su criterio que estrategia legal, administrativa hace falta para que los/as trabajadores/as, no salgan afectados/as?
- 16.- ¿Considera que el gobierno de turno tiene la voluntad política para buscar una alternativa en donde todos los sectores involucrados no salgan afectados?

Anexo

Esquema o ruta de la problemática:



¹ El ISSS, como las AFP'S son las instituciones encargadas de entregar las constancias de solvencias en el caso de las empresas maquiladoras de acuerdo a la ley de zonas francas y recintos fiscales, al momento de exportar.

² La Dirección General de Inspección del MINTRAB, es la entidad que debe de brindar las certificaciones de las actas de inspección que realizan a las planillas de salarios y de previsión social.

Concertación por un Empleo Digno en la Maquila



ORMUSA

Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz



LAS DIGNAS

Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida.



Movimiento Salvadoreño de Mujeres



Asociación Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes"



Federación de Asociaciones o Sindicatos Independientes de El Salvador



Organización de Mujeres Transformando



Con el apoyo de

