



Revista MINERVA

Plataforma digital de la revista: <https://minerva.sic.ues.edu.sv>

Artículo Científico | Scientific Article

La protección social no contributiva en El Salvador: la pensión social al adulto mayor en el periodo 2010-2023

Non-contributory social protection in El Salvador: the social pension for the elderly for the period 2010-2023

César Giovani Rodas Gómez^{1,2}

1. Universidad de Colonia, Alemania
2.  ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4780-9129>

RESUMEN

En el año 2009 el sistema de seguridad social salvadoreño fue reformado con el objetivo de crear, paulatinamente, un piso básico de protección universal. A partir de esta reforma, se han implementado dos programas de pensión social con el fin de universalizar el acceso a una pensión y reducir los niveles de pobreza entre los adultos mayores desprotegidos de la seguridad social contributiva. Este artículo describe las principales transformaciones de dichos programas en materia de cobertura, montos transferidos, fuentes de financiamiento e integración en la oferta de protección social en el periodo de 2010 a 2023, aspectos que permiten valorar, de manera general, su eficacia para resolver el problema de la pobreza y la desprotección en la población adulta mayor de El Salvador. A partir de los hallazgos, se concluye que las principales limitantes de los programas son el bajo crecimiento de la cobertura, el estancamiento del monto de la pensión y la ausencia de una fuente

DOI: <https://doi.org/10.66778/RM.v09n01.03>

Enviado: 5 de noviembre 2023
Aceptado: 01 de julio de 2024

Palabras clave: Seguridad social, adulto mayor, pensión social, pobreza.

Keywords: Social security, elderly, social pension, poverty.



Este contenido está protegido bajo la licencia CC BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

estable de financiamiento, lo que limita su capacidad para incidir en la reducción de la pobreza y cerrar las brechas en la cobertura de las pensiones de tipo contributivo. La permanencia y relativa estabilidad de las pensiones sociales abren, sin embargo, la posibilidad de alcanzar nuevos acuerdos al futuro de las pensiones sociales en el conjunto de la política social salvadoreña.

ABSTRACT

In 2009, the Salvadoran social security system was reformed in order to gradually create a basic floor of universal protection. Since this reform, various social pension programs have been implemented with the aim of universalizing access to a pension and reducing poverty levels among older adults who are unprotected from contributory social security. This article describes the main transformations of the social pension programs in terms of coverage, amounts transferred, sources of financing and integration into the supply of social protection in the period from 2010 to 2023, aspects that allow us to assess, in general, their effectiveness in solving the problem of poverty and lack of protection among the older adult population in El Salvador. Based on the findings, it is concluded that the main limitations of the programs are the low growth in coverage and the stagnation of the pension amount, which limits their capacity to have an impact on poverty reduction and close the gaps in the coverage of contributory pensions. The permanence and stability of the program, however, open the possibility of reaching new agreements regarding the future of social pensions in Salvadoran social policy as a whole.

INTRODUCCIÓN

En el año 2009 el Gobierno salvadoreño anunció la creación de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) con la finalidad de avanzar en la solución de los principales problemas sociales del país, especialmente en la reducción de la pobreza y la exclusión. Lo anterior representó una transformación sustantiva en la forma de concebir la política social, en tanto que se pretendía superar los enfoques minimalistas del Estado social para transitar a un modelo más inclusivo basado en derechos y en la condición de ciudadanía (GOES, 2010, p. 64). Esta transformación, enmarcada en reformas

similares en otros países de América Latina, supuso la ampliación de la dimensión no contributiva del sistema de seguridad social a través de la creación de programas destinados a grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre ellos el de los adultos mayores.

Para atender de manera especializada a la población adulta mayor se implementó el programa Nuestros Mayores Derechos, el cual comprendía una diversidad de intervenciones, tales como la prestación de servicios de salud y nutrición, la creación de círculos de alfabetización, la asesoría jurídica y la capacitación en derechos. En el marco de este programa se implementó la primera de las pensiones sociales (llamada Pensión Básica Universal), la cual tenía como objetivo universalizar el acceso a una pensión entre los adultos mayores desprotegidos de la seguridad social contributiva. Teniendo en cuenta los altos niveles históricos de pobreza y desprotección entre la población adulta mayor en El Salvador (como resultado de un mercado de trabajo que no ha logrado convertirse en puerta de entrada universal a la protección social), la implementación de un programa de pensiones sociales constituye una herramienta de primer orden para ampliar los alcances del sistema de seguridad social.

A pesar de la relevancia de los programas de protección no contributiva, los trabajos sobre el sistema de protección social salvadoreño se han orientado preferentemente al estudio de su dimensión contributiva. Destacan los aportes de Mesa-Lago (2011, 2020), quien ha dedicado diversos trabajos al diagnóstico y evaluación del sistema previsional; FUNDAUNGO, que realiza un monitoreo constante del sistema de pensiones y ha analizado el impacto de diversas reformas previsionales (2020) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1994), que analizó el origen y evolución de la seguridad social en El Salvador previo a la reforma estructural de 1996; así como el trabajo de Álvarez y Barrera (2018), que analiza las reformas

al sistema de pensiones que han tenido lugar entre 1996 y 2017.

Los temas que han recibido más atención se relacionan con la evolución a largo plazo del sistema de pensiones o su desempeño en un momento dado, así como con el impacto de algunas de sus reformas; otras investigaciones combinan la elaboración de diagnósticos con la formulación de propuestas de reforma. En lo que respecta a la dimensión no contributiva, el estudio más completo es un informe de la Organización Internacional del Trabajo (2021) que analiza los costos y el impacto en la reducción de la pobreza que conllevaría implementar un programa de pensiones universales. En tanto que el objeto de estudio del informe no es la historia y evolución de las pensiones sociales, el trabajo se limita a algunas observaciones sobre el origen, finalidad y cobertura de los principales programas de tipo no contributivo, lo que dificulta identificar los avances, retrocesos y principales transformaciones de los programas de pensión social, operaciones esenciales para valorar o proponer cambios en el funcionamiento actual de los programas de pensión social.

El objetivo del artículo es, precisamente, describir las principales transformaciones de las pensiones sociales al adulto mayor en materia de cobertura, montos transferidos, fuentes de financiamiento e integración en la oferta de protección social en el periodo de 2010 a 2023. El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera, se hace una breve aclaración conceptual sobre los componentes contributivos y no contributivos de la seguridad social, así como sobre el papel de las pensiones sociales en la reducción de la pobreza y como mecanismo de universalización de los derechos sociales y económicos; en la segunda sección se describen los antecedentes históricos de la creación de los programas de pensión social en el marco de las transformaciones del sistema de seguridad social salvadoreño; en la tercera, se exponen los principales hallazgos relativos

a las transformaciones de los programas de pensión social; y en la cuarta se presentan las conclusiones.

LA SEGURIDAD SOCIAL: OBJETIVOS Y DIMENSIONES, PENSIONES SOCIALES

El análisis de las pensiones sociales, que son parte de la dimensión no contributiva de los sistemas de seguridad, requiere algunas consideraciones de tipo histórico y conceptual. En este apartado se pasará revista a algunos aportes relevantes que ayuden a clarificar la noción misma de seguridad social y sus operaciones esenciales, también se hará una descripción de los objetivos y características de las pensiones sociales, así como de su creciente extensión en algunos países latinoamericanos con la finalidad de situar en una perspectiva histórica el objeto de estudio de la presente investigación, lo que contribuirá a su vez a identificar continuidades y rupturas en el desarrollo actual del sistema de seguridad social salvadoreño.

La literatura sobre la protección social es extensa y de diversos tipos (conceptual, histórica y normativa); no existe, además, una perspectiva única desde la cual se la pueda considerar y analizar. Se trata más bien de un concepto en constante evolución. Para los fines de la investigación (que parte del supuesto de que la seguridad social es un derecho y que, por tanto, debe tender a la universalidad) se retomará la propuesta de Cecchini, Filgueira y Rossel (2019), quienes consideran a la protección social como el conjunto de políticas, programas y estrategias orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos y construir sociedades más justas e inclusivas (p.15). Para estos autores, la protección social tiene como finalidad abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, pero también problemas de tipo estructural como la pobreza y la desigualdad (p. 14). Señalan, asimismo, los tres componentes esenciales de cualquier sistema de protección: la protección social contributiva, la protección social no contributiva y la regulación de los mercados laborales (p. 22).

De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011, p. 151), la protección social contributiva incluye todos los programas que tienen por finalidad asegurar un mínimo de calidad de vida a los trabajadores y sus dependientes durante su etapa activa e inactiva (cesantía, jubilación, enfermedad, vejez). Se compone, por tanto, de una diversidad de instrumentos, como los seguros de salud y desempleo, los beneficios por maternidad y los sistemas de pensiones. Se trata de beneficios de naturaleza contributiva, por lo que hay una relación clara entre lo aportado y lo recibido (Uthoff, 2016, p. 18). El acceso a este tipo de protección requiere la realización contribuciones previas (cotizaciones) a partir de ingresos laborales generados en el mercado formal de trabajo (Martínez, 2018, p. 74).

Diversos autores e instituciones han señalado, sin embargo, la incapacidad general del mercado de trabajo latinoamericano para universalizar la protección social (Filgueira, 2013, p. 5). De acuerdo con Bosch, Melguizo y Pagés (2013), el diseño original de los sistemas previsionales en muchos de los países latinoamericanos no tenía como objetivo cubrir a todos los adultos mayores, sino solo a los trabajadores asalariados que dependían de un patrono; de esta manera, los trabajadores no asalariados quedaban excluidos de los sistemas de seguridad social (p. 2). El carácter eminentemente contributivo de los sistemas implicó que su cobertura fuera históricamente limitada, lo que constituyó uno de los factores por los que ganó terreno, a inicios del siglo XX, la idea de fortalecer la dimensión no contributiva de los sistemas de seguridad.

La protección social no contributiva, por su parte, desvincula los aportes de las retribuciones, es decir, el acceso a los beneficios no guarda relación con una cotización previa a partir de la inserción en el mercado formal de trabajo (Uthoff, 2016, p. 18). Para Abramo, Cecchini y Morales (2019) esta dimensión incluye al conjunto de transferencias, subsidios y servicios destinados principalmente a grupos en situación de pobreza extrema, pobreza y

vulnerabilidad; concuerdan con Uthoff en que los beneficios no dependen de cotizaciones previas, puesto que se basan en el principio de la solidaridad. La relevancia de la dimensión no contributiva descansa en las características del mercado de trabajo de la mayoría de países de la región, en los que una gran parte de sus trabajadores llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional de tipo contributivo, por lo que su protección depende de programas de naturaleza no contributiva (Bertranou, Solorio y Ginneken, 2002, p. 11).

Las pensiones sociales constituyen, junto con los programas de transferencias condicionadas, uno de los instrumentos más importantes de la protección social no contributiva. Estas pensiones consisten en transferencias destinadas a la población adulta mayor que no ha estado dentro del mercado formal de trabajo o que no hizo aportes contributivos durante su vida laboral (Cecchini y Martínez, 2011, p. 150). Según Oliveri (2016), los programas de pensiones no contributivas comenzaron a expandirse en América Latina a partir del año 2000 como resultado de la baja cobertura de los sistemas contributivos, el envejecimiento acelerado de la población y una mayor disponibilidad de recursos, también influyeron las presiones sociales en demanda de atención a los grupos vulnerables y un mayor debate promovido por organismos internacionales y la academia en torno a la protección social (p. 126).

De acuerdo con Arenas (2020), en el año 2000 un total de ocho países de la región contaban con esquemas de protección no contributiva, cifra que aumentó a 16 en 2017 (p. 22) y a 25 en el año 2022 según la base de datos de programas de protección social no contributiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022). De esta manera, las pensiones no contributivas han registrado un aumento no solo en el número de programas, sino en la cantidad de beneficiarios y en la naturaleza de las prestaciones (Arenas, 2017, p. 22). En cuanto

al diseño, nivel de prestaciones y fuentes de financiamiento, así como los requisitos de acceso y los criterios de focalización de las pensiones no contributivas, varían de un país a otro (Sandoval, 2019, p. 461); no obstante, el objetivo explícito común para la mayoría de ellos es la reducción de la pobreza en la vejez y ampliación de la cobertura previsional (Oliveri, 2016).

En lo que respecta a su efectividad para reducir los niveles de pobreza, los resultados son también diferentes y dependen principalmente de la cobertura y de la magnitud y evolución de los montos que otorgan: en las primeras dos décadas del siglo XXI, países como Bolivia y México ampliaron sustancialmente los niveles de cobertura de las pensiones no contributivas al universalizar su acceso; no obstante, los beneficios que otorgan son modestos (Sandoval, 2019, p. 474), lo que deriva en una inadecuada o insuficiente protección para la población beneficiaria. Mientras que en algunos países las prestaciones están por debajo de la línea de pobreza extrema (como Nicaragua, Honduras y Ecuador), en otros se encuentran por encima de esta línea, pero debajo de la de pobreza moderada; y en otros, por encima de la línea de pobreza moderada (como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) (Oliveri, 2016, p. 131). En general, según Oliveri (2016, p. 131), las prestaciones no contributivas en América Latina están asociadas a un nivel de subsistencia; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el nivel de las prestaciones ha registrado cambios positivos en algunos países, como en el caso de Bolivia y Argentina, que entre 2007 y 2015 registraron incrementos del 80 y 52%, respectivamente, en el valor en dólares de sus beneficios no contributivos (Sandoval, 2016, p. 476).

EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN SOCIAL: HACIA UN NUEVO RÉGIMEN DE BIENESTAR SALVADOREÑO

Hasta muy entrado el siglo XX, la política estatal salvadoreña concebía las intervenciones sociales en términos de caridad pública

(Miranda, 2014, p. 9). De hecho, dos de los antecedentes más relevantes del sistema de seguridad social pueden rastrearse al margen de la acción estatal. En primer lugar, en la iniciativa de origen privado basada en el principio de la filantropía o la caridad. Ya desde mediados del siglo XIX, las juntas de caridad constituyeron un primer intento por atender a los enfermos y menesterosos. Estas juntas, que gozaban de cierta autonomía respecto al poder central, eran creadas en general por personajes influyentes; el Estado, por su parte, delegó en ellas la administración de hospitales, hospicios y asilos, al tiempo que contribuía con donaciones y subsidios (Díaz, 2016, p. 60).

Un segundo antecedente de la seguridad social lo constituyen los principios y mecanismos de seguridad de las sociedades mutualistas, que empezaron a fundarse en El Salvador, según Pastore (2017, p. 149), en la década de 1860. Estas asociaciones, creadas por los artesanos-obreros en diversas ciudades del país, tenían como uno de sus fines el socorro y la ayuda mutua entre sus miembros en casos como la enfermedad y la desocupación (Pastore, 2017, p. 152). Tal es el caso de la Sociedad de Artesanos de Cojutepeque (1908), cuyos estatutos contemplaban que, en caso de enfermedad de uno de sus socios, la sociedad está “en la obligación de servirle en lo que le fuere posible [...] levantando contribuciones para socorrerlo si fuese necesario” (1908, p. 794); o el de la Sociedad de Obreros Amigos, que tenía como uno de sus fines el “auxilio mutuo” y dispuso la creación de un fondo de beneficencia destinado a “socorrer a los socios muy pobres, en caso de suma miseria o necesidad” (Estatutos de la Sociedad de Obreros Amigos, 1911, p. 2.173).

Junto con las iniciativas de origen privado basadas en el principio de la caridad y los mecanismos de apoyo mutuo de las asociaciones de obreros-artesanos, es posible identificar a lo largo de la primera mitad del siglo pasado una progresiva formalización de la responsabilidad del Estado en la generación de

bienestar, así como una creciente intervención en materia de seguridad para ciertos oficios y profesiones. Así, por ejemplo, el Estado otorgaba algunas pensiones como recompensa a un servicio destacado en la administración pública; estas pensiones tenían un carácter discrecional y podían suprimirse en cualquier momento (el decreto legislativo del 22 de abril de 1911 derogó, por ejemplo, todas las pensiones de más de 200 pesos mensuales debido a la necesidad de reducir los costos de la administración pública y atender al pago de la deuda externa). En cuanto a la regulación de oficios y trabajos, en 1911 se decretó la Ley de Accidentes de Trabajo, que estableció responsabilidad patronal en caso de accidente para ciertas profesiones y oficios; posteriormente, en 1927, la Ley de Protección a los Empleados de Comercio regulaba la jornada laboral para los empleados comerciales, establecía el derecho al descanso dominical e indemnizaciones en caso de accidentes.

En 1930 se publicó la Ley de Pensiones y Jubilaciones, que establecía el derecho a la jubilación para los empleados civiles, judiciales y administrativos que hubieran servido por 20 o más años en cualquier ramo de la administración pública, siempre que hubiesen tenido una buena conducta y que demostraran que careciesen de recursos para su subsistencia. Esta ley prohibió, finalmente, el otorgamiento de pensiones por gracia o merced. Sin embargo, no fue sino hasta en 1950 cuando la nueva Constitución consagró el derecho a la seguridad social y la obligación del Estado de velar por su cumplimiento (Leistenschneider, 1979, p. 593), lo que dio lugar a que en 1954 entrara en funcionamiento el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (Joya, 2017). A partir de entonces, el principal reto del sistema de seguridad social fue lograr la ampliación de la cobertura y la modernización de sus servicios (Joya, 2017).

El régimen del Seguro Social se expandió progresivamente cuando entró en vigor, en 1954, funcionaba solo en nueve municipios del

área metropolitana y únicamente otorgaba beneficios por enfermedad, accidentes y maternidad, así como un apoyo en caso de muerte; para 1973 el régimen ya abarcaba a la totalidad de municipios y a todos los trabajadores de la empresa privada (Conferencia, 1995, p. 12). A la expansión geográfica siguió la de los riesgos cubiertos, en 1969 dio inicio el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte aplicable a todos los trabajadores del sector privado dependientes de un patrono (Conferencia, 1995, p. 27); luego, en 1975, se creó el Instituto Nacional de los Empleados Públicos (INPEP), con el objetivo de cubrir los mismos riesgos para los empleados públicos y que estos tomaran parte en el financiamiento del sistema (Decreto legislativo 373); a lo que siguió la creación de la Caja Mutual de la Fuerza Armada en 1974, que posteriormente (1981) se transformó en el Instituto de Previsión Social de las Fuerza Armada (IPSFA) (Conferencia, 1994, p. 7).

El Sistema Público de Pensiones (SSP) quedó integrado, así, por el ISSS, INPEP e IPSFA, que operaban de manera separada y funcionaban bajo un esquema de reparto, es decir, los aportes de los trabajadores activos financiaban las pensiones de los pasivos. Y aunque es un hecho que el sistema expandió el acceso a la seguridad social, la deteriorada situación financiera del sistema obligó, en la década de los noventa, a su reestructuración (Álvarez y Barrera, 2018). Fue así como en diciembre de 1996 se aprobó una reforma de tipo sustitutivo que implicó abandonar el sistema de reparto (basado en un componente de solidaridad intergeneracional) por un esquema de ahorro individual administrado por entidades privadas.

Con la reforma también se pretendía resolver el problema de la baja cobertura histórica del sistema -el porcentaje de la población económicamente activa cubierta por el Sistema Público de Pensiones pasó del 21.3% en 1980 al 26.8% en 1996- (Mesa-Lago y Rivera, 2020, p. 23). Se consideraba que el ahorro individual

incentivaría la afiliación y que la cobertura incrementaría sustancialmente. Los resultados, sin embargo, no fueron los esperados. De hecho, ha sido necesario implementar una serie de reformas (las más recientes en 2017 y 2022) para aliviar las presiones que implicó la transición de un sistema público de reparto a uno privado de ahorro individual; las reformas, sin embargo, no han logrado solventar el problema de la baja cobertura del sistema de pensiones: según FUNDAUNGO (2023), de 1998 a 2021 solo uno de cada cuatro trabajadores cotiza en promedio al sistema de pensiones; y de los cotizantes, solo el 40.7 % alcanza el valor mínimo requerido para cumplir las condiciones de retiro y acceder a una pensión contributiva.

A inicios del nuevo siglo, la constatación de que los mercados laborales no permitieron la entrada universal a los mecanismos de protección social llevó a la creación de programas sociales focalizados en los sectores en pobreza extrema. En 2004 se creó el programa Red Solidaria, el cual se propuso instituir una red de protección social para atender las necesidades más urgentes de la población más vulnerable (Decreto Ejecutivo N. ° 11, 2005). Uno de sus ejes de intervención incluía mecanismos de protección no contributivos, como programas de transferencias condicionadas. El desarrollo de estos mecanismos constituye el antecedente más importante en la creación de componentes no contributivos en el sistema de seguridad social salvadoreño; su diseño, sin embargo, no se basaba en un enfoque de derechos, en tanto que se proponía mitigar las consecuencias más graves de la pobreza extrema a través de la focalización.

En el año 2010 se creó en El Salvador el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) con la finalidad de integrar las distintas políticas sociales destinadas a los grupos en condiciones de vulnerabilidad. Este sistema de protección se propuso superar los enfoques “minimalistas” del Estado social a partir de un enfoque que concibe el bienestar y la protección social en términos

de derecho y ciudadanía. El sistema constituyó un giro radical de la política social, pues el Estado asumió, al menos programáticamente, la misión de asegurar y proteger los derechos sociales. En lo que respecta a la seguridad social, el nuevo sistema se proponía superar las limitaciones de cobertura de la seguridad vinculada al trabajo (GOES, 2010, p. 65) a partir del fortalecimiento, primero, del esquema contributivo de la seguridad social, y de la transformación y fortalecimiento de los esquemas no contributivos o solidarios.

En el marco del nuevo sistema de protección nació el programa Nuestros Mayores Derechos, el cual tenía por finalidad atender de manera especializada la oferta de protección social no contributiva para las personas adultas mayores. Para ello, contaba con diversos componentes, entre los que se encontraba una pensión social llamada Pensión Básica Universal (GOES, 2009a, p. 16), la cual tenía como población objetivo a los adultos mayores de las comunidades rurales y los asentamientos urbanos de mayor precariedad, y que buscaba superar, además, la característica principal atribuida a los sistemas tradicionales de protección social latinoamericanos: el seguro social ligado al empleo formal (Del Valle, 2010, p. 241). A más de una década de implementación, y a pesar de algunos cambios de diseño y de retrasos en la entrega de las transferencias, la pensión social al adulto mayor sigue siendo la principal apuesta estatal para extender la seguridad social a los adultos mayores desprotegidos por el sistema previsional contributivo.

PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA PENSIÓN SOCIAL AL ADULTO MAYOR EN EL PERIODO 2010-2023

La finalidad de esta sección es explicar las principales transformaciones de los programas de pensión social al adulto mayor en materia de integración a la oferta de protección social, cobertura, transferencias y fuentes de financiamiento en el periodo de 2010 a 2023. Se trata, por tanto, de una aproximación a la

evolución de la dimensión no contributiva del sistema de seguridad social salvadoreño a partir del análisis de uno de sus principales componentes. El análisis no considera a todos los actores ni etapas involucrados en el diseño e implementación de los programas; se centra, más bien, en algunos aspectos relevantes que permiten valorar, de manera general, su eficacia para resolver el problema de la pobreza y la desprotección entre la población adulta mayor de El Salvador.

Las fuentes seleccionadas para describir las transformaciones de la pensión social son, en primer lugar, los datos oficiales de las memorias de labores, planes operativos e informes del Ministerio de Desarrollo Social (MINDEL) y del antiguo Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL), así como las actas de información proporcionadas por sus respectivas Oficinas de Información y Respuesta; en segundo lugar, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, que provee información sobre la situación socioeconómica y demográfica de la población; por último, los boletines estadísticos de la Superintendencia del Sistema de Pensiones. La información de estas fuentes permite comprender la evolución de la cobertura de la pensión social, así como su capacidad para reducir la pobreza y extender los alcances de la seguridad social entre la población adulta mayor sin acceso a las pensiones contributivas.

Una dimensión relevante de los programas de pensión social es la de los ejes de integración en el plano de la oferta de la protección social. La primera pensión social, llamada Pensión Básica Universal, nació como parte de la atención especializada a los adultos mayores (Nuestros Mayores Derechos) en el marco del programa Comunidades Solidarias creado en 2009. Un año después tuvo lugar la primera modificación cuando se estableció que el programa intervendría no solo en municipios en condiciones de pobreza extrema severa, sino también en municipios de pobreza extrema

moderada (Decreto Ejecutivo N. ° 72). Luego de esa ampliación, en 2015 un nuevo decreto establecía que Comunidades Solidarias debía incorporar un componente de prevención de violencia y que podría ampliarse para intervenir en los 50 municipios identificados como más violentos (Decreto Ejecutivo N. ° 85). De esta manera, entre los potenciales beneficiarios de la Pensión Básica Universal estarían los adultos mayores de 70 años que, a pesar de no residir en los municipios identificados como de pobreza extrema, residieran en uno de los 50 municipios más violentos del país.

Finalmente, en el 2017 se creó la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (EEP) y se derogó el programa Comunidades Solidarias (Decreto Ejecutivo N. ° 28, 2017). El objetivo de la nueva estrategia es erradicar la pobreza, especialmente la extrema, de manera progresiva. Para ello, sustituirá de manera gradual al programa Comunidades Solidarias y se contempla que, en un plazo de nueve años, la cobertura se extienda a todos los municipios del país (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia [SETEPLAN], 2017, p. 30). En la EEP la pensión social al adulto mayor recibe el nombre de Pensión Básica Solidaria por Vejez (SETEPLAN, 2017, p. 23) y mantiene el monto de \$50 mensuales como asignación individual; dicha pensión sustituirá gradualmente a la Pensión Básica Universal, la cual, a julio de 2023, registró un total de 9,045 participantes, mientras que la Pensión Básica Solidaria por Vejez contó con 27,737 (MINDEL, 2023). La pensión social a los adultos mayores se mantiene, por tanto, en la estrategia de erradicación a la pobreza integrándose a una política pública de largo plazo y con carácter de programa permanente.

En relación con la cobertura de las pensiones sociales, la Tabla 1 muestra su evolución en el periodo de 2010 a junio de 2023. El primer resultado que se infiere de los datos es que la cobertura se ha más que cuadruplicado en el periodo en estudio: se pasó de 7,207 beneficiarios en 2010 a 36,782 en 2023.

Puede observarse, no obstante, que el mayor crecimiento tuvo lugar en los primeros cuatro años de implementación del programa, en los que el incremento anual promedio superó los 6,000; a partir de 2014, en cambio, es posible identificar una tendencia al estancamiento, con años que registraron una reducción (2015, 2016,

2020 y 2022) o un crecimiento limitado de la cobertura. Así, en mayo de 2023 solo hubo 3,612 beneficiarios más que en 2014; la cobertura en los nueve años que median entre ambas fechas creció solo un 10.89%, lejos por mucho del ritmo de ampliación de la cobertura de los primeros años.

Tabla 1

Total de beneficiarios de los programas de pensión social desde 2010 hasta mayo de 2023

Años	Total	Incrementos anuales
2010	7,207	
2011	15,300	8,093
2012	27,557	12,257
2013	29,167	1,610
2014	33,170	4,003
2015	31,475	-1,695
2016	30,594	-881
2017	30,790	196
2018	34,434	3,644
2019 jun – may 2020	37,868	3,434
2020 jun- may 2021	36,308	-1560
2021 jun-may 22	34,876	-1,432
2022 jun – may 2023	36,782	1,906

Nota. (Elaboración propia a partir de las memorias de labores del antiguo Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local [2010 a 2018] y del actual Ministerio de Desarrollo Local [junio de 2019 a mayo de 2023]. Con la creación del ministerio en junio de 2019 [Decreto Ejecutivo N. ° 1], el antiguo FISDL pasó a formar parte del mismo hasta su disolución formal en noviembre de 2021 [Decreto Legislativo 210]).

Cuando se analiza la cobertura de la pensión social en relación con el número total de adultos mayores y el porcentaje de ellos que carecen de una pensión contributiva, puede concluirse que la ampliación que ha tenido lugar entre

2010 y 2023 está lejos de cerrar las brechas de cobertura de las pensiones contributivas. Los datos de la Tabla 2 muestran que el número de adultos mayores sin acceso a una pensión de cualquier tipo ha aumentado en 243,168 entre

2010 y 2023; así, aunque el número de adultos mayores con acceso a una pensión contributiva (en 34,799) o social (29,575) ha aumentado en dicho periodo, el porcentaje de los adultos mayores sin acceso a una pensión, contributiva o no contributiva, es del 83.04% del total de la población adulta mayor (en 2010 era el 85.21%); es decir, ocho de cada 10 adultos mayores

carecen de una pensión por vejez. En 2023 las pensiones sociales solo beneficiaron al 4.5% de los adultos mayores que no tuvieron acceso a una pensión contributiva. La expansión de la cobertura de la pensión social ha tenido, así, un impacto mínimo en la ampliación efectiva del sistema de seguridad social.

Tabla 2

Total de adultos mayores en El Salvador por acceso a pensiones de tipo contributivo y no contributivo entre 2010 y 2022

Años	Adultos mayores de 60 años	Adultos mayores con pensión contributiva por vejez	Adultos mayores sin pensión contributiva	Adultos mayores con pensión social	Total adultos mayores con acceso a una pensión	Adultos mayores sin acceso a ningún tipo pensión
2010	642,697	87,880	554,817	7,207	95,087	547,610
2023	940,239	122,679	817,569	36,782	159,461	780,778
Variaciones	+297,542	+34,799	+262,752	+29,575	+64,374	+243,168

Nota. Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, boletines estadísticos de la Superintendencia de Pensiones y actas de entrega de información del Ministerio de Desarrollo Local.

Otra dimensión relevante en el análisis de la evolución de los programas de pensión social tiene que ver con los montos transferidos y su potencial impacto en la superación de la pobreza. Para comprender esta dimensión se medirá el monto individual de las pensiones en relación con el costo de la canasta básica alimentaria per cápita en el periodo 2010-2023. Conviene tener en cuenta que la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples clasifica la pobreza monetaria en extrema y relativa utilizando como parámetro el valor de la

Canasta Básica Alimentaria (CBA). Se considera como hogares en extrema pobreza a aquellos cuyos ingresos no permitieron cubrir la CBA; y como hogares en pobreza relativa, a aquellos que no logran cubrir el costo de la Canasta Básica Ampliada (dos veces la Canasta Básica Alimentaria).

Respecto al monto de las pensiones, este se ha mantenido sin cambios hasta la fecha: tanto la Pensión Básica Universal como la Pensión Básica Solidaria por Vejez, que se encuentra

en proceso de reemplazar paulatinamente a la primera, han consistido en una transferencia mensual de \$50. La canasta básica, por su parte, ha registrado variaciones significativas en el mismo periodo, en 2010 el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria fue de \$45.12 en la ciudad y \$27.80 en las áreas rurales (DIGESTYC, 2010, p. 28); mientras que el costo de la canasta básica ampliada fue de \$90.24 en la ciudad y de \$55.60 en el campo. En consecuencia, en el primer año de implementación la pensión básica aseguró ingresos superiores a la línea de pobreza extrema tanto en el campo como en la ciudad, pero inferiores a la de pobreza relativa en ambas áreas.

En el año 2023, sin embargo, el costo de la canasta básica alimentaria per cápita aumentó a \$67.67 en el área urbana y a \$44.47 en la rural (Banco Central de Reserva, 2023, p. 45); mientras que la Canasta Básica Ampliada per cápita aumentó a \$135.34 en el área urbana y a \$88.94 en la rural. Así, la pensión social aseguró ingresos superiores a la línea de pobreza extrema solo en el área rural, mientras que en las ciudades estuvo por debajo de ella y en ningún caso superó la línea de pobreza relativa. Puede afirmarse, entonces, que la capacidad de la pensión social para incidir en la superación de la pobreza se ha reducido significativamente con el paso del tiempo, en tanto que la cobertura de tipo vertical es, actualmente, insuficiente para cubrir por sí sola las necesidades alimentarias básicas en la mayoría de los casos. No obstante, la pensión sí contribuye, en cierta medida, a la reducción de la pobreza especialmente en interacción con otras fuentes de ingreso, como las remesas o los apoyos familiares. De acuerdo con Martínez et al. (2015), la pensión genera un incremento en el ingreso no laboral promedio de los beneficiarios que reduce en un 12% la probabilidad de que estos se encuentren debajo de la línea de pobreza

(p. 29). En todo caso, para que la pensión social se convierta por sí misma en un instrumento efectivo de reducción de la pobreza se requiere que el monto de la pensión esté en relación con los cambios en el precio de la canasta básica.

Una última dimensión relevante en el análisis de las pensiones sociales tiene que ver con las fuentes de financiamiento. De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), uno de los principales desafíos para contar con un sistema integral de protección social es crear las condiciones que permitan tener fuentes estables de financiamiento. En el caso de la pensión a los adultos mayores, la siguiente tabla resume sus fuentes de financiamiento para el periodo de 2010 a 2023:

Tabla 3

Fuente de financiamiento de los programas de pensión social

Años	Fuente de financiamien- to	Total presupuesto
2010	Fondo general	\$7,700,000
2011	Fondo general	\$12,215,975
2012	Fondo general	\$11,115,975
	Donaciones	\$1,389,300
2013	Fondo general	\$11,486,455
	Donaciones	\$5,574,970
	Donaciones	\$1,184,910
2014	Fondo general	\$11,041,215
	Donaciones	\$11,050,000
2015	Fondo general	\$11,414,665
	Donaciones	\$10,270,048
2016	Fondo general	\$19,965,408
2017	Fondo general	\$20,040,705
2018	Fondo general	\$1,300,000
	Donaciones	\$20,712,385
2019	Fondo general	\$22,287,755
2020	Fondo general	\$20,000,000
2021	Fondo general	\$29,800,000
2022	Fondo general	\$29,546,583
2023	Fondo general	\$24,810,275

Nota. Elaboración propia a partir de FISDL, 2019a para los años de 2010 a 2019 y de la Ley del Presupuesto General de la Nación de los años 2020 a 2023.

De acuerdo con los datos de la Tabla 3, el papel de las donaciones en el financiamiento de los programas de pensión social ha ido cambiando desde un aporte mínimo pasando por una contribución sustancial hasta llegar a un punto en que la totalidad del costo de la pensión fue financiado con cargo al presupuesto general de la nación. En el año 2010, las donaciones no contribuyeron al financiamiento de las pensiones; no lo hicieron sino hasta en 2012, cuando solo aportaron \$1,389,300 contra \$11,115,975 provenientes de fondos públicos. Su contribución más importante tuvo lugar en 2014 y 2015, cuando aportaron casi la mitad del total

del financiamiento de los programas. Desde 2019 a la fecha, sin embargo, la totalidad de las pensiones sociales se ha financiado a partir del presupuesto de la nación, lo que podría sugerir una mayor estabilidad (en la medida en que el funcionamiento de los programas no depende de las fluctuaciones de la cooperación internacional) y un mayor compromiso del Estado con la universalización de las pensiones entre la población adulta mayor.

No obstante, a pesar de que el Estado ha asumido la totalidad de los costos de las pensiones sociales, el financiamiento oportuno

es, actualmente, uno de los principales problemas que comprometen su efectividad y que se traduce en prolongados retrasos en la transferencia de la pensión a los beneficiarios. La demora en los pagos ha tenido lugar en diferentes periodos: Saavedra (2017) reportó atrasos para los años 2016 y 2017 (en este último, los beneficiarios debieron esperar cinco meses para recibir la transferencia); Portillo (2022), por su parte, informó que en el año 2022 el atraso en la entrega se extendió hasta 10 meses; finalmente, en el año 2023, tuvo lugar, junto con un recorte al presupuesto de las pensiones sociales (Monterrosa y Ramón, 2022), un retraso que se prolongó a lo largo de casi 12 meses (Urquilla, 2023). Los retrasos continuados en la entrega de las pensiones sociales suponen el incumplimiento, por parte del Estado, de sus obligaciones relativas a garantizar un ingreso a los adultos mayores desprotegidos de la seguridad social contributiva y menoscaban la eficacia de las pensiones sociales como medio para garantizar un ingreso estable durante la vejez.

Las principales transformaciones de las pensiones sociales descritas hasta aquí muestran cómo las pensiones sociales fueron diseñadas originalmente para intervenir en municipios con extrema pobreza severa y luego pasaron a incluir municipios con pobreza extrema moderada y con altos niveles de inseguridad. Finalmente, como acción estratégica destinada a los adultos mayores, fue incluida en la Estrategia de Erradicación de Pobreza, que se encuentra en proceso de sustitución del programa Comunidades Solidarias. En consecuencia, la pensión social a los adultos mayores ha logrado mantenerse y crecer como parte importante de la dimensión no contributiva del régimen de seguridad social salvadoreño. No obstante, las limitaciones identificadas (bajo ritmo de crecimiento anual de la cobertura, monto de transferencia inferior a la línea de pobreza relativa, encarecimiento de la canasta básica y ausencia de financiamiento estable) suponen un desafío importante para

lograr la universalización de la protección social y comprometen su capacidad para incidir en la reducción de los niveles de pobreza. Los datos de los últimos años, principalmente a partir de 2020-2021, indicarían que las pensiones sociales no son, actualmente, una de las prioridades de la política pública salvadoreña.

CONCLUSIONES

En el año 2009, el sistema de seguridad social salvadoreño fue reformado con el fin avanzar gradualmente en la construcción de un piso básico de bienestar universal. A partir de esta reforma, se han implementado dos programas de pensión social con el fin de universalizar el acceso a una pensión y reducir los niveles de pobreza entre los adultos mayores desprotegidos de la seguridad social contributiva. Lo anterior representó una transformación sustantiva en la forma de concebir la política social, en tanto que se pretendía superar los enfoques minimalistas del Estado social para transitar a un modelo más inclusivo basado en derechos y en la condición de ciudadanía. Las pensiones sociales constituyen una política pública de primer orden teniendo en cuenta los niveles históricamente altos de pobreza y desprotección entre la población adulta mayor en El Salvador.

A más de una década de implementación, las pensiones sociales al adulto mayor siguen siendo, a pesar de algunos cambios de diseño, la principal apuesta estatal para extender la seguridad social a los adultos mayores desprotegidos por el sistema previsional contributivo. Nacida con el propósito de garantizar los derechos sociales y económicos en la vejez, la pensión social afecta directamente el acceso al bienestar de los beneficiarios, en tanto que la capacidad de hacer frente a los riesgos deja de depender de la relación presente o pasada entre el adulto mayor y el mercado laboral, así como de los arreglos informales en el interior de la familia o de las comunidades, a través de una transferencia monetaria destinada

a cubrir las necesidades básicas. La pensión es un mecanismo de solidaridad para quienes no pueden financiar su bienestar.

En el periodo de 2010 a 2023, una serie de transformaciones en dimensiones como la cobertura, fuentes de financiamiento e integración en el sistema de protección social han incidido en la efectividad de los programas de pensión social para reducir los niveles de pobreza y desigualdad entre la población adulta mayor. En relación con la evolución de la cobertura, las expectativas iniciales que preveían una expansión relativamente rápida no se cumplieron. En el periodo en estudio, ha tenido lugar una efectiva ampliación en el número de beneficiarios de los programas de pensión social (el número de participantes se ha casi cuadruplicado); sin embargo, el número total de adultos mayores y el porcentaje de ellos sin acceso a una pensión contributiva han aumentado en una proporción mayor. En 2023, las pensiones sociales llegaron solo al 4.5% de los adultos mayores que carecen de una pensión de retiro, mientras que ocho de cada 10 (el 83.04%) adultos mayores no cuentan con una pensión por vejez contributiva o no contributiva. La expansión de la cobertura de la pensión social ha tenido un impacto mínimo, por tanto, en la ampliación efectiva del sistema de seguridad social.

Otra de las dimensiones relevantes de las pensiones a los adultos mayores es la de los montos transferidos y su potencial impacto en la superación de la pobreza. En el periodo de 2010 a 2023, el monto de las pensiones sociales se mantuvo sin cambios (\$50 mensuales), mientras que el costo de la canasta básica per cápita aumentó considerablemente. Así, en el primer año el monto transferido aseguraba ingresos superiores a la línea de pobreza extrema en el campo y en la ciudad, aunque inferiores a la de pobreza relativa en ambas áreas; mientras que en 2023 aseguró ingresos superiores a la línea de pobreza extrema solo en el área rural. Puedo afirmarse, entonces

que el potencial de la pensión social para reducir los niveles de pobreza ha tendido a disminuir en tanto que el monto transferido es, actualmente, insuficiente para cubrir por sí solo las necesidades alimentarias básicas de los adultos mayores beneficiarios. Si bien es cierto que en interacción con otras fuentes de ingreso (como los apoyos familiares y las remesas), la pensión puede asegurar ingresos por encima de la línea de pobreza, es necesario aumentar el monto de los beneficios si se pretende que las pensiones constituyan por sí mismas un instrumento efectivo de protección en la vejez.

Respecto a las fuentes de financiamiento y a su integración en la oferta de protección social no contributiva, puede afirmarse que las pensiones sociales han adquirido un lugar relativamente estable en la política social salvadoreña: a pesar de las sucesivas transformaciones de los programas sociales y de los cambios de gobierno, las pensiones sociales se han mantenido como parte de la oferta de protección social no contributiva y constituyen, actualmente, un programa de carácter permanente en la estrategia global de reducción de la pobreza y la desigualdad. No obstante, esta permanencia, y a pesar de que en la actualidad la totalidad de los programas de pensión social es cubierta con fondos públicos, se carece de un financiamiento estable que garantice a los beneficiarios el acceso oportuno a sus beneficios, lo que ha derivado en prolongados retrasos en la entrega de los montos y compromete la efectividad de los programas.

A modo de conclusión, puede aseverarse que la pensión representa una contribución significativa para los adultos mayores beneficiarios del programa, aunque –debido al encarecimiento de la canasta básica y al estancamiento del monto de la pensión– ha visto reducido su potencial para disminuir los niveles de pobreza. Asimismo, la meta de la universalidad de ingresos a los adultos mayores está fuertemente comprometida por los bajos niveles de crecimiento anual de

la cobertura y por la ausencia de una fuente estable de financiamiento. Tres son, por tanto, los factores principales que comprometen actualmente la efectividad del programa de pensiones sociales a los adultos mayores: el reducido monto de las transferencias, el bajo nivel de cobertura y la ausencia de una fuente estable de financiamiento que garantice un ingreso estable a los beneficiarios; factores que se relacionan con las prioridades de la política social salvadoreña.

Sin embargo, la estabilidad del programa y su paulatino (aunque reducido) crecimiento constituyen oportunidades para lograr nuevos acuerdos relativos al futuro de las pensiones sociales en el conjunto de la política social. Su permanencia, crecimiento e importancia en la provisión de bienestar en los hogares beneficiarios constituyen referentes para la construcción de un sistema de seguridad social más inclusivo y orientado al cumplimiento de derechos. A la vista de las transformaciones demográficas más recientes (en las que el número de adultos mayores en edad de retiro aumenta y la tasa de natalidad se reduce) y de la continua permanencia de elevadas tasas de informalidad en el mercado laboral, se vuelve evidente la necesidad de recuperar y fortalecer el programa de pensiones sociales para los adultos mayores.

La situación generalizada de desprotección entre los adultos mayores vuelve imperativa el fortalecimiento y expansión del componente no contributivo del régimen de bienestar salvadoreño para garantizar el cumplimiento de los derechos a los que son sujetos. Los programas de pensión social constituyen un avance innegable en materia de derechos, en tanto que asumen las limitaciones de la protección ligada a la contribución e introduce un componente solidario en el régimen de bienestar salvadoreño inexistente hace algunos años. El principal desafío, una vez lograda la permanencia, es precisamente lograr la ampliación de los avances ya conseguidos,

extendiendo la cobertura y aumentando el monto de transferencia a niveles superiores a la línea de pobreza.

REFERENCIAS

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Alabarce, M. (2015). Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo. *Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social*, (5), 26-46.
- Aliena, R. (2012). Regímenes de bienestar y política social por otros medios. *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (4).
- Álvarez, A. y Barrera, S. (2018). *Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017*. CLACSO; OXFAM.
- Arenas, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Banco Central de Reserva. (2022). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2022*.
- Banco Central de Reserva. (2023). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2023*.
- Bertranou, F., Solorio, C. y Ginneken, W. (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. En F. Bertranou, C. Solorio y W. Ginneken (eds.), *Pensiones no*

- contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.* Oficina Internacional del Trabajo.
- Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S., Filgueira, R. y Rossel, C. (2018). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. En S. Cecchini (comp.), *Protección social universal en América Latina y el Caribe* (pp. 15-28). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. (1995). *La seguridad social en El Salvador* (Serie Monografías). Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). *Base de datos de protección social no contributiva.* <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>
- Decreto Ejecutivo N.º 329. (1949). *Ley del seguro social.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 30 de septiembre de 1949, tomo 147, N.º 215.
- Decreto Ejecutivo N.º 11. (2005). *Creación del programa Red Solidaria.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 4 de marzo de 2005, tomo 366, N.º 45.
- Decreto Ejecutivo N.º 12. (2010). *Reforma al Decreto Ejecutivo N.º 56.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 1 de junio de 2010, tomo 387, N.º 101.
- Decreto Ejecutivo N.º 85. (2015). *Reforma al Decreto Ejecutivo N.º 56.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 28 de septiembre de 2015, tomo 408, N.º 176.
- Decreto Ejecutivo N.º 175. (2013). *Reforma al Decreto Ejecutivo N.º 56.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 23 de septiembre de 2013, tomo 400, N.º 175.
- Decreto Ejecutivo N.º 28. (2017). Creación de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza. Diario Oficial de la República de El Salvador, 8 de junio de 2017, tomo 415, N.º 106.
- Decreto Ejecutivo N.º 1. (2019). *Reformas al reglamento interno del Órgano Ejecutivo.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 2 de junio de 2019, tomo 423, N.º 101.
- Decreto Legislativo del 22 de abril de 1911. (1911). *Por el cual se derogan todas las disposiciones por las cuales se otorgan pensiones civiles y militares por más de 200 pesos.* Diario Oficial, tomo 70, N.º 9.
- Decreto Legislativo N.º 373. (1975). *Por el cual se crea el Instituto Nacional de los Empleados Públicos.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 24 de octubre de 1975, tomo 249, N.º 198.
- Decreto Legislativo N.º 210. (2021). *Por el cual el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local pasa a formar parte del nuevo Ministerio de Desarrollo Local.* Diario Oficial de la República de El Salvador, 17 de noviembre de 2021, tomo 433, N.º 219.
- Del Valle, A. (2010). Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y Sociedad*, 47(3), 239-261.

- Díaz, A. (2016). *La iniciativa pública y privada en el tratamiento de la pobreza en El Salvador 1880-1930* [Tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador]. Repositorio institucional de la Universidad de El Salvador. <https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/12775/>
- Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía de El Salvador [DIGESTYC]. (2010). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010*.
- Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía de El Salvador. (2019). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*.
- Estatutos de la Sociedad de Artesanos de Cojutepeque. (1908, 15 de abril). Diario Oficial, tomo 64, N.º 90.
- Estatutos de la Sociedad de Obreros Amigos. (1911, 4 de septiembre). *Diario Oficial*, tomo 71, N.º 203.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, 10-27.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). (2010). *Memoria de labores FISDL 2010*. <https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/050/833/original/Memoria-de-labores-fisd-2010.pdf>
- Fondode Inversión Social para el Desarrollo Local. (2018). *Acta de entrega de información* (correlativo 4194-2018-13 de agosto).
- Fondode Inversión Social para el Desarrollo Local. (2019a). *Acta de entrega de información* (correlativo 4285-2019-2 ene. 2019).
- Fondode Inversión Social para el Desarrollo Local. (2019b). *Acta de entrega de información* (correlativo 4484-2019-7 oct. 2019).
- Fondode Inversión Social para el Desarrollo Local. (2020). *Acta de entrega de información* (correlativo 4544-2020-3 de febrero).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas El Salvador [UNFPA] y Ministerio de Desarrollo Local [MINDEL]. (2023). *Transformar el futuro conociendo el presente: situación de la población adulta mayor en El Salvador, 2023*. Fondo de Población de las Naciones Unidas El Salvador.
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). (2023, 10 de agosto). *Diagnóstico del sistema de pensiones*. <https://www.fundaungo.org.sv/diagnostico>
- Gobierno de El Salvador [GOES]. (2009a). *Documento conceptual del Programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos*. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125759/download>
- Gobierno de El Salvador. (2010). *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*. Algiers Impresores. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ELSAL.pdf>
- Gobierno de El Salvador. (2012). *Documento base Comunidades Solidarias*. PNUD.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Joya, C. (2017). *Historia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social*. Instituto Salvadoreño del Seguro Social. <http://aps.iss.gov.sv/profesional/publicaciones/Historia%20del%20>

- Instituto%20Salvadore%C3%B1o%20del%20Seguro%20Social%20(parte%20I)
- Leistenschneider, M. (1979). *Periodos presidenciales y constituciones federales y políticas de El Salvador*. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación.
- Ley de accidentes de trabajo. (1911). En *Repertorio de legislación o colección de leyes* (pp. 76-82). Tipografía El Progreso.
- Ley de pensiones y jubilaciones. (1930). *Diario Oficial de la República de El Salvador*, tomo 108, N.º 129, 9 de junio.
- Ley de protección a los empleados de comercio. (1927). *Diario Oficial de la República de El Salvador*, tomo 102, N.º 136, 17 de junio.
- Martínez, J. (2018). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. En S. Cecchini (comp.), *Protección social universal en América Latina y el Caribe* (pp. 15-28). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez, S., Pérez, M. y Tejerina, L. (2015). *Evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador* [Nota técnica]. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)*. FUNDAUNGO.
- Mesa-Lago, C. y Rivera, M. (2020). *El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministerio de Desarrollo Local [MINDEL]. (2023). *Acta de entrega de información* (correlativo 160-2023).
- Miranda, D. (2014). *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador*. Naciones Unidas.
- Monterrosa, W. y Ramón, J. (2022, 27 de enero). Gobierno debe hasta ocho meses de la pensión de \$50 a adultos mayores. ARPAS. <https://arpas.org.sv/2022/01/gobierno-debe-hasta-ocho-meses-de-la-pension-de-50-a-adultos-mayores-arpas/>
- Oliveri, L. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78), 121-157.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador: análisis de escenarios*. Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.
- Pastore, O. (2017, septiembre-diciembre). El sindicalismo en El Salvador: surgimiento, desarrollo y legislación laboral que lo sustenta. *Revista Conjeturas Sociológicas*, (14), 145-173.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2001). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2003). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003*. PNUD.
- Portillo, D. (2022, 25 de febrero). ARENA pide al GOES se ponga al día con pago de pensión universal. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/ARENA-pide-al-GOES-se-ponga-al-dia-con-pago-de-pension-universal-20220224-0117.html>
- Saavedra, M. (2017, 16 de mayo). Gobierno ES entrega con retraso pensión universal

a adultos mayores. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.net/economia/Gobierno-ES-entrega-con-retraso-pension-universal-a-adultos-mayores-20170516-0010.html>

Sandoval, B. (2019). Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México. *Estudios Sociológicos*, 37(110), 457-488.

Secretaría de Inclusión Social. (2012). *Guía operativa componente 4: pensión básica universal*. Gobierno de El Salvador.

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia [SETEPLAN]. (2017). *Manual operativo: estrategia de erradicación de la pobreza*. Gobierno de El Salvador.

Superintendencia del Sistema Financiero. (2010). *Informe estadístico previsional*.
<https://ssf.gob.sv/pensiones-2/>

Superintendencia del Sistema Financiero. (2023). *Boletín estadístico del sistema financiero* (abril de 2023). <https://ssf.gob.sv/boletin-estadistico-del-sistema-financiero/>

Urquilla, K. (2023, 23 de enero). Gobierno recorta fondos para pensión básica de adultos mayores en 2023. *El Salvador.com*. <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/pensiones-impago-de-adultos-mayores-gobierno-nayib-bukele-presupuesto-2023-/1033967/2023/>

Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Naciones Unidas.