



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
III SEMINARIO DE INVESTIGACION JURIDICA PLAN 93

FACTORES QUE DETERMINAN LA EXCLUSION DE LOS
TRABAJADORES AGRICOLAS DE LOS BENEFICIOS DE LA
PREVISION SOCIAL EN EL SALVADOR

TRABAJO DE INVESTIGACION JURIDICA PARA OBTENER EL
TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTAN:
REMIGIO CASTRO HERNANDEZ
JOSE ARMANDO GOMEZ LOPEZ
VICTOR MANUEL PEREZ CASTANEDA

DIRECTOR DE SEMINARIO
LIC. RENE ALBERTO SANTACRUZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, 27 DE NOVIEMBRE DE 2001
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA
DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ

VICE-RECTOR ACADEMICO
ING. JOSE FRANCISCO MARROQUIN

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO
LICDA. MARIA HORTENSIA DUEÑAS DE GARCIA

SECRETARIO GENERAL
LICDA. LIDIA MARGARITA MUÑOZ

FISCAL GENERAL
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ

VICE-DECANO
LIC. EDGARDO HERRERA MEDRANO

SECRETARIO
LIC. JORGE ALONSO BELTRAN

UNIDAD DE INVESTIGACION JURIDICA

LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SANCHEZ

DIRECTOR DE INVESTIGACION
LIC. RENE ALBERTO SANTACRUZ
DEDICATORIA

A mi padre y a mi madre, que aunque ya no están presentes en este mundo, les llenaría de orgullo este logro académico alcanzado.

A mis hermanos Paula Alfonso, Evangelina, Arnoldo y Sebastián por su apoyo y comprensión para la consecución de los estudios realizados y terminación satisfactoria de la carrera que ahora culmina.

A mis compañeros de investigación por su paciencia y comprensión mostrados y demás personas que han contribuido con su aliento y optimismo durante el camino recorrido en el desarrollo de esta carrera.

REMIGIO CASTRO HERNANDEZ

DEDICATORIA

A mis padres, por su dedicación y ayuda que en todo momento me han brindado en el transcurso de los estudios profesionales hasta hoy realizados.

A mis hermanos, por su confianza y comprensión que durante todo este tiempo me han brindado para hacer posible la culminación de la carrera que hoy termina; especialmente a José León, mi cuñada Silvia y mis sobrinos.

A mis compañeros Victor, Pablo y Wilfredo, por su apoyo y colaboración, especialmente a mi compañero de investigación Remigio, por su apoyo y dedicación en el desarrollo del presente trabajo.

Al Director de Seminario Lic. René Alberto Santa Cruz, y en general a la Universidad de El Salvador por los conocimientos que ha brindado.

JOSE ARMANDO GOMEZ LOPEZ

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD Y

PREVISION SOCIAL

1.1 Antecedentes internacionales.....	1
1.2 Antecedentes nacionales.....	9
1.3 Antecedentes para los trabajadores agrícolas.....	12

CAPITULO II

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS DE LA PREVISION SOCIAL

2.1 Conceptos y Definiciones.....	14
2.2 Principios de la Previsión y la Seguridad Social.....	25
2.2.1 Principios para la Previsión Social.....	25
2.2.2 Principios de la Seguridad Social.....	26
2.3 Sistemas Previsionales y sus características.....	28
2.3.1 Sistemas Previsionales.....	28
2.3.2 Características o Diferencias.....	29
2.4 Alcances y limitaciones.....	31
2.5 Campo de Aplicación e importancia.....	32
2.6 Diferencia entre Previsión y Seguridad Social.....	35

CAPITULO III

NORMATIVA JURIDICA DE LA PREVISION SOCIAL

3.1 Normativa Internacional.....	40
3.2 Normativa Nacional.....	47
3.2.1 Régimen Constitucional.....	47
3.2.2 Legislación Secundaria.....	50
3.3 Análisis jurídico comparativo.....	52

CAPITULO IV

POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS DEL ISSS Y AFP's

PARA LA COBERTURA PREVISIONAL

4.1 Políticas Planes y Programas del ISSS.....	57
4.1.1 Para el Régimen de Salud.....	58
4.1.2 Para el Régimen de Pensiones.....	59
4.1.3 Para los Trabajadores Agrícolas.....	62
4.2 Surgimiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones.....	64
4.2.1 Antecedentes de las AFP's.....	65
4.2.2 Cobertura de las AFP's.....	66
4.2.3 Ventajas y Desventajas del Sistema De Ahorro para Pensiones..	68
4.3 Políticas y Programas de las AFP's.....	74
4.3.1 En el Sistema de Ahorro para Pensiones.....	74
4.3.2 Para los Trabajadores Agrícolas.....	74

CAPITULO V

FACTORES POLITICOS, ECONOMICOS, TECNICOS Y

ORGANIZATIVOS DEL ISSS Y AFP's, PARA CUMPLIR CON

LA PREVISION SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

5.1 Factores Políticos.....	76
5.2 Factores Económicos.....	80
5.2.1 Deuda por mora en las cotizaciones patronales.....	82
5.2.2 Mala administración de los recursos.....	85
5.2.3 Aporte económico del Estado al ISSS.....	87
5.3 Factores técnicos y organizativos.....	87
5.3.1 Organización e infraestructura del ISSS.....	87
5.3.2 Recursos Técnicos.....	89

5.4 Necesidad de la Previsión Social para los trabajadores agrícolas..	89
5.4.1 En el régimen de salud.....	90
5.4.2 En el Régimen de Pensiones.....	90
5.5 Situación de los trabajadores agrícolas por la falta de la previsión Social.....	91
5.5.1 Régimen de Salud.....	92
5.5.2 Régimen de Pensiones.....	94
CAPITULO VI	
<i>ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE PREVISION SOCIAL Y DE UN REGLAMENTO QUE PUEDA SER APLICABLE A LOS TRABAJADORES AGRICOLAS</i>	
6.1 Establecimiento de un Sistema Previsional.....	96
6.2 Propuesta de un reglamento de contenido general.....	117
CAPITULO VII	
<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	
7.1 Conclusiones	121
7.2 Recomendaciones.....	123
ANEXOS	125
BIBLIOGRAFIA	152

INTRODUCCION

Por la trascendencia e importancia que la seguridad social y previsión social

han tenido desde sus formas más incipientes, en el alivio de las adversidades que frecuentemente han acompañado al ser humano, y lo indispensable que se vuelve, cada vez más, el estar protegido frente a eventualidades futuras que de alguna forma imposibiliten a las personas para el normal desarrollo de las actividades mediante las cuales se obtienen los ingresos económicos y mantener la fuente necesaria de éstos para satisfacer las necesidades.

Con el afán de profundizar en el estudio de la seguridad y previsión social, el desarrollo que éstas han tenido, los distintos principios en que se fundamentan y la aplicación de los mismos en nuestro país, especialmente su extensión al sector rural del país, al que se ha relegado hasta hoy de los beneficios de las mismas, de los que otros sectores bien o mal ya gozan, es que se decidió realizar la presente investigación denominada: *Factores que determinan la exclusión de los trabajadores agrícolas de los beneficios de la Previsión Social en El Salvador.*

Al iniciar la presente investigación, estábamos conscientes que nos encontraríamos en el desarrollo de la misma con la limitante de escasa bibliografía sobre el problema específico, por la falta de estudios sobre el mismo; lo cual no debía constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos propuestos y dar las respuestas a las hipótesis planteadas en el proyecto.

Los trabajadores agrícolas, constituyen un sector de trabajadores que por sus características tales como temporalidad en las labores, bajo o nulo nivel educativo, ingresos fluctuantes, falta de organización gremial, alejamiento territorial, la actividad misma que desarrolla, entre otras, los ha llevado a permanecer en un estado de abandono por parte de las políticas gubernamentales, desconociéndoles su derecho a la previsión social; lo que les impide obtener un nivel de vida mejor y desarrollo como

sector.

La investigación se estructuró en SIETE capítulos, cuyo contenido en forma resumida es el siguiente:

El CAPITULO I, resume los antecedentes más importantes que se han dado en la evolución de la seguridad y previsión social a nivel internacional; asimismo, se registran los principales sucesos que han formado parte del desarrollo de éstas a nivel nacional y los antecedentes directos para los trabajadores en estudio.

El CAPITULO II, recoge los fundamentos doctrinarios que sobre el tema han vertido diferentes autores en diferentes obras, en cuanto a los principios, conceptos y definiciones, características o diferencias, sistemas de previsión, alcances y limitaciones, campo de aplicación. Además, en este capítulo se ha hecho un esfuerzo por establecer los límites entre las categorías de SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISION SOCIAL, categorías que por lo general son enfocadas en forma confusa tanto por la doctrina como por el derecho internacional y el derecho interno.

En el CAPITULO III, se abordan los aspectos propiamente jurídicos que regulan o reconocen el derecho que todas las personas tienen a gozar de los beneficios de la seguridad social y previsión social, dichos aspectos tienen su respaldo mediante tratados y convenios internacionales así como en el derecho interno (Constitución y Leyes secundarias). También se hace un análisis jurídico comparativo entre los distintos cuerpos legales, más que todo doctrinario, en que de alguna forma ha sido considerada la previsión social.

EL CAPITULO IV, trata el desarrollo ya a nivel interno de las políticas, los planes y programas para la extensión y prestación de los servicios previsionales por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y las Administradoras de

Fondos de Pensiones (AFP's), que en la actualidad atienden el Régimen de Salud y el de las Pensiones, respectivamente.

Por lo tanto, se incluyen las políticas y los programas con que cuentan las instituciones previsionales mencionadas, para la cobertura de los cotizantes actuales y la posible ampliación de ésta a nuevos sectores de trabajadores en el régimen de salud y de pensiones o Sistema de Ahorro para Pensiones, en los que se incluyan a los trabajadores agrícolas.

En el CAPITULO V, se abordan los principales factores por los cuales en El Salvador, aún no se cumple con los principios fundamentales de la previsión social, especialmente los de UNIVERSALIDAD Y SOLIDARIDAD, y los constitucionales de IGUALDAD Y EQUIDAD para que la cobertura previsional llegue a todos los sectores que la necesitan, ampliándose la misma y dejando de ser reducida como en la actualidad.

El CAPITULO VI, tiene particular importancia debido a que en este capítulo, se encuentra plasmada la propuesta de un sistema previsional que de ser tomada en cuenta abriría la posibilidad de incluir a los trabajadores agrícolas al régimen previsional del país. En este capítulo se propone también, los principales aspectos que deben regularse al momento de crear el reglamento especial que permita legalmente extender la cobertura previsional a los trabajadores antes mencionados, especialmente para el Régimen de Salud a cargo del ISSS.

Finalmente, el CAPITULO VII, contiene las conclusiones y recomendaciones, que son la síntesis de lo que nos fue posible extraer de la realidad previsional en nuestro medio, que al mismo tiempo constituye el aporte que se pretende dar a partir de nuestras recomendaciones.

Esperando que tanto la propuesta como las conclusiones y recomendaciones sirvan de guía o punto de partida a las instancias gubernamentales encargadas de manejar las políticas previsionales, tales como: las autoridades del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Superintendencia de Pensiones como las autoridades establecidas por la ley al respecto.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD Y PREVISION SOCIAL

1.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES

En los trabajos de investigación realizados con anterioridad por diferentes autores, se ha abordado en alguna medida lo relacionado con los antecedentes históricos de la seguridad social y la previsión social; de tal modo, podemos citar el trabajo desarrollado por Escobar García, Roberto, en cuanto a la seguridad social en El Salvador. En el Capítulo sobre la seguridad social y seguros sociales, desarrolla los antecedentes históricos según la doctrina de varios autores y normativa jurídica a nivel internacional, y expone: Que según Manuel Aldeanueva en su obra “Seguridad Social, Principios Elementales y Legislación”, hace el enfoque histórico diciendo que: “a lo largo de la historia de la humanidad, se comprueba como una de las necesidades más acusadamente sentidas por el hombre es la tutela, la de protección ante infinitas situaciones de desamparo material que pueden sobrevenirle por los eventos de la vida.

Que en diferentes leyes de la antigüedad como la de Manú, Hammurabi, sobre todo en la Toráh hebraica, contienen referencias sobre el comportamiento a seguir con el necesitado y el extranjero. En Roma, se crearon asociaciones de protección mutua entre los trabajadores, la “Collegia y las Solidatia”, unas con carácter profesional y otras con finalidad funeraria y religiosa.

En la época medieval, impregnada de un profundo sentido espiritual, vio el florecer de infinitas cofradías, donde los vínculos de hermandad cristiana entre los trabajadores de iguales oficios, llevaban a establecer auxilios para los cofrades enfermos. Se conocen los estatutos de algunas cofradías reguladores de auxilios y

limosnas para los casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.¹

Posteriormente, la vida gremial dio lugar a la creación de hermandades de socorros, en los que se cotizaba de manera previamente reglada y cuyas prestaciones no eran meras ayudas de carácter graciables, sino beneficios a los que daban derecho las escasísimas normas dictadas con carácter de cierta generalidad.

Cuando el liberalismo apoyado por la Ilustración, acabó con la vida de los gremios a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los trabajadores se quedaban prácticamente sin protección, creándose los montepíos laicos, sólo para funcionarios y profesionales libres. Una de las consecuencias fue que la fraternidad cristiana, fundamento de cofradías y gremios, desapareció en la consideración de lo que comenzaba a llamarse "Cuestión Social".²

Que según el autor Antonio Perpiña Rodríguez, en su obra "Sociología de la Seguridad Social", dice que: los primeros y limitados intentos de intervenir en la cuestión social tienen lugar como legislación laboral o administración orientada hacia la promoción de la actividad laboral; pero no hay todavía rastros de instituciones de previsión específica.

¹ Escobar García, Roberto. "La Seguridad Social en El Salvador". T.D. UES, Fac. de JJ. y CC. SS., 1980, p. 9.

² Ibidem, p. 10.

Sólo a título de excepción y como tímido antecedente de ellas pueden citarse disposiciones como la Ley General Prusiana de 1874, que dispone que en caso de enfermedad, los jornaleros tenían que recibir ayuda de sus gremios y, si resultara insuficiente su ayuda, de los fondos municipales.³

Que según el autor Clair Wilcox en su obra “Hacia la prosperidad del seguro social”, éste (el Seguro Social) hizo su aparición mucho más tarde. Nació en primer lugar en Alemania, bajo el gobierno del Canciller Bismark. Ahí se inició en 1883 el seguro obligatorio sobre la salud, en 1889 el seguro para la ancianidad y la incapacidad, y el seguro en favor de los supervivientes en 1911”.⁴

Volviendo al autor Perpiña, sobre esto último, dice que se lleva a la aprobación de tres leyes alemanas de Seguros Sociales: la de enfermedad (15 de junio de 1883), la de accidentes (6 de julio de 1884) y la de Invalidez-Vejez (22 de junio de 1889) aplicables primeramente sólo a los obreros industriales.⁵

De tal manera, la previsión moderna se puso en marcha con algunas particularidades congénitas que vendrán a ser como distintivas de la personalidad del Seguro Social: obligatoriedad, ramas separadas, financiación tripartita y mezcla de organización nacional y de descentralización en el aspecto administrativo.

³ Ibidem, p. 14

⁴ Ibidem, p. 11

⁵ Ibidem, p. 15

En este resultado de un histórico debate, subyacen cuatro cuestiones que se enuncian como causas (limitantes) del nacimiento de los seguros sociales: las ideológicas, las económicas, las políticas y las sociológicas.⁶

La etapa anterior que se puede llamar remota en cuanto a la previsión social, y a su vez del Seguro Social, se pasa al momento que aparecen los diferentes textos jurídicos o leyes del Seguro Social en varios de los países más avanzados en Europa.

En Alemania, en 1911 se da una compilación de todos los seguros en un Código de Seguros Sociales; en 1919, la Constitución de Weimar incorpora sin modificaciones substanciales, lo que ya estaba desarrollado en el ordenamiento anterior y compromete al Reich a mantener el sistema de seguros sociales.

En Francia, en 1910 se tiene una experiencia parcial de seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, supervivencia y vejez, y en 1930, se dan los seguros sociales obligatorios de enfermedad, maternidad, invalidez, supervivencia y vejez.

En Gran Bretaña, como antecedentes se tienen: de 1897 la Ley de Accidentes de Trabajo, protección con responsabilidad objetiva del empresario; en 1908, la Ley de Pensiones de similitud a los de Bismarck; en 1922, se formula definitivamente un sistema completo y general de seguridad social en el Código de trabajo, y en 1936, el principio constitucional por el cual se establece el derecho de los ciudadanos a ser asegurados materialmente en su vejez, enfermedad, pérdida de su capacidad de trabajo, mediante seguros sociales; y asistencia médica gratuita, a cargo del Estado.

En Estados Unidos de América, en 1935 se pone en vigor por el congreso, la

⁶ Ibidem, p. 19.

Ley del Seguro Social (Social Security Act), que tuvo un campo de aplicación muy reducido. Excluía a los trabajadores agrícolas, los autónomos, los domésticos, los funcionarios, entre otros. Se realiza una protección a través de medidas coexistentes de seguro social, de asistencia y de prevención. Como seguros sociales instituyó dicha ley, el de paro, el de vejez y supervivencia.

En Nueva Zelanda, la Ley del 14 de septiembre de 1938, instauró un sistema asistencial completo basado en la idea de solidaridad más avanzada.⁷ La seguridad social, se ha reconocido su importancia a nivel internacional, en las declaraciones de distintos organismos internacionales y en convenciones o tratados.

La Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941, declara por primera vez: “5. Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las naciones en el campo económico con el fin de asegurar a todas un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1944 ratificó la misma finalidad al declarar que: “la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación...”. “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de capacidades”, y fomentar, “programas que permitan alcanzar la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección y asistencia médica completa”.

⁷ Ibidem, pp. 38-48.

La Organización de Estados Americanos (OEA), en su carta suscrita en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, en el artículo 29 pregonaba la conveniencia de desarrollar una “legislación social sobre la siguiente base: a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica”.⁸

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 22 sostiene que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, en el artículo 16 establece los derechos a la seguridad social, así: “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

Una gran proporción de las normas de la OIT, tienen el fin de fomentar la seguridad social para los trabajadores y sus familias. Las adoptadas antes de la segunda guerra mundial se refieren a riesgos o contingencias precisos, mientras que las más recientes abarcan varias o todas las ramas de la seguridad social. Así, el texto fundamental es el Convenio Número 102, de 1952, creado para determinar y

⁸ Maceda Campos, Adolfo. Previsión Social y Seguridad Social. T.D. UES, Fac. de JJ. y CC.SS., 1972, pp. 57,58.

coordinar las prestaciones dentro de un sistema de protección integral. Es conocido con el nombre de Convenio Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, que abarca nueve ramas.

En América Latina, el desenvolvimiento de los seguros sociales se estima que comprende cuatro etapas con cierta relación entre ellas.

La primera etapa, data de 1900 hasta el año de 1935. Aparece el Seguro Social en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Cuba. Chile fue el primer país latinoamericano que introdujo el régimen del seguro social (1924), cubriendo originalmente los riesgos de invalidez, vejez, orfandad y viudez, así como la rama de enfermedad-maternidad.

La segunda etapa, se encuentra comprendida de principios de 1936 hasta poco después de la segunda guerra mundial. Lo establecen Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y la República Dominicana.

Está caracterizada esta etapa por aparecer los primeros regímenes generales del seguro social con el adelanto significativo de comprender a todos los asalariados (con excepciones, como los empleados agrícolas, a domicilio, del servicio doméstico, etc.) y admitir la prestación pecuniaria en el caso de enfermedad-maternidad.

La tercera etapa, que va desde finales de la segunda guerra mundial hasta inicio de la década de los sesentas. Es importante principalmente por el hecho de que todos los países americanos ya han adoptado este sistema para fomentar la seguridad social. Entran Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Venezuela, y el último en ingresar, Honduras.

El rasgo distintivo de esta etapa es el iniciar una nueva forma de aplicar el

seguro social, y es el denominado **sistema gradual**; apto para países cuya diferencia de clases es tan enorme en los que como fuente de ingresos tienen principalmente la agricultura y la ganadería, no puede en ellos homologarse toda la población. Su heterogeneidad impide que esta institución pueda ser costeadada para la totalidad de la comunidad.

La última y cuarta etapa, se registra desde el inicio de los años sesenta hasta los días en que ciertas colonias británicas han obtenido su liberación y adoptan el sistema sin vacilaciones, ellos son: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Con la práctica vivida en tanto tiempo, en definitiva, la estructura clásica del seguro social está integrada por cuatro ramas que con el desarrollo de dicha institución se han ido configurando otras más, son los ámbitos por los cuales se ha brindado la ayuda social al conglomerado: a) Seguro de accidente, b) Seguro de cesantía, c) Seguro de enfermedad y d) Seguro de pensiones.⁹

En el orden constitucional a nivel internacional, lo relativo al establecimiento de principios sobre seguros sociales, se encuentran los primeros antecedentes en la Carta Básica de Suiza por medio de reforma de 1908 que concede a la Confederación Helvética el derecho a legislar sobre el seguro de accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez y vejez.

La Constitución de la República de Weimar en 1919, estableció un amplio sistema de seguros sociales, para poder, con el concurso de los interesados, atender, a la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, a la protección de la

⁹ Ibidem, pp. 65-71.

maternidad y a la previsión de las consecuencias que implica la vejez; algo que se encuentra posteriormente en la Constitución Austríaca de 1920, redactada por Hans Kelsen.

En América Latina corresponde a México la temprana iniciativa en 1917, a través del establecimiento de “Cajas de Seguros Populares”, los cuales según reforma de 1929 dieron paso a la obligatoriedad de una ley del seguro social que comprendía los seguros de vida, invalidez, enfermedades, accidente y cesantía involuntaria en el trabajo.¹⁰

1.2 ANTECEDENTES DE LA PREVISION SOCIAL EN EL SALVADOR

En 1923, representantes de varios países Latinoamericanos se reunieron en Washington para analizar asuntos continentales, y entre otros, se mencionó la creación de los Institutos de Seguridad Social al más corto plazo. El Salvador fue signatario de este acuerdo. Sin embargo, transcurrieron 22 años hasta que en 1945 mediante reforma a la Constitución de 1886, el Organo Legislativo introdujera una norma en el artículo 57 que decía: “Una ley establecerá el Seguro Social con el concurso del Estado, los patronos y los trabajadores”; siendo en 1948, cuando el gobierno del General Salvador Castaneda Castro, designó una comisión que se encargó de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social.

¹⁰ Escobar García, Roberto. Ob. Cit., p. 69.

El 28 de septiembre de 1949, se decretó por el Consejo de Gobierno Revolucionario, la primera Ley del Seguro Social en El Salvador, mediante Decreto Legislativo número 329, publicado en el Diario Oficial del 30 del mismo mes y año. Luego, el 23 de diciembre de ese mismo año, fue creado definitivamente el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.¹¹

En 1953, se deroga la ley anterior del Seguro Social y se sustituye por una nueva ley, según Decreto Legislativo número 1263, publicado en el Diario Oficial número 226, Tomo número 161, del 11 de diciembre de 1953, con vigencia a partir del 1 de enero de 1954 hasta la fecha, con algunas reformas.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social, comienza a prestar sus servicios médicos el 14 de mayo de 1954, mediante tres clases de beneficios: El seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.

Antes de que el ISSS hiciera su aparición, solamente se conocen: La Ley sobre accidentes de trabajo de 1911, derogada por la Ley de Riesgos Profesionales de 1956 y la Ley de Botiquines de 1950. Otras leyes que contenían algunas disposiciones relativas a la previsión social y seguridad social fueron: la Ley de Protección a los Empleados de Comercio de 1927, que extendió sus beneficios a los trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas en 1942; y la Ley de Contratación Individual de Trabajo de 1953.¹²

¹¹ Revista El Seguro Social: Ayer, Hoy y Mañana. Evolución Histórica del ISSS 1954-1994. Instituto Salvadoreño del Seguro Social, p. 6.

¹² Escobar García, Roberto. Op. Cit., pp. 66, 70.

Es también destacable el hecho que, desde 1969 se implementó en el país el Programa de Riesgos Diferidos, que comprende invalidez, vejez y muerte. Este fue uno de los programas que satisfizo las necesidades de los afiliados, pues aseguraba el bienestar del hombre al llegar el momento de su retiro laboral.¹³

En 1975, surge el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), con el fin específico de administrar el sistema de pensiones para los trabajadores de la Administración Pública. Dicho instituto incorporó a los empleados públicos del sector docente en 1978, con lo cual concluyó la cobertura de todos los empleados públicos. Mediante un convenio entre el INPEP y el ISSS, este último otorga atención médica desde 1979 a los cotizantes del INPEP y a los empleados administrativos del sector público.¹⁴

En el orden constitucional salvadoreño, es después de la Constitución de 1945 que la de 1950 establece regímenes especiales para la Familia, el Trabajo y Seguridad Social, la Cultura y Salud Pública y la Asistencia Social (Título XI). En esta Constitución y la de 1962, aparece ya como principio la seguridad social y en esta última, el Capítulo II, Título XI, trata sobre el “Trabajo y Seguridad Social”, y en el artículo 186 específicamente, de la Seguridad Social.¹⁵ Lo cual se retoma en la Constitución de 1983 vigente.

¹³ Revista El Seguro Social: Ayer, Hoy y Mañana. Op. Cit., p. 8.

¹⁴ Revista Política Económica No. 20. La Crisis del Sistema Previsional de El Salvador Situación Financiera del ISSS y el INPEP. CENITEC, 1993, p. 2.

¹⁵ Separata de Derecho Constitucional, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Segunda Parte. “Régimen de Derechos Sociales”, 16-11-83, pp. 13, 14, 19 y 23.

En los últimos años de la década de los noventa, debido al movimiento de privatizaciones impulsadas y llevadas a cabo por los gobiernos neoliberales de derecha del partido Arena, en el poder desde 1989, se introducen cambios en la forma de prestación de los servicios previsionales en lo relativo al régimen de pensiones, habiéndose privatizado éstas a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), creándose a la vez la Superintendencia de Pensiones bajo cuya vigilancia han quedado tanto el Sistema Público de Pensiones (SPP), integrado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de los Empleados Públicos (INPEP), como también el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), cuyas leyes que les dan vida jurídica se aprobaron en 1996, e inician operaciones las AFP's en abril de 1998, después de ser autorizadas por la Superintendencia mencionada. A éstas, corresponde administrar las cotizaciones de los trabajadores y patronos privados y públicos que ya no estarían cubiertos por el Sistema Público de Pensiones, según dichas leyes.

1.3 ANTECEDENTES PARA LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

Para esta clase de trabajadores, los antecedentes de la Previsión Social, son básicamente los mismos que para el resto de trabajadores, debido a que no existe una Previsión Social o una Seguridad Social específica o exclusiva históricamente hablando para unos u otros trabajadores; por lo tanto, los tratadistas y legislaciones internacionales no dan un trato especial a algún tipo de trabajadores, salvo alguna u otra mención que se hace en forma particular de algunos de ellos, lo cual no significa que se esté hablando de previsión social distinta. Lo único que podemos mencionar respecto a estos trabajadores, es que en el desarrollo de la Previsión

Social, siempre han quedado excluidos o relegados del acceso a los regímenes o prestaciones propias de la Previsión Social. Siendo muchos y muy variados los argumentos que se esgrimen para justificar la no inclusión de los trabajadores agrícolas a los beneficios de la previsión social.

Han transcurrido ya 50 años desde que se fundó el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, sin embargo, los trabajadores agrícolas continúan excluidos del Seguro Social, ya que raras veces se hace referencia a este sector de trabajadores por los funcionarios encargados de la seguridad social; a la fecha únicamente se encuentran en las proyecciones del Seguro Social, fundamentadas en lo que llaman la Alianza Solidaria y Alianza por el Trabajo. A partir de estas Alianzas el Seguro Social contempla la posibilidad de ejecutar un programa de extensión de cobertura, en el cual sus acciones se orientan a la incorporación de nuevos grupos de cotizantes al Régimen de Salud del ISSS, considerando entre otros la inclusión al régimen del Seguro Social de los trabajadores agrícolas.¹⁶

Es importante mencionar que tales “Alianzas” y este programa se enmarcan dentro de la coyuntura electoral de 1999, propuestas en la campaña política del presidente en turno, por lo que se puede pensar que tal promesa pudo darse con el fin de lograr mayor protagonismo político y atraer posibles votantes, o sea, por cuestiones meramente políticas, ya que posterior a esto no se ha vuelto a mencionar a los trabajadores agrícolas, negándose con ello a este importante sector de la población el derecho a tener una mejor calidad de vida y a su desarrollo como tal.

CAPITULO II

¹⁶ Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Informe de Labores 1999, VII. Proyecciones Institucionales, p.47.

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS DE LA SEGURIDAD Y PREVISION SOCIAL

2.1 CONCEPTOS Y DEFINICIONES

En este capítulo, se hará una recopilación de los diferentes puntos de vista que los autores tienen para definir la previsión y la seguridad social; así como otras categorías y conceptos relacionados con dichos temas, y sobre los derechos de los cuales se originan, cuya exposición se hace partiendo de lo general a lo particular.

Se inicia con la categoría de Derechos Sociales, llamados también de segunda generación por su aparición en el desarrollo histórico de los derechos fundamentales, ya que los primeros fueron los individuales (Civiles y Políticos).

Según Separata de Derecho Constitucional antes citada, los derechos individuales fueron consagrados como los Derechos del Hombre y del Ciudadano en las declaraciones de derechos y constituciones que se dieron en los siglos XVII y XVIII: en Inglaterra la Petition Of Right de 1628, el Acta de Habeas Corpus de 1679, la Declaración de Derechos (Declaration Of Rights) de 1689. En Estados Unidos, la Declaración de Derechos de Virginia (Bill Of Rights) de 1776, y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789; entre los que se destacan como inalienables los derechos a la vida, la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión.

En la Segunda declaración (Constitución Francesa 1791), inspirada por Robespierre y Rousseau, se proclaman los derechos sociales relativos al trabajo, protección contra la indigencia y la instrucción.

Según la misma separata, el régimen de derechos individuales consagrados en

nuestras Constituciones Políticas, se refiere a los derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad. Se mantuvo básicamente como único régimen de derechos hasta la Constitución de 1945, siendo la Constitución Política de 1950 la que por primera vez sistematizó dos regímenes de derechos humanos en dos títulos diferentes: el Régimen de Derechos Individuales y el Régimen de Derechos Sociales, que deben tratarse en regímenes distintos; ya que frente al régimen de derechos individuales, el Estado tiene frente al hombre un deber de abstención, es decir, hay un respeto al espíritu universal del hombre que no puede ser vulnerado por el poder temporal del Estado. En cambio, tratándose de derechos sociales, la sociedad y el Estado tienen el deber de accionar y de reducir a su mínima expresión las necesidades existentes entre los diferentes grupos sociales que se mueven dentro del Estado, y tiene que ordenar de tal manera su régimen normativo, para que todas sus acciones se encaminen siempre a lograr el mejoramiento económico, social y cultural de todos los miembros de la sociedad.

En el orden histórico, los derechos individuales nacen y se desarrollan con el Estado Liberal Burgués, y se quiere garantizar la libertad del hombre frente al absolutismo y excesos de poder propios del sistema feudal. El régimen de derechos sociales, se sistematiza en el presente siglo (XX) y en parte es un medio para asegurar un régimen de garantías individuales demasiado teórico o romántico. Se reconoce que en este ordenamiento jurídico ha tenido mucha influencia las concepciones de la Filosofía Neotomista, estableciendo dos regímenes de derechos: uno que mira principalmente a la persona del hombre y el otro que trata de resolverle los problemas materiales, concretos, importándole su calidad de individuo de un grupo social.

Ossorio, al definir Derecho Social dice: “Si bien todo derecho tiene carácter social, corriente e impropriamente se da esa denominación, incluso por autorizados tratadistas, al derecho del trabajo”. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 240.

Igualmente, Abelardo Torr , al referirse a Legislación o Derecho Social dice: “Esta denominación se va abriendo camino para hacer referencia sintéticamente, al derecho del trabajo y de la previsión social. Tiene el inconveniente que..., toda rama jurídica es social”. Introducción al Derecho, Torr , 1977, p. 714.

Por su parte, Aftal n y Vilanova nos dicen: “La expresión derecho social asume un sentido amplio, que, según los distintos autores comprende: a) el derecho del trabajo stricto sensu; b) el de la seguridad social; c) el relativo al de la organización o planeamiento de la economía por el Estado; d) el relativo al régimen de ciertos cuerpos intermedios (asociaciones gremiales o patronales, sindicatos, corporaciones de productores etc.); dotados eventualmente de algunas facultades normativas. Estos distintos aspectos tienen en común el estar informados por una concepción no individualista que destaca la interdependencia de los hombre en la sociedad, o sea la solidaridad, que parece ser, entre todos los valores jurídicos el más particularmente exaltado en estos sectores del derecho”. Introducción al Derecho, Aftal n y Vilanova, 1992, p. 1115.

De los comentarios anteriormente mencionados, este último básicamente comprende varios de los conceptos que involucran los derechos sociales, tal como se contemplan en el régimen de tales derechos en la Constitución; sin embargo, tomando en consideración lo desarrollado al respecto por la separata antes mencionada y la definición dada por Aftal n y Vilanova, intentaremos definir mas

ampliamente la categoría en estudio así: Es el conjunto de derechos en los que la sociedad y el Estado tienen el deber de accionar y reducir a la mínima expresión las necesidades existentes entre los diferentes grupos sociales que se mueven dentro del Estado, ordenando de tal manera un régimen normativo para que todas sus acciones tengan como objetivo lograr el mejoramiento económico, social y cultural de todos los miembros de la sociedad, todo basado en el principio de solidaridad e interdependencia de los hombres en la sociedad.

La siguiente categoría es la llamada Política Social, siendo éste un término que se tiende a confundir con el de seguridad social; al respecto de este término, Maceda Campos expresa: “Los gobiernos en el cumplimiento de sus fines, obedecen a un camino preestablecido, el cual va conforme con las orientaciones filosóficas, morales y políticas que su misma razón de ser les impone. La importancia que se concedan a unas actividades o a otras, y el desarrollo que sus funciones logren, se obtiene mediante la política que se tome. así en el aspecto económico hablaremos de una Política Económica y en lo social, de una Política Social, que será aquella orientación que el Estado dé a sus programas sociales con el objeto de cumplir con las obligaciones de tal carácter”. Previsión Social y Seguridad Social, Maceda Campos, 1972, p. 8.

Por su parte, Ossorio, citando a Alcalá-Zamora, y G. Cabanellas, la definen: “Como la Concepción de planes y la aplicación de medidas, por el Estado y otros organismos de eficacia pública, que contribuye a la eliminación o alivio de los antagonismos sociales e impulsan, a más del urgente remedio de angustiosas necesidades permanentes u ocasionales de índole general, el bienestar material y moral de la sociedad, colectivamente considerada; y, mas en especial, el de los

sectores de menores recursos, con el propósito adicional de fomentar el mejoramiento del nivel de vida y las aspiraciones laudables de todos, dentro de lineamientos conjuntos o de gran amplitud”. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 588.

El Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, al comentar sobre la Seguridad Social y Economía Social de Mercado, dice: “Dentro de la concepción de la Economía Social de Mercado, La Política Social alcanza su ideal sólo cuando se da al interior de una sociedad en el que existen al mismo tiempo la libertad, la justicia social, la democracia pluralista y la participación. Al mismo tiempo la justicia y el progreso social, se alcanzan mediante un sistema de seguridad social que corrige resultados indeseables”. Apuntes de CENITEC, No. 3. Sistemas de Seguridad Social, Marzo 1994, p. 4.

De los comentarios y definiciones anteriores, la más amplia y completa es la que ofrecen Alcalá-Zamora y G. Cabanellas, citados por M. Ossorio, ya que contiene todos los elementos más importantes que deben considerarse para la categoría mencionada.

El Sistema de Seguridad Social, es una categoría que debe ser definida, dada su relación con la seguridad social. Para lo cual es necesario definir en primer lugar, lo que se entiende por sistema; a este respecto, Ossorio dice que Sistema es: “Un conjunto de principios, normas o reglas, enlazados entre sí, acerca de una ciencia o materia. Ordenado y armónico conjunto que contribuye a una finalidad”. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 710.

Brand, define el Sistema de Seguridad Social como: “Regímenes impuestos, controlados y/o financiados por las autoridades públicas para proporcionar

prestaciones de seguridad social a la comunidad o a amplios grupos de la comunidad que se organizan separados en otras actividades públicas y que poseen sus propios activos y pasivos independientes de los de aquéllas”. Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas, Brand, sin año, p. 286.

Por su parte el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, CENITEC, citando a Heinz Lampert, define este sistema como: “El conjunto de instituciones cuya finalidad es asegurar la asistencia económica y social de determinados grupos sociales contra riesgos generales de la vida, como accidentes, enfermedades, invalidez, ancianidad, paro o muerte”. Apuntes de CENITEC, número 3, 1994, Página 2.

De las anteriores definiciones, esta última ofrece con bastante claridad lo que debe entenderse por dicho sistema, ya que involucra a un conjunto de instituciones con finalidades de asegurar el bienestar económico y social de grupos sociales contra diferentes necesidades y riesgos.

Con respecto a la categoría de la seguridad social, Maceda Campos nos dice que se puede encontrar en esta materia, dos contenidos uno estricto y que es exactamente el mismo de la previsión social en su sentido amplio. Que de acuerdo con Krotoschin, la seguridad social pretende una protección, tanto en lo que respecta a la educación, preparación y prevención del trabajador mientras mantiene su capacidad para el trabajo y su amparo cuando sobreviene la desventura, pero eso si, siempre y cuando se trate de un trabajador, o que el infortunio provenga precisamente del trabajo (Cita a Mario de La Cueva). Previsión Social y Seguridad Social, Maceda Campos, T.D., 1972. P. 11.

Según Ossorio, citando a Alcalá-Zamora y G. Cabanellas, declaran que la

seguridad social se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico y lo sociológico. El primero de los vocablos -el de seguridad-, que encierra las ideas genéricas de exención de peligro, daño o mal y las de confianza y garantía, se utiliza por ese sentido de protección más que el de indemnidad absoluta, que escapa a las posibilidades humanas ante la magnitud y frecuencia de catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades sobre la previsión y la defensa de los hombres. En cuanto al calificativo de -social-, dentro de la multiplicidad de significados, se valora en escala que va desde restricciones -ya superadas- que lo hacían exclusivo de los trabajadores, y únicamente de los obreros, los dedicados a trabajos manuales, hasta la amplitud de todo lo concerniente a la sociedad.

Los conceptos doctrinales son muy variables. Como típicos de los restrictivos cabe mencionar el de Jarach: “El conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios. En sentido opuesto, aparece Bramuglia, para quien: “la seguridad social en una significación mas amplia, comprende la organización política, económica y social del Estado consubstancial con la existencia del ser humano. Y en tal sentido, la previsión social, integrada por la asistencia y el Seguro Social, será solamente una parte de la seguridad social”. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 695.

Por su parte, el CENITEC dice que según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Seguridad Social es: “El conjunto de medidas adoptadas por la sociedad, con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra riesgos a los cuales se hayan expuestos”. En el mismo orden refiere que la seguridad social pretende asistir al individuo en

situaciones de disminución o pérdida del bienestar, ya sea que se deban a situaciones imprevistas como accidentes o pérdida del empleo, o previsibles como vejez o maternidad. El objetivo de la misma, es la restauración parcial o total de aquellos recursos perdidos por el individuo debido a una situación pasajera o permanente. Apuntes de Cenitec, número 3, Sistemas de Seguridad Social, 1994, p. 2.

De las definiciones antes citadas, la más completa y actualizada es la dada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la única salvedad de que la adopción de las medidas por la sociedad es muy abstracta en la definición en referencia; sino que, según nuestro punto de vista, consideramos que es a través del Estado que se adoptan e imponen dichas medidas.

El término Previsión Social, se da históricamente según varios autores, anteriormente a lo que se conoce luego como Seguridad Social, por estar la primera estrechamente ligada a los trabajadores; ya que antes de que apareciera la misma, solo se dieron formas de asistencia por motivos de piedad, mutualidad y asistencia privada o pública. A este respecto, De la Cueva relata lo siguiente: "La mutualidad y la asistencia, como ayuda a los hombres y a los enfermos, tuvieron un profundo sentido humano, y poseían también una significación social, especialmente la asistencia pública. Que si bien no se debe dudar de la grandeza y de los beneficios de la mutualidad y de la asistencia a los pobres y a los ancianos, lo mismo de su continuación y a un perfeccionamiento en la beneficencia privada o pública, correspondieron a un mundo que no pudo concebir ni el derecho del hombre a una existencia decorosa, ni la misión del deber de la sociedad y de los poderes públicos de crear los sistemas que la aseguraran. Fueron, el efecto de la conciencia del deber

cristiano de la caridad y del amor al prójimo”. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo II, De la Cueva, 1993, p. 7.

A este respecto, Maceda Campos dice: “esta disciplina nació para la protección del trabajador. En realidad la Previsión Social, como sustituto de aquella actividad de caridad del Estado anterior, tiene dos acepciones. Primero, como obligación típica de todo gobierno a proteger a sus ciudadanos y acometer empresas que éstos por sí solos no podrían; es la previsión social propiamente dicha; y segundo, la que posteriormente adquirió, impulsada por la iniciativa particular de la clase trabajadora en vista de la crónica indolencia del Estado, pero con beneficio único de éstos, en relación con los infortunios provenientes solamente del trabajo, que es la previsión social en el trabajo.” Previsión Social y Seguridad Social, Maceda Campos, T.D., 1972, pp. 8, 9.

Por su parte, Ossorio nos dice: “Régimen también llamado por algunos de Seguridad Social, cuya finalidad es poner a todos los individuos de una nación a cubierto de aquellos riesgos que le privan de la capacidad de ganancia, cualquiera sea su origen (desocupación, maternidad, enfermedad, invalidez y vejez), o bien que amparan determinados familiares en caso de muerte de la persona que los tenía a su cargo, o que garantizan la asistencia sanitaria .” Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 607.

Si bien, la primera definición que aparece en el trabajo de Maceda Campos, la considera desde dos acepciones, de la Previsión Social en general y desde la Previsión Social para el trabajador, la definición de Ossorio contempla también ambos aspectos; por lo tanto, esta última es una definición más general.

En cuanto a Sistemas de Previsión, se habla de dos sistemas: a) El Sistema

de Previsión Individual que está representado por el ahorro y que marcha unido a la concepción individualista de la vida social, una de cuyas manifestaciones, consiste en hacer al hombre responsable único de su presente y de su futuro, de tal suerte, que cuando lleguen los años de vejez o invalidez, debe apoyarse en sus previsiones de años anteriores. b) Sistemas Colectivos de Previsión, al respecto, De la Cueva los define como: “Los métodos empleados por asociaciones o comunidades humanas o por fundaciones o instituciones públicas o privadas, que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicos.” Desprendiéndose de estos últimos, un tránsito en las ideas de la concepción individualistas al reconocimiento de principios de solidaridad humana. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II, De la Cueva, Editorial Porrúa, Mexico 1993, pp. 13,14.

La conciencia de clase que despertó la Revolución Francesa y las transformaciones producidas por la Revolución Industrial, unidas a la miseria de los trabajadores, auspiciaron el nacimiento de nuevos sistemas para la satisfacción de necesidades futuras. Estos fueron los sistemas de Socorros Mutuos o de Mutualidad. Consistió en que “ante el egoísmo y la negativa de la burguesía y de su estado para crear un sistema de previsión, los trabajadores volvieron su mirada hacia ellos mismos y decidieron unirse para ayudar a quienes cayeran en estado de necesidad, mediante una aportación periódica tomada de su salario”. Op. Cit., p. 16.

Para Ossorio, Mutualidad es: “Régimen de prestaciones mutuas que sirve de base a determinadas asociaciones y cuya importancia proviene de la posibilidad de que varias personas, unidas por intereses comunes, atiendan a los mismos mediante las aportaciones que hacen para cubrir los riesgos o necesidades que afectan a todos

ellos. Las Cooperativas y Montepíos representan una forma de mutualismo”.
Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ossorio, sin año, p. 475.

Finalmente se dan dos definiciones sobre Seguros Sociales: Para Cabanellas de Torres, Guillermo, en su Diccionario de Derecho Laboral, define el Seguro Social como “Cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran sometidas ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigar al menos, o de reparar siendo factible, los daños, perjuicios y desgracias de que puedan ser víctimas involuntarias, o sin mala fe en todo caso. Cuando todos los riesgos y todas las contingencias personales, familiares y económicas se agrupan en un solo régimen de aseguración, entonces el *seguro social* es el que ampara cualquier eventualidad adversa para el asegurado.”

Adicionalmente, Ossorio, Manuel, en su diccionario ya citado dice que: “en su tratado de Política Laboral y Social, I. Alcalá-Zamora y G. Cabanellas agregan que los dos riesgos específicos del trabajador consisten en quedarse sin trabajo (el paro forzoso) y el de sufrir alguna lesión física o psíquica por la prestación de sus servicios (el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, e incluso los de una y otra especie sin origen laboral genuino). Por extensión los seguros sociales cubren riesgos o situaciones comunes a la generalidad de las personas; como la muerte, la invalidez y la maternidad(ésta por los gastos que origina y la pérdida de jornadas que el alumbramiento impone para la madre trabajadora); pero vistos desde la peculiar posición del que trabaja y deja de ganar para sí o para los suyos”.

2.2 PRINCIPIOS DE LA PREVISIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL

2.2.1 PRINCIPIOS DE LA PREVISION SOCIAL

La Previsión Social se fundamenta según Mario De La Cueva en dos principios fundamentales, en primer lugar el de la *“Dilución”* de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos de una relación jurídica de trabajo.

En segundo lugar, el Principio de la responsabilidad social, mediante este principio, las aportaciones de los trabajadores y de los empresarios pasan a integrar un fondo común, que bien puede denominarse *impersonal*, y del que debe además decirse que no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado, sino que es *un patrimonio social* destinado a la realización de un fin: *la reparación de los daños sufridos por los trabajadores.*¹⁷

2.2.2 PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Existen seis principios fundamentales de la seguridad social generalmente aceptados a nivel internacional, los cuales están vigentes para cualquier sistema de seguridad social que se adopte y en cualquier sistema económico, éstos son:

- 1) RESPONSABILIDAD SOCIAL: Existe una serie de situaciones e imprevistos cuya prevención no puede ser asumida individualmente, ni puede abandonarse a los individuos a sus consecuencias sin peligro para la colectividad.
- 2) UNIVERSALIDAD: La seguridad social no debe limitarse a proteger a quienes poseen un contrato, sino a todos los hombres y mujeres, porque los imprevistos sociales ocurren a todo ser humano, ya sea que posea o no contrato que lo proteja.
- 3) OBLIGATORIEDAD: No se puede dejar a la decisión del individuo el pertenecer o

¹⁷ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Séptima Edición Actualizada, 1993, pp. 23,24.

no a la seguridad social. Una afiliación masiva es importante desde el punto de vista de la solidaridad y del mantenimiento financiero del sistema.

4) LA UNIDAD: Se refiere a la necesidad de un organismo rector que coordine y unifique criterios, controle recaudaciones y unifique prestaciones. No hace referencia a la necesidad de una sola institución que administre los fondos.

5) IGUALDAD: No deben existir discriminaciones por razones de raza, religión, sexo, opinión política o sector laboral al que pertenezca. Se trata con este principio de evitar privilegios dentro de los beneficiarios que desvirtúen el objetivo de la justicia social.

6) RECIPROCIDAD INTERNACIONAL: Al cambiar su lugar de trabajo, el trabajador no tiene que perder prestaciones. Debido a la globalización de la economía y a la libre movilidad de la fuerza de trabajo, deberá haber una reciprocidad en los sistemas de seguridad social a nivel internacional para garantizar, por un lado que el trabajador no pierda prestaciones al cambiar su lugar de trabajo, y por otro, evitar flujos masivos de mano de obra a países con mejores condiciones de seguridad social que conlleven desequilibrios sociales y laborales.

Se dice que tienen aceptación internacional, por haber sido reconocidos por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Sgo. De Chile, 1942), la XCVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia (1944), la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas (1948), el Convenio 102 de la Organización internacional del Trabajo sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, el Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas, y por la Carta de la Organización de los Estados Americanos a través del Protocolo de Buenos Aires de 1967.

Lo deseable sería que se cumplieran estos principios, pero la diferencia entre el deber ser y el ser, dependen en gran medida del desarrollo que posea la sociedad en la que se diseñen e implementen los sistemas.¹⁸

2.3 SISTEMAS PREVISIONALES Y SUS CARACTERISTICAS

2.3.1 SISTEMAS PREVISIONALES

Existen diversos sistemas de previsión, debiendo entender por SISTEMAS DE PREVISION las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes se garantiza un interés futuro. En este sentido existen tres sistemas de previsión:

- a) SISTEMA INDIVIDUAL
- b) SISTEMA COLECTIVO
- c) SISTEMA SOCIAL

Sistema Individual, el ejemplo clásico del sistema de previsión individual es el AHORRO; del **Sistema Colectivo** la MUTUALIDAD Y EL SEGURO PRIVADO; mientras que en el **Sistema Social** encontramos dos aspectos: la Contratación Colectiva entre trabajadores y empresarios y LA PREVISION SOCIAL en sentido estricto.

Tanto el sistema individual como el colectivo persiguen la finalidad común de satisfacer una necesidad futura. Pero el ahorro es un asunto estrictamente individual; mientras lo que pretende resolver el *sistema colectivo* ya no es el problema particular

¹⁸ Revista Apuntes de CENITEC. Número 3, Sistemas de Seguridad Social, marzo 1994, p.5.

de la necesidad de una persona determinada, sino la de los miembros de grupos mas o menos numerosos o de un número indeterminado de personas, cuyo único punto de unión se da en la mutualidad o en la institución aseguradora.

La gran diferencia entre los dos sistemas antes planteados (INDIVIDUAL Y COLECTIVO) y el sistema SOCIAL, es que los dos primeros se caracterizan por la *voluntariedad*, mientras la PREVISION SOCIAL es <producto de> una decisión política y jurídica fundamental, adoptada por los pueblos en sus constituciones o leyes ordinarias para suprimir el estado de necesidad de los hombres. Esto quiere decir que la vigencia o aplicación de las disposiciones de la PREVISION SOCIAL no depende de la voluntad de los posibles beneficiarios, sino de los CONTRATOS COLECTIVOS, que son derecho objetivo imperativo o de la CONSTITUCIÓN y las LEYES.¹⁹

2.3.2. CARACTERISTICAS O DIFERENCIAS

El sistema individual de previsión se caracteriza por estar fundamentado especialmente en el *ahorro*, con lo cual se fortalece la concepción individualista de la vida social, haciendo a la vez al hombre responsable único de su presente y su futuro, de tal suerte que cuando lleguen los años de vejez o invalidez se cuente con las provisiones de años anteriores. Otras características de este sistema son: que la persona que lo practica lo hace por sí y para sí, siendo al mismo tiempo actor y beneficiario, asegurador y asegurado de sí mismo; el titular del derecho usa sus fondos libremente para satisfacer su necesidad; sólo se puede disponer de lo ahorrado.

En la aplicación de este sistema de previsión, el ahorro es el mas simple de

¹⁹ De la Cueva, Mario. Op. Cit., p. 13.

los procedimientos utilizados para la cobertura de riesgos, y consiste en la renuncia de un consumo actual con vista a una necesidad futura. A pesar de lo anterior, este mecanismo tiene el inconveniente de que sólo puede ser puesto en práctica por las personas que tienen los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades y ahorrar el excedente; caso contrario ocurre con la gran mayoría de personas que en la actualidad apenas obtienen ingresos para lo más indispensable.

Al igual que el sistema anterior, el SISTEMA COLECTIVO DE PREVISION, se caracteriza por la voluntariedad de quienes lo practican; sin embargo, existen características propias que lo diferencian del sistema anterior: en el sistema colectivo, las aportaciones personales se dirigen a un fin común, la satisfacción de la necesidad de todo el grupo; la cobertura de los riesgos se efectúa por un tercero (la mutualidad o la aseguradora); se satisface la necesidad aún cuando las aportaciones recibidas son menores a la cobertura de la necesidad; los fondos destinados a satisfacer la necesidad de los posibles beneficiarios poseen un destino fijo y al retirarse no se puede exigir la devolución de las aportaciones.

El sistema de PREVISION SOCIAL, se diferencia de los sistemas *individual y colectivo* principalmente por la ausencia de voluntad para practicarlo, lo que hace diferente la forma de acceso a este régimen ya que es una decisión jurídica y política fundamental, mientras en los sistemas antes descritos el individuo es libre de iniciar o suspender la práctica de un sistema de previsión cuando así lo estime conveniente; en el sistema de previsión social no se puede hacer lo mismo, debido a que desde el momento que existe una relación laboral formal, el trabajador es obligado a cotizar, ya que de lo contrario no se podría cumplir con el cometido de la previsión social, el cual es proporcionar al trabajador la cobertura de los riesgos y

garantizar a éste el bienestar en la vejez o a sus dependientes en caso de muerte.²⁰

2.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

En esta sección o apartado se trata de establecer los alcances y limitaciones de las dos categorías, la Previsión Social y la Seguridad Social, ya que básicamente lo que favorece o afecta a una de ellas tiene sus manifestaciones en igual sentido en la otra por ser incluyentes y no excluyentes entre sí.

Los sistemas de Seguridad Social en América Latina se han basado en el modelo de seguridad social ideado por el Canciller Bismark para Alemania, el cual es financiado por las contribuciones salariales.

En los países latinoamericanos en general, los diferentes sistemas de seguridad social han presentado problemas relacionados con desequilibrios financieros, ineficiencia administrativa y deficiencias estructurales. A diferencia de la República Federal de Alemania en donde ha existido por un lado un crecimiento económico estable y por otro una evolución de los sistemas de seguridad, en América Latina ha sucedido lo contrario, ya que no ha existido un crecimiento estable y los sistemas de seguridad social han permanecido prácticamente sin cambio alguno desde su creación. Lo anterior ha desembocado en una crisis de la seguridad social, de tal magnitud que ahora no se duda de la necesidad de una reforma sino la forma de realizarla.

Las crisis no han sido iguales, así como tampoco ha sido igual la creación de los sistemas. En este sentido los países de América Latina se pueden clasificar en países pioneros, intermedios y tardíos. Cada tipo de estos países posee sus propias

²⁰ De la Cueva, Mario, Op. Cit., pp. 13-22.

características y problemas.

La crisis económica de los años ochenta en los países latinoamericanos tuvo efectos negativos sobre la seguridad social, los cuales se manifestaron en una reducción de ingresos, aumento de gastos, deterioro financiero y reducción en la cobertura y las prestaciones.

Por otro lado, la creciente inflación causó serios problemas a la seguridad social: los salarios reales cayeron y los techos de las contribuciones sobre los salarios no fueron ajustados, como resultado los ingresos reales por contribuciones disminuyeron; los patronos en general cayeron en mora; se redujo el rendimiento real de las inversiones al existir tasas de interés negativas. Además, los costos aumentaron al subir el precio de las medicinas y equipo importado, así como los salarios de los trabajadores de la seguridad social, que se ajustaron con la inflación. En algunos países, la política de reducción del Estado a través de pensiones anticipadas redujo la cantidad de contribuyentes y aumentó los pagos por pensiones o el desempleo.²¹

2.5 CAMPO DE APLICACIÓN E IMPORTANCIA

Con la idea de la previsión social se llega a la cúspide de la evolución de las tendencias del siglo XIX para asegurar a los trabajadores una vida futura en condiciones semejantes a las que conducen en los años de trabajo. Fue una bella y colosal transformación, que tuvo que resquebrajar los principios de la responsabilidad del derecho civil e imponerse a la concepción individualista de la vida social y al liberalismo económico y político.

²¹ Revista Apuntes de Cenitec, Op. Cit. pp. 6-8.

En nuestros días, hablamos de dos fuentes de la previsión social: la impuesta por una norma constitucional y legal y la que tiene su origen en el contrato colectivo, pero en las dos hipótesis la idea es la misma: la **seguridad futura del trabajo**.

Se dice que la previsión social es una de las dos caras de una misma idea, la otra es el derecho del trabajo. Ciertamente, el derecho del trabajo se dirige al hombre en su vida presente, a fin de conservar su energía de trabajo el mayor número de años y proporcionarle un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa en unión de su familia, en tanto la previsión social proyecta y asegura este presente hacia el futuro, pero en los dos momentos existe una sola meta: el reconocimiento del derecho del hombre a vivir como el ser que ha hecho la historia y construirá el mañana.

Hay algo en la previsión social que la hace muy importante, porque su fundamento último reposa en el principio al que se hace referencia muchas veces, de que quien entrega a la economía todo lo que tiene, quiere decir, su único patrimonio natural, que es la energía de trabajo con la que viene al mundo, tiene el derecho a que la economía le devuelva todo lo que necesita para vivir hasta su último día, o en una forma más breve: *el hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene derecho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro.*

Se puede decir entonces que en la previsión social, el trabajo convertido en el valor supremo y en la base real de toda sociedad, según el pensamiento de Marx, adquiere sus más altas dimensiones proyectadas en dos momentos sucesivos de la vida: es, primeramente, la fuente humana del salario, cuya misión consiste en asegurar al trabajador una existencia diaria decorosa; y es, para su segundo

momento, el motor de las asignaciones del futuro, cuando la actividad presente se torna difícil o imposible. Esta doble concepción es una ratificación espléndida de la tesis de que el salario ha dejado de ser una contra-prestación por la energía de trabajo entregada, esto es, el salario ya no es el precio de la energía de trabajo que se alquila o se compra, porque el trabajo ha dejado de ser una mercancía para devenir un valor humano, o en otras palabras: el salario, para el pensamiento nuevo, es la expresión del derecho del hombre a obtener por su trabajo lo que necesita para vivir dignamente en su presente y en su futuro.

La previsión social es la primera gran quiebra de la concepción individualista de la vida social: Marx hizo las críticas de aquella postura así: “El individuo aislado, el cazador o el pescador, con el que principian sus obras Smith y Ricardo, es una robinsonada, otra de las ideas fantásticas del siglo XVIII”; y afirma, además, que el individualismo fue una doctrina consecuente con el nuevo orden económico que preparaba la burguesía, al decir: “Es el preludio a la sociedad burguesa, esa sociedad de la libre concurrencia en la que el hombre quería desprenderse de los lazos naturales que en el pasado le unían a determinados conglomerados sociales”; el lema de la sociedad burguesa, así en conclusión, decía: *el beneficio personal, sin importar los medios y sin consideración a los demás*, y lo que era una justificación de la explotación del trabajo.

La previsión social regresó a la idea de que el hombre y la sociedad son dos hechos de la naturaleza <y de lo social> indisolubles, lo que implica que la sociedad no es más que el conjunto de relaciones naturales <sociales> que se dan entre los hombres, y éstos, según la frase aristotélica, como individuos aislados sólo podrían ser entes infra o supra-humanos, el hombre y la sociedad viven una relación

dialéctica, en la que el todo debe atender a sus miembros y éstos, aun atendándose a sí mismos, no pueden olvidar que forman parte de la sociedad. La previsión social es el resultado de este juego dialéctico: en su trabajo, el hombre se hace a sí mismo y construye diariamente la sociedad, y al asegurar su futuro, la sociedad entrega al hombre una parte de lo que recibió de él. La condena a la miseria en la vejez o invalidez era <y aún es> una consecuencia de la concepción individualista, porque el individuo de los siglos XVIII y XIX no le importaban los demás.

Estas consideraciones son un reflejo y una confirmación de lo apuntado en otro apartado anterior de que la previsión social, al lado del derecho del trabajo, es el reconocimiento del derecho natural del hombre a vivir en su presente y en su futuro, en armonía con su naturaleza.²²

2.6 DIFERENCIA ENTRE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL

En nuestro medio, frecuentemente se confunde el significado de los conceptos SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISION SOCIAL, es decir, que no se ha delimitado con exactitud cuando se está frente a la seguridad social y cuando frente a la previsión social, lo que conlleva a que en muchos casos estos términos sean utilizados como sinónimos o en forma excluyente, lo que es igual, referirse a una misma cosa con diferentes nombres o darle a cada una de ellas un significado diferente.

En esta parte se tratará de hacer un análisis acerca de estas importantes categorías, en el cual se establecerá con la mayor claridad posible las características de cada una, a fin de identificar con mayor facilidad los aspectos que comprenden cada una de ellas; para lo cual será de mucha importancia tener en cuenta el origen

²² De la Cueva, Mario, Op. Cit. pp. 18-20.

de ambos conceptos así como el alcance de éstos.

La *previsión social* nació unida al derecho del trabajo, lo cual determina su importancia y a la vez su limitación: lo primero porque se convierte en la recepción de una idea que pertenece a la historia, desde los años de la asistencia privada y pública y de las mutualidades y cofradías de los siglos de Roma; sobre todo porque nació y conservó su característica de ser un derecho de clase, ya que es la seguridad del mañana para quienes entregan su energía de trabajo a la empresa capitalista. Esta condición fue al mismo tiempo su limitación, porque su propósito no fue la erradicación de la miseria sino el problema concreto del futuro del proletariado.

Cuando a las ideas de previsión social en sus formas iniciales se le introduce el elemento jurídico, la previsión social deja de ser un acto de beneficencia o una donación para la redención de los pecados del donante, sino *un derecho de los trabajadores*, cuyo fundamento sería una de las finalidades urgentes de la vida social y cuya fórmula se puede expresar diciendo que todo trabajador, sujeto a una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación.

De lo anterior se concluye que la previsión social inicia en un primer momento como una asistencia privada o pública a las personas más necesitadas, lo cual se realizaba principalmente por motivos de piedad o gracial. Posteriormente, la previsión social fue vinculada directamente a los trabajadores, con lo cual terminan las formas iniciales de previsión y se convierte en un derecho y un deber para los trabajadores, en el sentido que éstos tendrán el derecho de ser cubiertos en sus riesgos o

enfermedades, pero también están obligados a aportar una cuota determinada por la ley para el cumplimiento de estas prestaciones, lo cual no depende de la voluntad de los trabajadores, sino de su vínculo laboral y la Ley que la establece.

El concepto de *seguridad social* es relativamente más nuevo, esto si se tiene en cuenta que nace o se origina vinculado principalmente como expresión o ideas de ciertos pensadores o autores y posteriormente, introducido en los textos de las declaraciones y convenciones internacionales y Constituciones nacionales de más reciente aparición, que se ubican en la primera mitad del siglo XX, en los que se habla de *seguridad social* y no de *previsión social*. Con esto puede decirse que la *previsión social* es sustituida por la *seguridad social*, pero que a su vez queda comprendida dentro de esta última, obedeciendo a una categoría más amplia que engloba a una mayor cantidad de beneficios que alcanza a todas las personas y sus familias y que el Estado tiene la obligación de garantizarlos, igualmente que el trabajo.

En este orden de ideas, la *previsión social* viene a ser entonces como la especie de un género llamado *seguridad social*, al ser parte de ésta, y como tal los alcances de ambas son diferentes; en ese sentido, con sólo la *previsión social* se estaría limitando el medio por el cual se cubre o protege a los trabajadores y miembros de sus familias en el ramo de salud, cesantías involuntarias, maternidad, etc. (a cargo del ISSS), y en el ramo de pensiones, que en la actualidad están a cargo de varias instituciones, lo cual diríamos está directamente ligada al trabajo. En cambio, con la *seguridad social* se quiere ir más allá de la *previsión social*, pretendiendo con ella la *universalidad* de la protección social, llevando la misma a todas las personas de la sociedad, sean éstas trabajadores o no, dándole un mayor

alcance a la cobertura y protección pretendida o buscada, introduciendo los beneficios posibles como la vivienda, la formación profesional, préstamos, subsidios por cesantías involuntarias, etc., que va más allá de la mera relación laboral o de trabajo.

En conclusión, creemos que SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISION SOCIAL, son básicamente la misma cosa, ambas están dirigidas a la cobertura de los riesgos y necesidades a que se está sometido en ocasión de la vida o existencia de toda persona, más que todo como trabajador; por lo tanto, la previsión social es en parte la seguridad social para el trabajador y sus familias. En ese sentido, la seguridad social comprende a la previsión social. Sin embargo, si se desea establecer diferencias entre ambas, tendríamos las siguientes: la época de surgimiento -como se ha explicado antes-; el alcance de los conceptos ya que la previsión social es parte de la seguridad social; la forma de abordaje por la doctrina y los textos legales, especialmente en la conceptualización de los mismos que tienden a confundir dichos términos, vinculándolos por lo general a los trabajadores.

En El Salvador, se ha reconocido el principio de universalidad de la seguridad social a través de las declaraciones y tratados internacionales que ha firmado y ratificado en su caso, donde se reconoce el derecho que todas las personas tienen a la seguridad social; sin embargo, probablemente al igual que en otros países latinoamericanos, no se cumple con este principio a los mismos trabajadores mucho menos a las personas en general, ya que encontramos que algunos grupos de trabajadores no están aún cubiertos en la actualidad y el resto de las personas apenas son atendidas por el sistema público de asistencia social, lo cual es utilizado como sustituto de la seguridad social, sólo por no dejar en un total abandono a la

población no cubierta.

Esto es así porque en la Constitución de la República de El Salvador, en la Sección Segunda del Capítulo II dedicada al “Trabajo y Seguridad Social” se refiere especialmente a la Seguridad Social de los diversos sectores de trabajadores, según lo cual la Seguridad Social se ha restringido a lo que es la Previsión Social.

CAPITULO III NORMATIVA JURIDICA DE LA PREVISION SOCIAL

3.1 NORMATIVA INTERNACIONAL

Históricamente, la PREVISION SOCIAL nació vinculada a los derechos y conquistas sociales de la clase obrera. Dando como resultado final de tal proceso, la inclusión como Previsión o Seguridad Social en los textos constitucionales y/o leyes secundarias en los diversos Estados, a partir de finales del siglo XIX; luego, en el derecho internacional ya en el siglo XX.

En el presente Capítulo, se hará un resumen de la evolución jurídica que la

previsión social o seguridad social ha tenido durante la historia en las distintas constituciones, leyes y tratados; que ha servido de base y perfeccionamiento de la normativa al respecto.

Primeramente se da la aparición de las ideas sobre derechos sociales, lo cual sucede posterior a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, en la cual tales derechos no se contemplaron. Al respecto de estos derechos, el autor De la Cueva dice: “En la sesión del 17 de abril de 1793, el diputado Romme, cuyo nombre de pila no conocemos, actuando como relator de la Comisión de constitución, presentó a la asamblea *un proyecto para una nueva declaración de derechos*, que sustituyera a la Declaración de 1789, en la que planteó una clasificación tripartita de los derechos de los hombres, en la cual, por vez primera en la historia, usó el término *derechos sociales*, al lado de los *derechos individuales del hombre en sociedad y de los derechos políticos*.”²³

Aunque la Convención, dice De La Cueva, no aprobó este proyecto en su presentación original, por que las dos mayores fuerzas políticas representadas en el congreso, por un lado el ala de derecha representada por la Gironda, seguidores de la concepción individualista de los siglos XVII y XVIII y la idea de los derechos naturales, defendían la Declaración individualista y liberal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789; por otro lado el ala de izquierda representada por la Montaña, quienes negaban la tesis romana de la propiedad privada como un derecho natural y absoluto y defendían el proyecto de declaración de derechos de Robespierre, entraron en pugna ambas tendencias, escenificando uno de los debates más extraordinarios de la historia. Jaques Godechot, citado por De La Cueva, dice que la

²³ De la Cueva, Mario, Op. Cit., p. 35.

declaración de derechos de 1793 resultante, fue una transacción entre las dos tendencias, pues si subsistió la idea de la propiedad privada como un derecho natural, se introdujeron los artículos veintiuno y veintidós, creadores de los primeros derechos sociales de los hombres, concebidos como deberes de la sociedad, entre ellos, aún sin utilizar la palabra seguridad social. Parece cierto que las dos normas partieron de la concepción que Romme tuvo de los derechos sociales.

El Artículo 21 ponía fin a la idea de la caridad, de la asistencia y de la beneficencia, planteaba el pensamiento de que la sociedad tiene el deber de asegurar a los hombres un trabajo que les proporcione un ingreso para una vida decorosa, o expresado en una fórmula inversa. El Artículo 21 creó en favor de todos los hombres el derecho al trabajo, que en otro termino en la relación jurídica es la sociedad; el mismo precepto propuso el principio de que la sociedad estaba también obligada a asegurar los medios de existencia a quienes no disponían de la capacidad de trabajo. Sigue diciendo De La Cueva, que en su turno, el art. 22, después de declarar que la instrucción es una exigencia (necesidad) de todos los seres humanos, afirmaba el deber social de ponerla al alcance de todos los ciudadanos. En resumen: *La Declaración de 1793, creó tres deberes sociales, proporcionar trabajo a todos los hombres, subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar y hacer efectiva la instrucción*, tres deberes sociales constitutivos de otros tantos derechos de cada persona, lo cual pertenece a la esencia de los derechos sociales y, en particular, a la idea de la seguridad social.²⁴

De conformidad a lo anterior, se deduce que la seguridad social o previsión social en su forma más incipiente, nace juntamente con el reconocimiento de los

²⁴ Ibidem, pp. 36,37.

derechos sociales, que aparecen por primera vez en la declaración de derechos de 1793, como resultado del debate entre las dos tendencias contrarias antes mencionadas. Cabe destacar, que en la declaración de derechos de 1793, la seguridad social no aparece regulada ni siquiera mencionada como tal, sino que es una consecuencia de la reforma según los artículos 21 y 22 que instituyen a los derechos sociales, en Francia, a partir de entonces.

En cuanto al término de la seguridad social, el autor citado, dice: “En los años más cruentos de la guerra de independencia de la América del Sur, Simón Bolívar preparó un proyecto de constitución para Venezuela, que presentó el 15 de febrero de 1819 a un Augusto Congreso en el célebre *Discurso de Angostura*. En él se encuentra un párrafo, del que no sabemos si fue revelado por primera vez por el sociólogo mexicano Miguel García Cruz, pero así lo dicen Paúl Durand y Jean-Jacques Dupeyroux, en el que acuñó el término de *seguridad social*, nunca antes usado: *El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.*” Según el mismo autor, la idea de la seguridad social tiene su asomo a la historia en los seguros sociales alemanes, pero es en el siglo XX que tomó todas las características y perfiles que en la actualidad se conocen y se presentó como *la idea que quiere asegurar, esto es, una vida decorosa* para los hombres.²⁵

Lo anterior implicó incluir a la seguridad social en los diferentes cuerpos legales internos de ciertos Estados y en declaraciones y tratados internacionales, también la creación de las instituciones encargadas de prestar los diferentes servicios y la forma de prestación de los mismos, que materializaran e hicieran realidad los

²⁵ Ibidem, p. 37.

beneficios de la seguridad social a la población.

En tal sentido, se hace mención de las principales declaraciones y convenios internacionales sobre derechos humanos en los que ha sido reconocido el derecho de todas las personas a tener acceso a la seguridad social, y para el caso particular, de los trabajadores.

Uno de los mejores actos en este camino se da con la firma por los presidentes de Estados Unidos e Inglaterra, en el año de 1941 de lo que se llama Carta del Atlántico, por lo que a este respecto el autor Mario de La Cueva, dice: “El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dio en los años de la segunda guerra mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1941 la *Carta del Atlántico*, cuyos puntos quinto y sexto son un programa magnífico de seguridad social:

La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad.

En la *Carta del Atlántico*, la idea de la seguridad social multiplicó sus perfiles, pues no se concretó a considerar el bienestar de cada persona, sino que lanzó el problema a la humanidad, al imponer a todas las naciones la colaboración más completa en el campo económico, a fin de que cada una pudiera realizar dentro de sus fronteras los ideales del derecho del trabajo y de la seguridad social; y lo que es

todavía más hondo, reafirmó el principio kantiano de la paz universal, como el camino que asegurará la vida humana en el interior de las fronteras y la de los pueblos a vivir sin temor y sin necesidad.”²⁶

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948*, en su artículo 22 establece “toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

La seguridad social, es reconocida por la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, al decir en su artículo XVI que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”

Por su parte, *El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en su artículo 9 establece: “Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social.”

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, llamado “*Protocolo de San salvador*”, suscrito el 17 de noviembre de 1988, en su artículo 9 sobre Derechos a la Seguridad Social, establece: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social

²⁶ Ibidem, Op. Cit., pp. 38,39.

que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.” Este Protocolo fue ratificado por El Salvador mediante D.L. No. 320 del 30 de marzo de 1995

La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), ha aprobado una serie de convenios destinados específicamente a garantizar la seguridad de los diferentes grupos de trabajadores, de los cuales algunos han sido aprobados con anterioridad a las declaraciones y pactos antes mencionados, y que El Salvador es signatario de todos estos convenios en razón de haberlos ratificado. De estos convenios, algunos han sido dedicados especialmente a los trabajadores agrícolas:

En la tercera reunión celebrada en Ginebra el 25 de octubre de 1921, se aprobó el convenio relativo a la Indemnización por Accidentes de Trabajo en la Agricultura, del cual se extrae el art. 1, que literalmente dice: “ *Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente convenio se obliga a extender a todos los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo.*” *El presente convenio fue ratificado mediante Decreto Legislativo No. 1892 de fecha 19 de julio de 1955.*

En la quincuagésima tercera reunión (Ginebra, 4-25 de junio de 1969), se

aprobó el convenio relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura, el cual tiene como objeto, facultar a los miembros que ratifiquen este convenio, a crear el sistema de inspección del trabajo, el cual se aplicará a las empresas agrícolas que ocupen trabajadores asalariados o aprendices, cualesquiera que sean la forma de remuneración y la índole, forma o duración del contrato de trabajo. Según el literal a) del numeral 1 del artículo 6, este sistema de inspección tiene entre otras finalidades, “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; empleo de mujeres y menores, y demás disposiciones afines, en la medida que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.” El presente convenio, fue ratificado mediante Decreto Legislativo número 80 de fecha 14 de julio de 1994.

3.2 NORMATIVA NACIONAL

3.2.1 REGIMEN CONSTITUCIONAL

Constitucionalmente, la seguridad social aparece en la reforma hecha en 1945 a la Constitución de 1886, que en el artículo 157 decía: “Una ley establecerá el Seguro Social con el concurso del Estado, de los patronos y de los trabajadores”.²⁷

Aunque en esta Constitución parece que sólo se refiere al establecimiento del Seguro Social restrictivamente y no a la Seguridad Social extensivamente.

Son las Constituciones de 1950 y 1962, las que contemplaron el Trabajo y Seguridad

²⁷ Revista El Seguro Social: Ayer, Hoy y mañana, Op. Cit. p. 6.

social ya en un Régimen de Derechos Sociales, en los artículos del 182 al 196, y del 181 al 195, respectivamente.²⁸

Al respecto de la seguridad social, el art. 186 de la Constitución de 1962 expresa: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará los alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor.

Al pago de la cuota del seguro contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el seguro social.”

El art. 189 de la misma Constitución, establecía “los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, indemnizaciones por despido, y, en general a las prestaciones sociales. La extensión y naturaleza de los derechos antes mencionados serán determinadas de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo....”

De tales antecedentes surgen las disposiciones vigentes contenidas en la **SECCION SEGUNDA** del Capítulo II **DERECHOS SOCIALES** de la Constitución de 1983, titulada: “**TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**”.

Específicamente, en esta sección de la Constitución encontramos varios artículos que nos hablan de la previsión y la seguridad social. Así, el art. 38 inciso último dice: “en caso de incapacidad total y permanente, o de muerte del trabajador, éste y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones que recibirían en el caso

²⁸ Manual de Derecho Constitucional, varios autores, T. II, p. 961.

de renuncia voluntaria”.

El art. 40, entre tanto, establece un sistema de formación profesional, que tiene como fin la capacitación y calificación de los recursos humanos. Este está regulado en la ley del INSAFORP.

El art. 43, dice que “los patronos están obligados a pagar indemnización, y a prestar servicios médicos, farmacéuticos y demás que establezcan las leyes, al trabajador que sufra accidente de trabajo o cualquier enfermedad”.

Importante es también el art. 45, en el que se consigna para los trabajadores agrícolas y domésticos, entre otros, el derecho a la seguridad social; variando sólo en esto último con respecto a lo que estableció el art. 189 de la Constitución de 1962, ya que en lo demás, el art. 45 contiene el mismo texto.

A este respecto, en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1983, en lo que a trabajo y seguridad social se refiere (Sección Segunda), se expresa: “b) Se extiende el principio de aplicación de la seguridad social a los trabajadores agrícolas y domésticos aunque, desde luego, al igual que en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos y vacaciones, la extensión y naturaleza de tal seguridad social será determinado de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo. Este concepto estaba ya incluido en el art. 189 de la Constitución de 1962 con la excepción de la seguridad social.

Como base de su decisión consideró la comisión que no debería discriminarse, manteniendo trabajadores de segunda clase a quienes por siempre se les estaría vedando el acceso a la seguridad social.”

En especial, la Constitución habla de Seguridad Social en el art. 50: “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La Ley regulará

sus alcances, extensión y forma.

Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el estado en la forma y cuantía que determine la ley.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertos por el Seguro Social”.

3.2.2 LEGISLACION SECUNDARIA

CODIGO DE TRABAJO

LA PREVISION Y LA SEGURIDAD SOCIAL están reguladas así mismo, en la ley secundaria, para el caso, en el CODIGO DE TRABAJO, todo el LIBRO TERCERO está dedicado a regular estos aspectos.

Los arts. 307 y 308 regulan las prestaciones por enfermedad; los arts. 309-312 las prestaciones por maternidad; el art. 313 en caso de muerte del trabajador; la seguridad e higiene del trabajo se regulan en los arts. 314-315, mientras los riesgos profesionales se desarrollan ampliamente del art. 316 al 359. Para finalizar, del art. 360 al 368 se regulan los seguros de los trabajadores que laboran en condiciones riesgosas.

LEY DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), es una entidad de derecho

público, creado con el objetivo de materializar los fines de la seguridad social en El Salvador, cuya base de funcionamiento se encuentra contemplada en el art. 50 de la Constitución de la República de 1983, cuenta con su propia ley y sus reglamentos que dan aplicabilidad a los distintos regímenes contemplados en dicha Ley. El ISSS, es el organismo que por excelencia está llamado a cumplir con las metas de la seguridad social, que en el caso particular como ya se aclaró anteriormente, estaríamos frente a la previsión social, razón por la cual todo el conjunto de normas está encaminada a tal fin como es el de cubrir los riesgos a que están expuestos los trabajadores, en los campos de: a) enfermedad y accidente común; b) accidentes de trabajo o enfermedad profesional; c) maternidad; d) Invalidez, vejez y muerte; específicamente regulados en la Ley del ISSS en los artículos siguientes: arts. 48-52 enfermedad y accidente común; riesgo y enfermedad profesional del art. 53 al 58; los beneficios por maternidad se encuentran regulados en el art. 59; la invalidez, vejez y muerte en los arts. 61-69.

CODIGO DE SALUD

El Código de Salud en la Sección Dieciséis, se refiere a la *Seguridad e Higiene del Trabajo*, estableciendo en la misma las funciones que respecto a esta materia le corresponden al Ministerio de Salud y Asistencia Social (artículo 108 y 109) así como también se establece la coordinación que deberá existir entre este Ministerio, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (artículo 110).

REGLAMENTOS

Igualmente, se encuentran regulaciones en el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, como en otros reglamentos especiales para la prestación de los servicios y la cobertura de riesgos, que se enuncian en la ley, ya para sectores o grupos de trabajadores específicos o particulares, etc..

3.3 ANALISIS JURIDICO COMPARATIVO

En la actualidad, la seguridad social se encuentra respaldada jurídicamente, tanto a nivel nacional como internacional, por estar normada en el derecho internacional y en el derecho interno de la mayoría de Estados actuales. La seguridad social tiene una connotación general, es decir, que está concebida como un deber del Estado para con todas las personas; así es reconocida por las más importantes convenciones internacionales de derechos humanos y por el derecho interno, aunque no con la misma extensión .

Con relación al derecho internacional, se considera sólo la normativa a este respecto incluida en el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo; los cuales son de obligatorio cumplimiento al haberse ratificado. Lo contenido en las Declaraciones Sobre Derechos Humanos que se han mencionado, no se toman en cuenta para este análisis, por no ser vinculantes y no requerir de ratificación sino que sólo de la aceptación por parte del Estado Salvadoreño.

En cuanto a la normativa interna, se considera la Constitución de 1983 vigente, el Código de Trabajo, la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y la

Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en las que se encuentra la normativa general sobre la seguridad y previsión social.

En términos generales, el artículo 50 de la Constitución de la República reconoce a la seguridad social como un *servicio público de carácter obligatorio*; la normativa internacional que para este caso se analiza, al igual que la Constitución, concibe a la seguridad social como un derecho al cual todas las personas deben tener acceso y, a los estados partes la obligación de garantizar ese derecho. Lo más importante de este reconocimiento, es el carácter general de que goza la seguridad social, lo que implica que en la prestación de este servicio no puede hacerse ningún tipo de discriminación.

Específicamente, y para el caso particular de los trabajadores agrícolas, el artículo 45 de la Constitución ha dado un trato especial a los trabajadores agrícolas y domésticos, reconociéndoles una serie de derechos entre los cuales se encuentra el de la seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha aprobado al menos dos convenios dedicados especialmente a los trabajadores agrícolas, por medio de los cuales, los Estados partes se obligan a extender a estos trabajadores la indemnización por accidentes de trabajo de la que ya gozan otros trabajadores; asimismo, a velar por el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores agrícolas en el ejercicio de su profesión.

El art. 50, al que antes se hizo relación, establece también que una ley regulará los alcances, extensión y forma de la seguridad social. En tal sentido, debe entenderse que si esta ley no incluye a un determinado sector de trabajadores para el goce de los beneficios de la previsión social, no hay nada ilegal (inconstitucional) en cuanto al cumplimiento de este derecho para ese sector de

trabajadores, es decir, que no se les violenta dicho derecho al no tener seguridad social, al permitirse la incorporación gradual de los mismos; por lo que la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en su art. 1, establece la creación del Seguro Social obligatorio como una institución de Derecho Público, que tendrá como misión **realizar los fines de la seguridad social**; el art. 2, la gradualidad de la cobertura de los riesgos y el art. 3, la implementación gradual en cuanto a la cobertura de la población asegurable y la necesidad de reglamentos para determinar la aplicación a nuevos sectores. A partir del art. 22 de la misma ley se reafirma lo anterior y la cuantía con que contribuirán el Estado, los patronos y los trabajadores, etc..

Si se parte del principio de universalidad de la seguridad social, la concepción general que de la misma hacen los tratados y convenios internacionales, se tiene que en la Constitución se considera esa generalidad, no obstante, la misma impone límites en general en el artículo 50 y específicamente en el art. 45 al dejar abierta la posibilidad que por medio de la ley, discrecionalmente se decida incorporar o no a los diferentes sectores de trabajadores.

De conformidad al inciso segundo del art. 244 de la Constitución, los tratados internacionales una vez ratificados son leyes de la República y tienen supremacía frente a las demás leyes internas, por tanto, si la Constitución no hace distinciones para el goce de la seguridad social y sólo deja que la ley se encargue de la cobertura de la población asegurable; la ley del Seguro Social establece que se requiere de reglamentos para la incorporación de los sectores de trabajadores, y los tratados establecen la obligación de su cumplimiento, aunque no impone plazo para ello, pero son asumidos de buena fe por los suscriptores; entonces, si aún no se ha decidido la incorporación de los trabajadores agrícolas, debe estarse a lo dispuesto en los

tratados internacionales, ya que éstos reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social; la Constitución y la Ley del Seguro Social no deben ser un obstáculo, sino que es cuestión de Buena Voluntad o de Buena Política por parte de quienes tienen la potestad de tal decisión.

Lo que falta entonces, es darle cumplimiento a los tratados y convenios, creando los reglamentos necesarios para la incorporación de los sectores aún pendientes entre los que se encuentran los trabajadores agrícolas sujetos del presente estudio.

En cuanto a este grupo de trabajadores, la normativa internacional en que especialmente se encuentran contemplados son dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo:

- El Convenio relativo a la indemnización por accidentes de trabajo, aprobado en la tercera reunión celebrada en Ginebra el 25 de octubre de 1921 y ratificada mediante D.L. No. 1892, de fecha 19 de julio de 1955.
- El convenio relativo a la inspección del trabajo agrícola, aprobado en la quincuagésima tercera reunión (Ginebra 4-25 de junio de 1969), ratificada mediante D.L. No. 80 del 14 de julio de 1994.

En el derecho interno, esta misma clase de trabajadores se encuentran regulados particularmente en los textos legales siguientes:

En la Constitución de la República de 1983, vigente desde el día 20 de diciembre del mismo año, en el artículo 45, que se les reconocen todos los derechos.

Finalmente, en el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, el artículo 2 excluye a los trabajadores agrícolas del régimen del Seguro Social.

CAPITULO IV

LAS POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS DEL ISSS Y AFP's PARA LA COBERTURA PREVISIONAL

4.1 POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS DEL ISSS

En El Salvador, se tiene como política que la incorporación a las entidades previsionales (ISSS y AFP's) es obligatoria, siempre y cuando el trabajador esté comprendido dentro del mercado que éstas atienden. En consecuencia, la decisión de

cotizar a cualquier sistema no depende del trabajador; siendo la incorporación del trabajador de oficio, lo que se tiene es una especie de mercados cautivos, donde las entidades no necesitan de estrategias de “mercadeo” para atraer a sus clientes. Sin embargo, las entidades usualmente montan campañas publicitarias para promocionar sus esquemas de beneficios, mas con la intención de crear cierta credibilidad, que con el fin de ampliar la cobertura.

El sistema previsional Salvadoreño, sobre todo en la rama de pensiones, adopta características similares a la mayoría de sistemas de América Latina; entre estas se cuenta la modalidad de financiamiento sobre la marcha, esquemas de responsabilidades y beneficios definidos y control estatal sobre los sistemas.²⁹

El Seguro Social, cuenta básicamente con dos regímenes que son el régimen de salud y el régimen de pensiones.

Dentro de los planes, esta institución se ha desarrollado mediante la ampliación paulatina de sus instalaciones (infraestructura) y la cobertura (servicios y población atendidos), y en los últimos años la pretensión de llevar a la práctica la idea de la privatización de los servicios, habiéndose dado algunos pasos en esa dirección para ciertos servicios en la rama de salud. En la rama de las pensiones ya se privatizaron los servicios, con la aprobación y vigencia de leyes para que entren a participar empresas privadas en el negocio de las pensiones.

4.1.1 PARA EL RÉGIMEN DE SALUD

El Seguro Social ha tenido dentro de sus políticas y planes, la

²⁹ La Crisis del Sistema Previsional de El Salvador: Situación Financiera del ISSS y el INPEP. CENITEC, Revista Política Económica N° 20, Septiembre-Octubre 1993, p.2.

descentralización y ampliación de sus servicios, pasando paulatinamente a la descentralización de éstos, mediante la creación de más hospitales, para ampliar la consulta externa y atender por separado las distintas especialidades, también a través de las Unidades de Salud y Clínicas Comunales que se encargan de atender las zonas periféricas de las ciudades, lo que comprende en la Ciudad Capital y en las principales ciudades del país.

El régimen de salud que atiende el ISSS, en general se divide en dos tipos de servicios: servicios curativos y servicios preventivos.

En los servicios curativos se encuentra lo que se llama prestaciones, las cuales son de tres tipos: médicas, económicas y en especie. Las prestaciones médicas son entre otras: la consulta en medicina general, de especialidades, de emergencia y odontológica; hospitalización; servicios de farmacia; etc.. Las prestaciones económicas son las primas en dinero y en especie que recibe el asegurado cotizante activo por incapacidad temporal o permanente, entre otros. Las prestaciones en especie son dotaciones en ropa y materiales para recién nacidos y dotación de leche maternizada.

En los servicios preventivos se encuentran: programas para la atención materna, la atención infantil, inmunizaciones, planificación familiar y educación para la salud. Con lo que se impulsa actividades de prevención tanto en los centros de atención como en las comunidades, con la finalidad de proteger la salud de los trabajadores y sus beneficiarios; con los que se promueve la conservación de la salud e implican disminución de costos al prevenir enfermedades.

Dentro de los servicios preventivos, funcionan las clínicas comunales y las empresariales, que se encuentran funcionando a partir de 1995, cuyo enfoque es el

de promoción y fomento de la salud de los cotizantes y sus beneficiarios. La atención que prestan estas clínicas incluye: autocuidado, salud comunitaria, higiene y aseo personal, manipulación adecuada de alimentos, atención prenatal, control del cáncer cérvico uterino, control de la hipertensión arterial, diabetes mellitus, inmunizaciones, etc.

Para las empresas, se desarrolla la estrategia del trabajo limpio y empresa saludable.³⁰

4.1.2 PARA EL RÉGIMEN DE PENSIONES

³⁰ Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Informe de Labores 1999, Cap. IV, pp. 18-25.

A principios del Siglo XX, sólo la Fuerza Armada y los empleados públicos, tenían un régimen rudimentario de pensiones, y únicamente los trabajadores de la industria y comercio estaban legalmente protegidos contra riesgos profesionales. Entre 1926 y 1942, unos pocos grupos obtuvieron protección de salud a través de mutuales y, fue hasta 1954-55, que se estableció el ISSS y su programa de salud para algunos grupos de trabajadores. El programa de pensiones del ISSS, comenzó hasta 1969. El INPEP y su programa de pensiones se crearon aún mas tarde, entre 1975 y 1978. El Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), fue establecido en 1980-81, pero las Fuerza Armada ya tenía una mutual desde 1954.³¹

Las instituciones antes mencionadas, daban la cobertura en el régimen de pensiones, para trabajadores públicos (INPEP), trabajadores del sector privado (ISSS) y los integrantes de la Fuerza Armada (IPSFA).

Con la privatización de las pensiones entre 1995-1997 y como resultado de ésta el surgimiento en 1998 de instituciones privadas (AFP's), lo que se explica más adelante, el ISSS y el INPEP son despojados de la prestación del servicio de pensiones a los afiliados, ya que los cotizantes que se encontraban en ese sistema de pensiones, los menores de 36 años fueron obligados por la ley a efectuar su traslado a la AFP de su preferencia, además, se dio la opción de elegir entre seguir cotizando al ISSS e INPEP o cotizar a las AFP's a los cotizantes que en ese momento tuvieran 36 o más años de edad, exceptuando a los hombres con 55 y mujeres con 50 años o más, quienes quedaron obligados a permanecer en el ISSS e INPEP; lo que trae como resultado, que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social

³¹ Mesa-Lago, Carmelo y Otros. El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social. FundaUngo, primera edición, El Salvador 1994,p. 1.

continúe prestando este servicio sólo a los cotizantes que optaran por quedarse en él, a los beneficiarios de los cotizantes fallecidos y a los ya pensionados, pero sin poder afiliar a nuevos cotizantes en el régimen de pensiones.

Debido a lo anterior a partir de 1998, el ISSS experimentó una disminución en el número de derechohabientes o cotizantes en el área de pensiones, por la razón de que las personas que cotizaban al ISSS fueron básicamente obligados a trasladarse a las AFP's, además de no tener acceso a nuevos afiliados.³² En adición a esto, el Instituto queda obligado a efectuar el traspaso a las AFP's de los fondos por cotizaciones individuales que les correspondía a los afiliados que se trasladaran a dichas AFP's y por otra parte, se incrementan los porcentajes de las cotizaciones de los empleadores y trabajadores para los sistemas de pensiones establecidos por la nueva Ley, como una manera de favorecer la inscripción de los cotizantes en las nuevas empresas privadas surgidas, empujándolos a ello, y afectando directamente a las instituciones públicas que antes manejaron el sistema de pensiones.

Ante este panorama nada alentador para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, éste ya no puede contar con planes, políticas, estrategias ni proyecciones para esta área de su actividad previsional, dado que podría decirse que no tiene caso, ya que con lo que le dejó la privatización, básicamente sólo le queda atender cada vez a menor número de afiliados y el pago de los beneficios que como obligación le corresponden desde antes y luego posteriormente a la privatización de las pensiones, lo que ya no le permite aumentar su cobertura, en cambio, sólo está a la espera quizá de su liquidación; a menos que surja una reforma que cambie las reglas del

³² Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Informe de Labores 1999, pp. 9, 31 y 49.

juego que se han establecido, para que entren a competir entre las empresas privadas y las instituciones públicas por los cotizantes para su afiliación, en una verdadera libre competencia en ese mercado, que es de lo que se debiera de tratar, como se habla por los propugnadores y defensores de las privatizaciones.

4.1.3 PARA LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS

La legislación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, estableció el ingreso en forma escalonada de los distintos grupos o sectores de trabajadores, a partir de que la Constitución misma dejó abierta esta forma de cobertura para la Seguridad social en El Salvador; pero además, excluyó expresamente ciertos grupos o clases de trabajadores de la cobertura de los dos regímenes del I.S.S.S.. Es así como en el Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (Salud) y el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, originalmente establecieron que no serían aplicables dichos regímenes a los siguientes: a) los trabajadores independientes, b) los trabajadores domésticos, c) los trabajadores eventuales, y d) los trabajadores agrícolas; se agregó también para el régimen de invalidez, vejez y muerte, a los trabajadores que por ley cotizan a otros sistemas de pensiones de carácter obligatorio.

De los anteriores grupos, los trabajadores independientes ya fueron incorporados en ambos regímenes del Seguro Social (D.E. N°9 del 8 de febrero de 1985) y los trabajadores domésticos, al régimen de pensiones (art.7 de D.E. N°10 del 2 de febrero de 1989); por lo que a la fecha la lista se ha reducido, en el régimen de salud, a los trabajadores domésticos, los eventuales (informales) y los agrícolas (art.2 del Reglamento respectivo), y en el régimen de pensiones a los trabajadores

que por ley cotizan a otros sistemas de pensiones, los eventuales y los agrícolas (art.3 del reglamento respectivo). Aunque esto último ya no aplica, sino lo que se establece al respecto en la nueva Ley del SAP.

Por lo tanto, hasta la fecha, los trabajadores agrícolas no han sido aún incorporados a ninguno de los sistemas previsionales existentes en el país (salud y pensiones). No obstante, se han realizado por el ISSS dos estudios tendientes a la implantación de la cobertura previsional a los trabajadores agrícolas, dichos estudios son: 1) Seguro Social para el sector agropecuario (diciembre 71-73) preparado por una Misión de Asistencia Técnica del PNUD/OIT con la respectiva contraparte institucional y 2) El Plan Experimental del seguro campesino Sonsonate (junio 1972) preparado por funcionarios del Instituto con la asistencia del experto del PNUD/OIT Ing. Rolando González Bustos.³³

La elaboración de estos estudios no significó aporte alguno para ampliar la cobertura del seguro social y hacerla llegar hasta los trabajadores agrícolas, para quienes en la actualidad, su inclusión en el régimen del seguro social sólo se encuentra en las proyecciones y planes del ISSS comprendidos en el Plan Estratégico Quinquenal de 1999 a 2004. Plan que lógicamente, por lo ya explicado sobre la privatización de las pensiones, sólo puede estar referido a la cobertura por el ISSS en el área de la salud para estos trabajadores; sin embargo, si sólo en eso se hiciera una realidad para éstos, sería un buen logro o avance para la seguridad social en El Salvador, dado que el aspecto de las pensiones corresponde cubrirlo a las empresas privadas o AFP's., de quienes se trata en los siguientes apartados.

³³ Escobar García, Roberto. Op. Cit., p. 148.

4.2 SURGIMIENTO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

Desde principios de la década de los años 1990, se inicia el debate sobre la necesidad de la reforma en el sistema de pensiones, aunque no tanto con el objetivo de mejorar la cobertura y prestaciones, sino mas bien en correspondencia con los programas de reorientación del Estado o privatización. Lo que implicaba afectar uno de los principales componentes hasta entonces en manos del Estado (pensiones por invalidez, vejez y muerte), aduciendo la superación de las fuertes deficiencias existentes en el sistema tradicional (de pensiones) y que debían ser corregidas para garantizar su sostenibilidad; entre estas deficiencias se mencionaron: la baja cobertura del sistema, elevados costos sociales y administrativos, falta de equidad en la cobertura, etc.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), tenía a su cargo la cobertura en el área de salud de los empleados públicos y privados, además, también cubría el área de pensiones a los trabajadores privados; el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), prestaba el servicio de las pensiones a los empleados estatales o públicos (administrativos y docentes).

Con la reforma hecha al sistema de pensiones los días 19 y 20 de diciembre de 1996, por el Decreto Legislativo No. 926 y el Decreto Legislativo No. 927, de las fechas mencionadas, fue aprobada la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), respectivamente, mediante las cuales se viabiliza la reforma del sistema de pensiones, o sea, su privatización.

Mediante esta reforma al sistema de pensiones, se da un cambio radical en la

forma de prestación de éstas, ya que con la misma, se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones que se les abrevia (AFP's). Instituciones o empresas privadas que se autorizan para que se encarguen de administrar los fondos que en forma de ahorro, todos los afiliados al sistema (obligatoriamente) aportan, gestionar y otorgar las prestaciones y beneficios que para los cotizantes o afiliados establece la Ley.

4.2.1 ANTECEDENTES DE LAS AFP's

Para seguir con la política y planes de privatización de bienes y servicios estatales o públicos, impulsadas dentro del modelo económico neoliberal por los gobiernos de derecha pertenecientes al partido oficial ARENA en el poder desde 1989, fieles seguidores y defensores de dicho modelo; para que entraran a participar empresas privadas en el régimen de pensiones, se privatizaron las mismas, como ya se dijo antes, surgieron con ello dos sistemas, que son: el Sistema Público de Pensiones (SPP) en la parte que le quedó al INPEP y al ISSS, ya que el IPSFA no fue incluido en dicha privatización, y el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), en el que intervinieran empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's).

El marco jurídico o legal para estos cambios se realizó entre 1995 y 1997, cuya vigencia para la implementación de este marco normativo fue a partir de abril de 1998. Con la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), se modificó la forma de prestación de este servicio, con la participación de las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), autorizadas para encargarse de administrar los fondos de los cotizantes que se pasaran del régimen

anterior como de los nuevos cotizantes en general y de otorgar las prestaciones y beneficios, en forma de ahorros individuales, seguros y pensiones, que conforme a las leyes y reglamentos se establecen para los cotizantes y beneficiarios del sistema.

4.2.2 COBERTURA DE LAS AFP'S

La *baja cobertura*, fue uno de los principales problemas o deficiencias que se dijo enfrentaba el sistema tradicional o sistema público de pensiones, y que a la vez fue una de las principales justificaciones para los detractores de dicho sistema y para los que piensan que el Estado es mal administrador o que el sistema público ya había cumplido con su cometido y que de no privatizarlo era inevitable su fracaso.

En la actualidad, las AFP's son las encargadas de la prestación del servicio de las pensiones. Según lo establecido en el artículo 1 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), se crea el nuevo sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal, lo que se constituye en el objeto de dicha ley y el mercado al cual deben dar cobertura.

El mecanismo de afiliación a las AFP's, es básicamente igual que el utilizado antes de la reforma del sistema de pensiones, ya que todas las personas con una relación de subordinación laboral están obligadas a afiliarse al sistema; con la diferencia que la Ley del Instituto del Seguro Social tenía excluidos algunos sectores de trabajadores del servicio de pensiones, mientras que el nuevo sistema de pensiones tiene una cobertura general. Lo cual puede comprobarse con lo estipulado en los artículos 8 y 9 de la ley del (SAP), que establecen que toda persona con una relación de subordinación laboral debe afiliarse a las AFP's, asimismo, podrán afiliarse al sistema los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual

obtengan un ingreso y los salvadoreños no residentes.

Por su parte, el art. 9 de la ley en comento en el inciso segundo, trata por separado el sector de los trabajadores agrícolas y domésticos, estableciendo la incorporación de éstos al sistema de pensiones de acuerdo a las condiciones y peculiaridades del trabajo, para lo cual deberá emitirse un *reglamento especial*.

Del análisis de los anteriores artículos, puede identificarse con claridad que estas empresas darán una cobertura general, y que las personas excluidas de este sistema únicamente son las señaladas en el art. 10 de la ley antes mencionada, que hace referencia: a) “los pensionados por invalidez permanente a causa de riesgos comunes, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos;” y b) “los cotizantes y los pensionados por invalidez del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada. Sin embargo, a cuatro años de la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, los trabajadores agrícolas no están cubiertos por las AFP’s, porque aún no ha sido elaborado por la Superintendencia de Pensiones, el reglamento especial a que se refiere la ley del SAP en su art. 9 para hacer posible la incorporación de estos trabajadores al sistema de pensiones.

4.2.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.

Abordar el tema de VENTAJAS Y DESVENTAJAS con respecto a un nuevo sistema previsional, resulta en alguna medida aventurado a estas alturas, ya que por el momento no se pueden ver los resultados o ventajas ofrecidos por el nuevo sistema de pensiones, debido a que el objetivo final de las AFP’s es pensionar a sus

afiliados, pero por el momento no se espera pensionar en gran escala a los afiliados a este nuevo sistema. Mas sin embargo, pueden analizarse algunas ventajas y desventajas partiendo de las diferencias entre ambos sistemas y de la forma como nace y quedan estructurados en la nueva legislación.

-La principal desventaja que se cernió sobre los trabajadores y empleadores al entrar en vigencia la nueva legislación para el régimen de pensiones, fue directamente en la parte económica de dichos sectores, ya que en la legislación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (art. 4 del Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte), se cotizaba el 3.5% de la remuneración afecta al seguro, distribuida de la manera siguiente: a) los trabajadores el 1%, b) los empleadores el 2% y c) el Estado contribuiría con el 0.5%. En cambio, con la reforma del régimen de pensiones, el cual se dividió en el Sistema de Pensiones Público administrado por el ISSS y el INPEP y el Sistema de Ahorro para Pensiones administrado por instituciones llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones, que son empresas privadas, aquéllos porcentajes se incrementaron enormemente, proyectándose desde 1997 hasta el 2002 de una vez en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, los porcentajes a que estarían afectos tanto los empleadores como los empleados comprendidos en la clasificación y grupos definidos conforme a dicha ley, así:

- a) Para los trabajadores, que optaron por permanecer afiliados al ISSS, para el año de 1998 debían cotizar 5.0% el empleador y 4.5% el trabajador para hacer un total de 9.5%; incrementándose anualmente hasta alcanzar para el año 2002, el 7.0% tanto para empleadores como para trabajadores que alcanzan el total de 14.0%.
- b) La regla anterior, también fue aplicada a los trabajadores que optaron por

permanecer afiliados al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, para el régimen administrativo el porcentaje de la tasa de cotización fue (9.0%) y para los trabajadores del régimen docente (12.0%), aumentándose en 1% por año hasta alcanzar el 14.0%.

c) Para las personas que entren por primera vez al mercado laboral y las que se traspasen al Sistema de Ahorro para Pensiones, cotizarían en 1998, los empleadores el 5% y los trabajadores el 1% para un total de 6%, aumentándose anualmente dicho porcentaje hasta alcanzar en el 2002 los empleadores el 6.75% y los trabajadores el 3.25% para un total de 10%. Adicionalmente, los trabajadores deben pagar un 3% más para cubrir el contrato de seguro para invalidez y sobrevivencia y el pago de la Institución Administradora por la administración de las cuentas individuales de ahorro para pensiones (comisión). Todo lo anterior de conformidad a los artículos 16, 191, 192 y 194 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

-Otra desventaja para el trabajador al entrar en vigencia el nuevo sistema de pensiones, que le afecta directamente en lo económico a los trabajadores que se afiliaron a éste, es la comisión que cada afiliado debe pagar a las empresas que hoy prestan el servicio de pensiones, en concepto de pago por administrar las cuentas individuales de ahorro para pensiones y que asciende al 3.0%; esto sumado al 3.25% que los trabajadores cotizan para la cuenta individual de ahorro para pensiones, suma el total de 6.25%, que con el 6.75% de aporte del empleador se cotizará un total de 13%. De acuerdo con el art. 16, Ley del SAP.

-La Ley de la Superintendencia de Pensiones y la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, no estableció el número de empresas administradoras de fondos de pensiones que integrarían el nuevo sistema; sin embargo, en un principio se

autorizaron cinco sociedades (AFP's Confía, Profuturo, Previsión, Máxima y Porvenir), las cuales entrarían a competir libremente en el mercado de las pensiones, dando a los usuarios la posibilidad de elegir entre ellas la de su conveniencia o cambiarse a otra.

De las AFP's antes mencionadas, en la actualidad solamente existen dos (Crecer y Confía), después de que Profuturo fuera declarada en liquidación por no cumplir con requisitos establecidos (insuficiencia de liquidez o de capital para operar) y que la Porvenir, Previsión y Máxima se fusionaran dando lugar a la AFP Crecer; con lo cual queda en entredicho el famoso libre mercado o libre competencia que tanto profesa el modelo liberal. Convirtiéndose la prestación del servicio de pensiones en un duopolio, en el cual sólo dos empresas se reparten el mercado y los usuarios deben permanecer en ellas independientemente de la calidad del servicio que éstas presten, con la desventaja de no poder elegir otra AFP, como se hizo en un principio.

-Otra desventaja que nace con el nuevo sistema de pensiones, es que el Sistema Público de Pensiones (ISSS e INPEP) al que hacen referencia las nuevas leyes, sólo cuenta con obligaciones que cubrir y no con ingresos, ya que las cotizaciones que estas instituciones reciben en el rubro de pensiones, son solamente de las personas que optaron por éste (SPP), y a las que no se les permitió afiliarse a las AFP's (hombres de 55 años o más y mujeres de 50 años o más); tomando el Estado a su cargo la cobertura de las obligaciones propias del ISSS e INPEP en cuanto a la cobertura de los pensionados. Al mismo tiempo, el Estado es privado de prestar el servicio de pensiones a nuevos afiliados, con lo cual se niega a los trabajadores la posibilidad de elegir entre un sistema privado y un sistema público de pensiones. Sin embargo, se mantiene activo el Instituto de Previsión Social de la

Fuerza Armada, el cual no fue tocado con las reformas al sistema de pensiones y que tiene el carácter de público por ser administrado por un ministerio que depende directamente del Organismo Ejecutivo (Ministerio de Defensa), en el cual se está reafiliando a miembros retirados y por supuesto afilia a sus nuevos miembros, en base al artículo 10 literal "b" de la Ley del Sistema de Ahorro Para Pensiones.

- Por otra parte, en materia de prestaciones, las pensiones son menores en el SAP que las del INPEP, si se contrasta lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley del INPEP, para el caso de los Empleados Públicos Administrativos con lo que dispone al mismo respecto el artículo 201 en relación con el 197 de la Ley del SAP. Comenzando por que se requiere de un tiempo mínimo de servicio mayor para tener derecho a pensiones, o sea de 25 años, en el INPEP era de 15 años y es más lento el método de porcentaje para el aumento de la pensión mensual, ya que es del 1% por año después de los primeros tres años (30% durante los mismos), en cambio en el INPEP era del 2% para los 15 años siguientes a los primeros 5 años (30% durante éstos), se sumaba el 2.5% para los siguientes 10 años y por último el 3% durante los siguientes 5 años; con lo cual puede verse que se requería de 35 años para alcanzar el 100% del salario básico regulador en aquel sistema, en cambio en el de ahora o sea el del SAP, se requerirá de 73 años para ello.

En la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, se plantean como ventajas en favor de los trabajadores afiliados al nuevo sistema las siguientes: cuentas individuales de capitalización; mayor información al afiliado de sus aportaciones; libertad de elección de mercado; rentabilidad generada por las inversiones de los fondos de pensiones que administran las AFP's; se garantiza una pensión mayor a la pensión mínima vigente; el afiliado tiene derecho a la elección de una renta

(programada, vitalicia y renta programada con vitalicia temporal).

En general, con el planteamiento del nuevo sistema se pretendía corregir las supuestas deficiencias que se le atribuían al sistema tradicional como parte de las causas que justificaban el proceso de reformas para privatizar entre ellas las pensiones, teniéndose entre tales argumentos esgrimidos contra los bienes y servicios en poder de instituciones públicas, que en el caso del sistema previsional eran: baja cobertura del sistema, elevados costos sociales y administrativos, inequidad en la cobertura, baja rentabilidad de los fondos y el bajo perfil del Estado en la prestación de la seguridad social.³⁴

En el caso de las ventajas previstas en la ley, éstas pueden considerarse que son las buenas intenciones y justificación de la ley, lo que hasta el momento, puede decirse lo siguiente:

En cuanto a las cuentas individuales, que a su vez da la información al usuario, es básicamente una herramienta y necesidad del sistema, para poder establecer y reportar el estado de la cuenta y la rentabilidad del ahorro. Lo cual constituye una ventaja del sistema para los cotizantes.

En cuanto a la libertad de elección de mercado, el afiliado puede decidir cambiarse de Administradora de Pensiones, y el pensionado a una aseguradora de personas que le ofrezca mejores beneficios, mediante una renta vitalicia; pero, siempre que existan muchas de estas empresas administradoras de pensiones autorizadas para que compitan en el mercado (que sigue siendo cautivo) de las pensiones.

³⁴ Revista PROCESO. Número 955, junio 13 2001, UCA. Tema La Seguridad Social en El Salvador, p.7.

Los fondos de pensiones que son administrados por las AFP's, se invierten en instrumentos primarios o secundarios en la Bolsa de Valores, para generar ganancias a cada una de las cuentas individuales de ahorro para pensiones (CIAP), estas ganancias o rentabilidad depende de como se logren colocar esos instrumentos en el mercado de valores por parte de las AFP's. Con las fallas que se dijo adolecía el sistema de previsión social en el país, se puede decir que aún con la incursión de las instituciones o empresas Administradoras de Fondos de Pensiones, no se han superado significativamente los problemas que se esgrimió contra el sistema previsional, específicamente en el área de las pensiones en que éstas participan.

4.3 POLITICAS Y PROGRAMAS DE LAS AFP's

Las AFP's, desarrollan diferentes actividades, las cuales se encuentran ya estipuladas en las mismas leyes y reglamentos del Sistema de Ahorro para Pensiones, por lo que sus políticas y programas también se enmarcan dentro de dicha normativa.

4.3.1 EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), tienen como prioridad incentivar a los afiliados para que pertenezcan y permanezcan en la institución previsional que más les convenga, las que invierten en diferentes rubros a fin de obtener ganancias y generar rentabilidad a las cuentas individuales de los cotizantes, y se espera que busquen a su vez una mayor cobertura para un beneficio más integral de la población sujeta a tal cobertura, debiendo proponerse llevar ésta a todos los sectores de trabajadores, ya que ahora no existe la exclusión legal que antes se

tenía, en el área que les compete; dado que para el sector salud, que le corresponde al ISSS, parece ser que persiste aún la limitante o restricción legal desde antes impuesta a ciertos grupos de trabajadores, por los reglamentos de éste.

4.3.2 PARA LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

Los trabajadores agrícolas por el momento, no se encuentran cubiertos por las AFP's, debido a que la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, establece la creación de un reglamento especial para que estos trabajadores puedan ingresar al nuevo sistema de pensiones; lo que imposibilita que estas instituciones puedan tener políticas y programas dedicados a estos trabajadores, que en todo caso se espera, estén sujetos a los mismos beneficios previstos para todos los trabajadores.

CAPITULO V

FACTORES POLITICOS, ECONOMICOS, TECNICOS Y ORGANIZATIVOS DEL ISSS Y AFP's, PARA CUMPLIR CON LA PREVISION SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS.

5.1 FACTORES POLITICOS

Dentro de un Estado, el gobierno tiene la facultad de dirigir las diferentes políticas que deben estar encaminadas a lograr un mayor desarrollo en lo económico, lo social, la educación, cultura y, en general, velar por el bienestar de todas las personas; de tal forma, que las decisiones que toman los que gobiernan, se reflejan en el funcionamiento institucional de un país o tienen una incidencia en los diferentes ámbitos a que se dirijan las acciones u omisiones de la política gubernamental.

La actividad que se realiza dentro de un Estado, y, por excelencia mediante el órgano legislativo y ejecutivo, está cargada de un fuerte contenido político, debido a que en dicha actividad por lo general se da prioridad a sectores estratégicos, grupos afines al gobierno en turno y a aquellos que tienen el nivel de organización necesaria para ejercer presión sobre el gobierno para exigir el respeto de sus derechos y la

satisfacción de las demandas, necesidades e intereses.

En el ámbito nacional e internacional, se reconoce a la *UNIVERSALIDAD* como uno de los principios fundamentales de la seguridad social, lo que es igual a decir que todas las personas tienen derecho a gozar de los beneficios de la previsión social.

La Constitución de 1945, la de 1886 reformada, abre las puertas para que en el país pueda crearse el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (art.157); sin embargo, cuando se crea la actual Ley del ISSS (diciembre 1953) y el Reglamento para la Aplicación del Régimen de Salud (mayo 1954), la Constitución vigente era ya la de 1950, en la que se dejaron excluidos expresamente a importantes grupos de trabajadores quedando en espera para ser incluidos discrecionalmente en un indeterminado tiempo a los regímenes de la previsión social, siendo éstos los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos, los independientes e informales; los que desde entonces fueron excluidos, ya que igualmente quedaron en la Constitución de 1962, siendo la Constitución de la República de 1983, la que agrega expresamente el derecho de los trabajadores agrícolas a los beneficios de la previsión social en el texto del art.45 Cn..

De ahí que la Ley y Reglamentos del ISSS, determinaran la forma de expansión de los regímenes que en principio atendería el ISSS (salud y pensiones), llevándose a cabo dicha expansión en forma gradual o por etapas y sectores geográficos, correspondiendo al gobierno y a las autoridades del ISSS en turno determinar las políticas previsionales y los sectores de trabajadores que serían incluidos. De esa forma hasta hoy, se han incluido por separado a los sectores de trabajadores siguientes: los trabajadores privados de la industria, el comercio y los

servicios; a trabajadores públicos, municipales y administrativos de instituciones estatales; posteriormente a trabajadores independientes y domésticos (sólo en el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte o pensiones a estos últimos).

Lo anterior, demuestra la incidencia de factores políticos en el desarrollo y evolución de la previsión social en El Salvador, dicha incidencia es confirmada por el artículo 22 de la Ley del ISSS, que desde un principio estableció la extensión de los programas que desarrollaría el Instituto y la determinación de las personas asegurables, las cuantías para contribuir al financiamiento del régimen, extensión y condición de los beneficios, áreas de acción y la forma de cubrir las contingencias a que se refiere el artículo 2 de la misma ley; estableciendo además, que todo lo anterior sería objeto de reglamentos y que éstos serían emitidos por el órgano ejecutivo en Consejo de Ministros y, en algunos casos, por el Consejo Directivo del Instituto. Mediante lo establecido por el artículo antes mencionado, los gobernantes son responsables de las políticas previsionales impulsadas así como de los logros y fracasos de dichas políticas y el funcionamiento en general del sistema de seguridad social.

El estado de abandono en que siempre se ha tenido al sector de los trabajadores agrícolas y los campesinos en general, es el reflejo de la poca importancia que este sector ha representado y representa para el modelo económico impulsado por los gobiernos de derecha que han gobernado en el país en los últimos cien años, aumentando con ello la precaria situación en la que viven los trabajadores agrícolas y sus familias. La naturaleza de la actividad agrícola y de las personas que la ejercen, hace de ésta una actividad a la cual se debe dar un trato especial por parte de las políticas gubernamentales, por constituir un sector completamente

vulnerable a las inclemencias del tiempo y otros vaivenes; sin embargo, no existen políticas adecuadas y orientadas a disminuir las dificultades y condiciones adversas que los trabajadores agrícolas deben enfrentar en el desarrollo de sus actividades, por ejemplo: falta de asistencia técnica, escasos créditos y altos intereses de los mismos, insumos a altos costos y bajos precios en los productos.

A pesar de que un alto porcentaje de la población del país vive en el campo (49.4% en 1993)³⁵ y por ende trabajan en la agricultura y otras actividades afines, produciendo la mayor parte de los alimentos que se consumen, ésta (la agricultura) no figura entre los rubros de más atención gubernamental del país, con lo cual aumenta la marginación hacia este sector; por el contrario, se da prioridad a actividades como el comercio, el mercado financiero, importaciones/exportaciones, a la maquila y al sector cafetalero, así como a los sectores urbanos, quienes gozan de más prerrogativas y ventajas otorgadas por el Estado o gobierno.

Los trabajadores agrícolas, a pesar de ser un sector mayoritario dentro de la población y realizar una actividad económica muy importante, carecen de la mayoría de los servicios básicos; además, de la previsión o seguridad social; cabe mencionar lo que a este respecto, el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), dice: “de la Población Económicamente Activa (PEA), el 33 por ciento que corresponde a los trabajadores agrícolas, no está cubierto por ningún sistema de previsión social”³⁶

Por otra parte, no poseen la organización necesaria para hacer valer sus

³⁵ Mesa-Lago, Carmelo y otros. Op. Cit., cuadro número 5, p. 13.

³⁶ CENITEC. La Crisis del Sistema Previsional en El Salvador: Situación Financiera del ISSS e INPEP, revista Política Económica número 20, septiembre-octubre, 1993, p. 9.

derechos y exigir mayor atención gubernamental a la agricultura, quedando en consecuencia, relegados del crecimiento, desarrollo y superación como sector, a quienes se les recuerda únicamente en tiempos de elecciones, convirtiéndose por su bajo nivel de análisis en la población blanco de todos los partidos políticos, sólo para obtener votos o, en otros casos, cuando por graves desastres acaecidos ameritan ayuda de emergencia, aunque normal y mayoritariamente de países amigos y organismos internacionales (ejemplo por inundaciones, sequías y terremotos) en consideración a aspectos básicamente humanitarios, pero no de manera permanente y sostenida por una política bien definida, pensada y dirigida hacia este sector tan importante y vulnerable.

5.2 FACTORES ECONOMICOS

El aspecto económico, es determinante para el desarrollo de todo proyecto de gran envergadura y de trascendencia nacional, de tal forma, que para ejecutar proyectos por parte del ISSS, los recursos económicos son muy importantes.

En el tema anterior, se hizo referencia a la marginación a la que han estado sometidos durante muchos años los trabajadores agrícolas y los campesinos en general; lo cual conlleva a que las zonas rurales no experimenten ningún tipo de crecimiento y desarrollo, a que no se generen mayores fuentes de trabajo en el campo por la falta de apoyo al agro en general, provocando que las personas que habitan en dichas zonas emigren a las ciudades en busca de oportunidades de trabajo, con el consiguiente problema económico-social que esto genera.

Cuando se crea el régimen del seguro social, la forma de ingreso a dicho régimen le da prioridad a los trabajadores asalariados, con relaciones de trabajo

subordinadas, dependientes y estables, por la capacidad que éstos tienen para cotizar al ISSS. No sucede lo mismo con otros sectores de trabajadores, quienes por no tener una relación de trabajo formal, más que todo estable, a éstos no se les ha buscado el medio idóneo de acceso a la previsión social, ocupándose de encontrar una alternativa adecuada a las condiciones de los sectores informales de la economía, que les permita tener un mínimo de protección ante las eventualidades y riesgos de la vida.

La ley del ISSS en su artículo 25, establece los rubros mediante los cuales se financiará el costo de la administración del ISSS y de las prestaciones que otorga, siendo el principal las cotizaciones que conforme a la Ley y reglamentos, deben aportar los patronos, el trabajador y el Estado. El factor económico es determinante en la cobertura del ISSS, tanto en servicios como en población cubierta, no solo por la cantidad de recursos que percibe el ISSS mediante las cotizaciones, subsidios y otras fuentes, como por el manejo eficiente que de dichos recursos se haga, cuidando de gastar e invertir adecuadamente dichos recursos; además, incrementar la población cotizante de las actividades ya cubiertas, así como tener los mecanismos eficaces para recuperar la mora, la cual según el investigador Meza-Lago, representaba en 1993 un 37% de los ingresos totales del ISSS.

Para 1999, el Seguro Social tenía una cobertura total para el régimen de salud de 541,678, que representaba únicamente el 15.0% de la población total y el 21.7% de la población económicamente activa, reflejándose con ello que la mayor parte de la población se encuentra excluida de los beneficios de la previsión social³⁷. Las últimas

³⁷ Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Informe de Labores de 1999, p. 8.

incorporaciones de nuevos trabajadores al régimen de salud efectuadas por el ISSS fue en 1985 (Independientes) y 1989 (empleadas domésticas y resto del sector estatal), desde entonces no han habido más incorporaciones, permaneciendo estática la cobertura a nuevos trabajadores por parte de esta institución.³⁸

La exclusión en particular de los trabajadores agrícolas, que es el tema que nos ocupa, tiene diferentes justificaciones, predominando entre ellas las relacionadas a lo económico, entre las que se pueden mencionar por parte del trabajador: la no capacidad de pago, trabajo estacional, el escaso trabajo en el campo, y por parte de la institución del ISSS la falta de capacidad financiera para desarrollar proyectos de tal magnitud.

Los aspectos económicos antes señalados, y que a su vez son utilizados para justificar la falta de cobertura previsional hacia los trabajadores agrícolas, tienen su antecedente más inmediato en la falta de asistencia que siempre ha tenido la agricultura, lo cual no permite que esta actividad se convierta en rentable y que permita a estos trabajadores, obtener los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades mas urgentes, entre ellas la previsión social.

5.2.1 DEUDA POR MORA EN LAS COTIZACIONES PATRONALES

La administración del instituto del seguro social y las prestaciones que éste otorga, se financian: mediante "a) las cotizaciones que conforme a la Ley y los reglamentos deban aportar los patronos, el trabajador y el Estado; b) las rentas, intereses y utilidades provenientes de las inversiones, de las reservas y fondos de excedentes; c) los subsidios y los bienes que adquiera a título de herencia, donación

³⁸ CENITEC. Op. Cit., p. 9.

o legado; ch) el producto de las multas e intereses impuestos de conformidad a la presente ley y los reglamentos; y d) otros ingresos que obtenga a cualquier título(Art. 25 de la Ley del ISSS).

Dentro de los rubros antes mencionados, los más importantes son los constituidos por las cotizaciones que aportan los patronos, los trabajadores y los aportes del Estado, ya que son una fuente directa y constante de ingresos, en la que los patronos están obligados a pagar al ISSS mensualmente, el porcentaje retenido a cada uno de sus trabajadores en concepto de cotización al seguro social y el porcentaje que como patronos les corresponde.

El Estado, en su calidad de patrono de los empleados públicos, también está obligado a pagar la cuota retenida a cada empleado y la cuota que le corresponde como patrono, más el aporte que por ley debe dar al ISSS como subsidio(una cantidad no menor de cinco millones de colones al año) para financiar el régimen general de salud y la cotización como Estado del 0.5% sobre los salarios, para el programa de IVM.

La deuda por mora pública, en el período comprendido entre 1983-93, ascendió a 318 millones de colones distribuidos de la siguiente manera: por cotización como patrono al régimen especial de salud 28%; por cotización como Estado del 0.5% sobre los salarios para el programa IVM 54% y por aporte como Estado de un mínimo de ¢ 5 millones de colones anuales para el régimen general de salud 18%. Por su parte, la deuda por mora en el sector privado, ascendió en 1993 al monto de ¢ 114 millones, de los cuales un 76% adeudado se debía al rubro de salud y el 24% al de pensiones. En total, lo adeudado al ISSS por parte del Estado y de los patronos del sector privado en 1993, suman la cantidad de ¢432.6 millones (74% por el

Estado y 26% por el sector privado), que a su vez representó el 37% del total de los ingresos del ISSS de ese año. En 1983-93 el aporte estatal acumulado al régimen general de salud debió ser por ley de ¢55 millones, pero solo fue de ¢16 millones; mientras que el aporte estatal del 0.5% debió generar ¢152 millones en el mismo período, pero sólo fue de ¢10 millones.³⁹

El monto de lo adeudado para 1993, refleja la costumbre habitual de los patronos en nuestro medio, por lo que sería difícil pensar que dicha tendencia haya cambiado en la actualidad, incluyendo al Estado como patrón, lo que se comprueba al estarse reconstruyendo actualmente el edificio del Hospital General del seguro social, con recursos o fondos de préstamos del BCIE, y la entrega del Hospital ex ANTEL, en pago de parte de la mora estatal adeudada al ISSS.⁴⁰

Debido a la negativa de información actualizada referente a la mora y deuda privada y estatal para con el ISSS, resulta difícil determinar cual es la situación actual del monto adeudado al ISSS por parte del sector privado y público; ya que no obstante haberse intentado por diversos medios, recabar dicha información, no fue posible dada la confidencialidad con que se manejan estos datos por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

El financiamiento de las actividades del Seguro Social, es determinante para poder desarrollar las distintas actividades tanto administrativas como los diferentes programas que atiende el Instituto. La mora patronal, entre otras circunstancias, ocasiona que el funcionamiento del Instituto sea inadecuado y deficiente,

³⁹ Mesa-Lago, Carmelo y otros. Op. Cit., pp.19-20.

⁴⁰ I. S. S. S.. Plan Estratégico Quinquenal 1999-2004, p.18 y en Análisis y Propuestas sobre el Sistema de Salud en El Salvador (SIMETRISSS). Co-Latino, 19 de diciembre de 2000, p.15.

traduciéndose en la falta de equipo adecuado, medicinas, infraestructura adecuada y sobre todo el estancamiento del ISSS en la ampliación de la cobertura a nuevos grupos de cotizantes.

Además, tomando en cuenta que en el ISSS las cotizaciones generan el 85% de los ingresos, la mora produce un déficit financiero muy sensible, ya que éste constituye más de una tercera parte de la totalidad de ingresos del ISSS, al menos para el período que se tiene como referencia; situación que influye directamente en la atención recibida por los derechohabientes y en la previsión social en general.

5.2.2 MALA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS

La mala administración de los recursos económicos del ISSS, vistos en sus diferentes componentes, también son causa de los males que aquejan a esta institución.

a) Costos Administrativos

Según Mesa-Lago y otros, dicen que el gasto administrativo del ISSS como porcentaje del gasto total creció de 17.5% a 27.2% entre 1980 y 1993. La Ley del ISSS no impone restricciones al gasto administrativo.

Según los mismos autores, la causa principal de un gasto tan alto es el numeroso personal y su remuneración. Que para el caso, entre 1980-1982 el número de empleados del ISSS aumentó 2.3 veces; estos aumentos no se justificaron por el incremento del número de asegurados, ya que la tasa de empleados por mil asegurados, en 1980-1981, en el ISSS aumentó del 13.3 al 16.2. La relación de empleados por asegurados del ISSS, se ubicó como la mayor entre once países de

América Latina en 1987.⁴¹

b) Problemas administrativos

Los mismos autores antes mencionados, en este aspecto dicen que han existido numerosas modificaciones y regulaciones a la legislación de la seguridad social, que han producido un mosaico complejo que requiere integración y simplificación. Con relación a los planes, en el ISSS se preparan Planes Quinquenales y el de 1990 a 1994, era muy abstracto y no se cumplió.

Asimismo, aunque el ISSS tiene equipos de computación, estos no se han aplicado para poner al día el registro (para depurarlo o actualizarlo), desarrollar una cuenta individual adecuada, realizar los cobros y contabilizarlos, controlar la evasión y la mora. El ISSS adolece de atomización de funciones (especialmente en el aspecto financiero), no hay coordinación adecuada entre las unidades de planificación, presupuesto y tesorería. La contabilidad es anticuada y necesita ser modernizada; el presupuesto es sólo un trámite legal y no un instrumento de política financiera.⁴²

c) A lo dicho por los autores mencionados, se pueden agregar otras situaciones tales como: malversación de los fondos, mala asignación de éstos, inversiones o gastos indebidos, etc., en otras palabras, la corrupción que campea en esta institución como en otras.

La malversación de fondos, se refiere a la utilización de éstos en menesteres que no son de la institución, sino que son apropiados valiéndose de subterfugios administrativos, legales o de otra índole; la mala asignación de los fondos, se refiere a que estos son canalizados inadecuadamente dentro de la institución; en las

⁴¹ Mesa-Lago, Carmelo y otros. Op. Cit., p. 51.

⁴² Ibidem, p. 53.

inversiones y gastos indebidos e innecesarios, se tienen los casos de la publicidad que se realiza ante los problemas que la institución enfrenta y la compra de medicamentos por vencer debido a favoritismos para ciertos proveedores.

5.2.3 APOORTE ECONOMICO DEL ESTADO AL ISSS

El aporte económico que el Estado debe dar al ISSS, asciende a la cantidad mínima de cinco millones de colones anuales, para la cobertura del régimen general de salud, de conformidad a lo establecido en el artículo 29 inciso tercero de la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, así como el 0.5% de los salarios para el programa de IVM . Este es el único aporte económico que el Estado hace al ISSS para financiar el programa general de salud; en lo demás, cotiza en su calidad de patrono.

Este aporte del Estado al ISSS, es completamente exiguo, si se tiene en cuenta que en el gobierno se gastan cantidades mucho mayores en actividades inútiles e innecesarias(partida secreta, publicidad, viajes, etc.). Además, si se considera que ni siquiera ha pagado completo y oportuno dichos aportes, adeudando una cantidad considerable según los datos de la mora que se han mostrado.

5.3 FACTORES TECNICOS Y ORGANIZATIVOS

5.3.1 ORGANIZACION E INFRAESTRUCTURA DEL ISSS

EL ISSS tiene una organización excesivamente centralizada o concentrada tanto en lo administrativo como en la prestación de los servicios médico-hospitalarios, es decir, que estos servicios, por lo general se prestan en las ciudades más

importantes del país, su política de cobertura está más que todo dirigida a conglomerados urbanos. Para el caso, el departamento con mayor cobertura en 1993 era San Salvador, tenía una cobertura de la población del departamento de 34.3%, mientras que del total de los cubiertos el 76.3% y con una población rural del 19.8%; si se compara con el departamento de Ahuachapán que ese mismo año tenía un 2.4% de cobertura de la población del departamento, el 0.9% del total de los cubiertos y con una población rural de 79.6%, se puede fácilmente ver la desigualdad de cobertura a nivel nacional que mantiene el ISSS.⁴³

En el Plan Estratégico Quinquenal 1999-2004, el ISSS plantea como uno de los programas, el fortalecimiento de la infraestructura, el cual consiste por lo general en modificaciones a las unidades médicas y la reconstrucción o mejoras de algunos hospitales existentes, no así la ampliación de la infraestructura para acercar los servicios a los asegurados.

El mal estado o inexistencia de las vías de comunicación en las zonas rurales, representa un obstáculo para la fácil circulación de las personas que habitan en las mismas; de tal manera que no se cuenta con una red de carreteras o buenos caminos que comuniquen con las zonas rurales y mucho menos con algún tipo de clínicas y hospitales para acercar la salud a esas zonas, esto desgraciadamente no ha estado ni está dentro de las prioridades del gobierno.

5.3.2 RECURSOS TECNICOS

El ISSS no cuenta con la tecnología necesaria y apropiada, para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de sus actividades y la atención de los derecho habientes, mediante una base de datos que facilite el manejo de la información y que

⁴³ Ibidem, Cuadro 5, p. 13.

vaya a descentralizar las actividades para que de esa forma, se tenga la posibilidad de brindar cobertura a nuevos sectores de trabajadores.

Una situación directamente relacionada con la tecnología utilizada, es la inclinación del ISSS a una atención de la salud mediante la medicina curativa y de rehabilitación, lo que implica un sistema de salud y uso de tecnología de altos costos. Al respecto, el investigador Carmelo Mesa-Lago, en su estudio Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social p. 44, dice: “los servicios de salud brindados por la seguridad social son típicamente de medicina curativa, tecnología de punta y altos costos”...

5.4 NECESIDAD DE LA PREVISION SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

Los trabajadores que están cubiertos por la previsión social, tienen la confianza de que frente a cualquier eventualidad de la vida, están protegidos por los diferentes programas previsionales que impulsan las instituciones encargadas de prestar estos servicios; entre los que sobresalen el programa general de salud y otros subsidios del ISSS, y el programa de ahorro para pensiones que les corresponde cubrir a las AFP's, ya que para el ISSS, este último no representa ningún reto ni programa para sus planes al no poder afiliar a nuevos cotizantes, a partir de la vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

5.4.1 EN EL REGIMEN DE SALUD

Al abandono en que han estado siempre los trabajadores agrícolas, se agrega la atención deficiente que por lo general presta el Sistema Público de Salud, el que

en la actualidad cobra por la mayoría de servicios prestados; las Unidades de Salud Pública, en la mayoría de casos, se encuentra ubicadas lejos de las zonas rurales, lo que hace difícil que las personas que hacen uso de ellas puedan ser atendidas de forma inmediata, agregando además, que si las enfermedades son graves, los pacientes deben ser trasladados hasta los Hospitales que se encuentran en las cabeceras departamentales y en casos hasta San Salvador.

Los trabajadores agrícolas, no tienen la esperanza de recibir un subsidio por la imposibilidad de trabajar ocasionado por enfermedad común o profesional y por accidente común o de trabajo, lo que a su vez conlleva al desamparo de sus dependientes. Por lo que se vuelve necesario tomar en cuenta a estos trabajadores, impulsando en un principio una mayor atención de parte del Sistema Público de Salud mediante el acercamiento de los servicios médicos, y adicionalmente mediante el Seguro Social; lo que significa que el ISSS, no debe seguir excluyendo del régimen de salud a los trabajadores agrícolas, empezando a normar y prestar los servicios de salud para este sector, al menos en lo más básico.

5.4.2 EN EL REGIMEN DE PENSIONES

En el caso de las pensiones, los trabajadores agrícolas tampoco gozan aún de los beneficios que este régimen otorga, ya que al no estar cubiertos por la previsión social, no pueden aspirar a los beneficios de tener una pensión que les garantice contar con lo indispensable cuando los años de desventura lleguen; lo que conlleva a que estos trabajadores no tengan un tiempo de retiro y, que por su falta de capacidad para el trabajo sean discriminados y se conviertan en carga para sus familias, mendigos o terminen los últimos días de su vida en un asilo, si a acaso.

Con la implantación del nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), estos trabajadores, al menos, ya no están excluidos legalmente de este sistema, debido a que la ley de dicho sistema, prevé la inclusión de los mismos, previa elaboración de un reglamento especial que se adapte a las condiciones particulares de este sector de trabajadores.

5.5 SITUACION DE LOS TRABAJADORES AGRICOLAS POR LA FALTA DE PREVISION SOCIAL

Al hablar de trabajadores agrícolas, necesariamente hay que referirse a la mayoría de personas que habitan en el campo, por la razón de que a falta de otras fuentes de empleo, las actividades agrícolas son a las que por excelencia se dedican los campesinos, ya sea como jornaleros o pequeños productores.

La agricultura a gran escala, ha dejado de ser una actividad económicamente rentable para los terratenientes que se dedicaban a la misma, optando por actividades de tipo financiero, comercio o servicios; sin embargo, la mayoría de trabajadores no pueden prescindir de esta actividad, ya que no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, debiendo mantenerse en esta actividad y enfrentar las condiciones adversas que les son impuestas por quienes manejan el mercado de créditos, los insumos agrícolas, la comercialización de los productos y por la misma naturaleza.

El presidente en turno, antes de que diera inicio legalmente la campaña electoral que lo llevó al poder en 1999, realizó una serie de visitas en la mayor parte de municipios del país, reuniéndose con los trabajadores agrícolas y campesinos en general, a quienes prometió que su gobierno daría un apoyo decidido a la agricultura; promesa que a la fecha, no se ve reflejada en verdaderas políticas encaminadas a

sacar al sector agrícola de las condiciones de miseria en que se encuentra.

Los ingresos de los trabajadores agrícolas, son muy limitados en comparación con las necesidades que deben satisfacer, ocasionando que dichos trabajadores y sus familias no tengan una alimentación adecuada así como la atención médica necesaria para un desarrollarse dignamente como personas; el medio en el que se encuentran no es el más idóneo para el bienestar integral de estas familias, por carecer de los servicios básicos que tiene como lógica consecuencia la proliferación de enfermedades por desnutrición e infecto-contagiosas, lo cual a su vez aumenta la necesidad de más recursos económicos y el requerimiento de atención médica.

5.5.1 REGIMEN DE SALUD

En forma de asistencia social, el Estado, mediante el Sistema Público de Salud, presta el servicio de atención médica a la población que no está cubierta por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, servicio que debería ser gratuito según la constitución; sin embargo, todas las personas que hacen uso de Unidades de Salud y Hospitales públicos, son obligados a pagar lo que han dado en llamar *colaboración o contribución*, la cual se paga por consulta, medicinas, exámenes y en el caso de hospitales por internamiento; tal como se comprueba con la pregunta número 15 de la encuesta que se hizo a los trabajadores agrícolas, en la que se preguntó si se les cobraba por servicios prestados en clínicas y hospitales públicos, el 85% de los encuestados contestó que si pagan por los servicios prestados en dichas instituciones.

Los ingresos que los trabajadores agrícolas perciben, son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas propias y de sus familias, a esto hay que agregar

que por las condiciones insalubres en que éstos viven, padecen de una serie de enfermedades, más que todo infecciosas, virales y por desnutrición, especialmente los niños, (fácilmente comprobable por las noticias recientes en periódicos y la televisión), tal situación y la falta de recursos económicos hace que muchas de estas personas se vean obligadas a recurrir a medios alternativos con las que pretenden curarse, entre ellos: las plantas, curanderos, brujos, parteras y en última instancia acuden a las Unidades de Salud u Hospitales Públicos, cuando ya las enfermedades han avanzado, siendo de más difícil curación y de mayor costo su tratamiento, como es lógico.

Por su parte, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social en el PLAN ESTRATEGICO QUINQUENAL para 1999-2004, establece el Programa de Extensión de Cobertura, en el que se menciona la incorporación de nuevos grupos de cotizantes al Régimen de Salud del ISSS, considerando que en la actualidad no se cubren a los trabajadores informales, empleadas domésticas, trabajadores agrícolas y otros, quienes contando con capacidad de pago podrían acceder a modalidades de atención diferentes a los planes de prestaciones tradicionales.⁴⁴

No obstante lo anterior, ya en el Plan de Acción de dicho Plan Estratégico, para la ejecución de este programa de Extensión de Cobertura sería de una manera gradual que va de corto, mediano a largo plazo, las diferentes etapas de ejecución del mismo y sin especificarse quienes son los que irán entrando a nivel de los grupos de trabajadores aún no cubiertos.⁴⁵

⁴⁴ I.S.S.S.. Plan Estratégico Quinquenal, 1999-2004, p. 17.

⁴⁵ Ibidem, p.20.

5.5.2 REGIMEN DE PENSIONES

Los trabajadores agrícolas, uno de los sectores a los que aún no llegan los beneficios de la previsión social, a pesar que con la implementación del Sistema de Ahorro para Pensiones, se encuentran considerados por este régimen; sin embargo, estos trabajadores aún no están cubiertos en el rubro de pensiones, que para ello la ley del SAP sólo establece la necesidad de un reglamento especial que se adecue a las características propias de los trabajadores agrícolas.

La previsión social mediante el régimen de pensiones (a cargo de las AFP's), asegura los medios de subsistencia para los trabajadores que ya no están en aptitudes de trabajar; los trabajadores agrícolas, al no contar con dichos beneficios por no estar cubiertos en este régimen previsional (aunque formalmente lo estén), agrava aún más las condiciones de vida de éstos ante la imposibilidad de trabajar para mantener algún nivel de ingresos, sobre el cual sustentan los costos de la previsión social. Por su parte, las empresas encargadas de dar la cobertura en este régimen, es decir, las AFP's, que son empresas privadas, deben prepararse para colaborar en alguna forma a fin de hacer factible la cobertura y cumplir con la Ley; igualmente, la Superintendencia de Pensiones debe aprobar el correspondiente reglamento que coadyuve a lograr tal propósito.

CAPITULO VI

ESTABLECIMIENTO DE UN REGIMEN DE PREVISION SOCIAL Y DE UN REGLAMENTO QUE PUEDA SER APLICABLE A LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

6.1 ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA PREVISIONAL

Para esta parte, es preciso considerar brevemente un poco de la historia en materia de previsión y seguridad social en el país, tomando en cuenta los diferentes aspectos de ésta en el campo teórico/práctico de la misma.

Entre estos aspectos se consideran: la legislación con que se introduce la

seguridad social en el país, el aporte doctrinario y propositivo de autores o investigadores sobre el problema específico, la base económica o financiera y tecnológica institucional o nacional al respecto, características históricas o forma de la previsión social en El Salvador, las clases de beneficios otorgados y personas cubiertas por el ISSS.

A- *BREVE RESEÑA DE LA LEGISLACIÓN.*

En este aspecto, según los diferentes autores e investigaciones, se cuenta con información sobre nuestra legislación interna al respecto, y lo que por nuestra parte se pueda agregar, así que, siguiendo a estos autores, sin irnos demasiado lejos en el tiempo, se tiene que en materia constitucional se inicia la seguridad social en la Constitución de 1945, que en su artículo 157 por primera vez se reguló como principio constitucional el establecimiento del Seguro Social, en los términos siguientes: “Una ley establecerá el Seguro Social obligatorio con el concurso del Estado, de los patronos y de los trabajadores”.

Por eso se decretó en El Salvador, la primera Ley del Seguro Social el 28 de septiembre de 1949, publicada en el D.O.,T.147 del 30 del mismo mes y año. Esta ley, en su art. 5 con el nombre de Contingencias, establecía las siguientes coberturas: a) Enfermedad, maternidad; b) Accidentes de Trabajo, Accidentes Comunes; c) Invalidez, Vejez y Muerte; d) Carga económica por aumento de familia; y e) Cesantía Involuntaria.

En la Constitución Política promulgada en 1950, en su art. 187 se estableció la Seguridad Social como un principio constitucional bajo postulados de obligatoriedad y como servicio público.

Luego, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo constitucional antes referido, el 3 de diciembre de 1953 la Asamblea Nacional Legislativa decretó otra Ley del Seguro Social, que derogó a la primera y que es la vigente con algunas reformas.⁴⁶

En 1962 se adopta la nueva Constitución Política de El Salvador, en la que se mantuvo inalterados los principios relativos a la Seguridad Social en el art. 186, con el mismo texto del art. 187 de la Constitución de 1950, así:

“La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La Ley regulará los alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor.

Al pago de la cuota del seguro contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado.

⁴⁶ Quintanilla Portillo, Porfirio. “Régimen Jurídico del Seguro Social”, T.D., Facultad de JJ. Y SS.SS., UES, 1979, pp. 23-25.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social.”⁴⁷

En la Constitución de 1983, el art. 50 contiene básicamente las anteriores garantías, derechos y obligaciones e introduce cambios en la redacción de algunos aspectos, quedando redactado así:

“La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma.

Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social.”

Luego, en el art. 45 de esta Constitución se establece:

“Los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, seguridad social, indemnizaciones por despido y, en general, a las prestaciones sociales. La extensión y naturaleza de los derechos antes mencionados serán determinados por la ley de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo....”

A este texto se le agregó el derecho a la seguridad social, ya que en lo

⁴⁷ Escobar García, Roberto. Op. Cit., p. 71.

demás, se mantiene el mismo que en el artículo 189 de la Constitución Política de 1962.

En el Código de Trabajo decretado el 23 de junio de 1972, vigente con algunas reformas, en el apartado dedicado a la Previsión y Seguridad Social, el Título Primero establece las Prestaciones Inmediatas a Cargo del Patrono: Prestaciones por Enfermedad, Prestaciones por Maternidad y Ayuda en Caso de Muerte del Trabajador (Capítulos I, II y III, respectivamente). Ello, referido a los trabajadores en general bajo la dependencia y subordinación de un patrono.

En el mismo cuerpo legal, el LIBRO PRIMERO que se refiere al DERECHO INDIVIDUAL DE TRABAJO, el TÍTULO SEGUNDO habla del Trabajo Sujeto a Regímenes Especiales, cuyo Capítulo IV se dedica al Trabajo Agropecuario y la Sección Primera de éste, que contiene las Disposiciones Generales del Capítulo, el art. 84 dice: “El presente Capítulo regula las relaciones de trabajo que tienen lugar en el campo, en labores propias de la agricultura, la ganadería y demás íntimamente relacionadas con éstas.”

La Sección Segunda de este Capítulo, contiene las Disposiciones Especiales Para el Trabajador Agrícola, el art. 96 dice: “Sin perjuicio de otras, se consideran labores propias de la agricultura: la preparación y roturación de tierras destinadas al cultivo, la siembra, las operaciones de riego y el cuidado y protección de plantaciones, con excepción de aquéllas que se realicen por medio de máquinas aéreas.

Se entienden íntimamente relacionadas con las labores a que se refiere el inciso anterior, entre otras, el cercamiento de tierras y la recolección de cosechas.”

Así es como, en vista de que las labores del campo comprenden a varias

actividades, el Código de Trabajo establece el régimen que se aplica al trabajo agropecuario, que comprende las labores agrícolas, las de ganadería y las demás relacionadas con éstas.

Igualmente, por ser éstas disposiciones laborales, las mismas están dirigidas a trabajadores cuyas relaciones de trabajo se mantienen bajo una dependencia y subordinación patronal; sin embargo, las definiciones dadas sirven y ayudan a una mejor comprensión de la categoría de trabajadores a que está dirigida la presente investigación.

B- APORTE DOCTRINARIO y PROPOSITIVO

Este viene a ser lo que los autores en investigaciones recientes han dicho u opinado sobre aspectos Previsionales o de Seguridad Social en El Salvador, en lo que respecta al problema específico de los trabajadores agrícolas que sirvan al propósito buscado.

1- En el trabajo de Tesis Doctoral de Escobar García, Roberto se introduce un apartado sobre los Trabajadores Agrícolas en el que primero incorpora algunos conceptos ofrecidos por el señor A. Mallet en un informe publicado por la OIT en 1978 que se titula: "SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS DE AMÉRICA LATINA-NUEVAS IDEAS Y EXPERIENCIAS". En el que el señor Mallet, plantea la cuestión así:

"Cuando se estudia la situación de los campesinos de América Latina frente a las diversas ramas de la seguridad social, se comprueba que la asistencia médica, pese a grandes limitaciones, ocupa un lugar de importancia comparable a la del seguro de pensiones.

Es imposible juzgar en qué medida son los propios interesados quienes han manifestado su preferencia por esos dos tipos de protección, mas bien que por las asignaciones familiares o de desempleo; pero una encuesta entre ellos probablemente mostraría que, mientras no se les otorgue una cobertura integral, consideran que es una necesidad urgente contar con asistencia médica.”

Y prosigue el señor Mallet:

“Obstáculos al desarrollo de la Asistencia Médica:

1) Sobresale por su carácter dramático la falta de recursos, o su aguda escasez y en primer término la de fondos para mantener el funcionamiento de los servicios médicos y hospitales, compras de medicamentos, etc..

También escasean los elementos humanos, es decir, los médicos, enfermeras y demás profesionales de la salud, que por añadidura muestran con frecuencia poca inclinación por el ejercicio de su profesión en el medio rural.

2) Las carencias se manifiestan igualmente en la infraestructura.

3) La elevada morbilidad de la población rural se hace resaltar no como razón sino como explicación de la poca extensión de la asistencia médica, pues si bien debería ser precisamente un motivo para apresurarla es inevitable que haga subir aun más los costos. A su vez, la lucha preventiva contra la mala situación sanitaria rural requeriría urgentes recursos para eliminar sus causas: falta de agua potable y de alcantarillados y de otros sistemas adecuados de eliminación de excretas, viviendas muy deficientes o francamente insalubres, alimentación insuficiente y mal equilibrada por citar las más conocidas.

4) Ligado a los factores que preceden, están el bajo nivel de educación de buena parte de la población rural, costumbres alimenticias incorrectas y tendencias a

recurrir a curanderos, a prácticas semi-mágicas y demás formas de pretendida medicina tradicional.

5) La falta de estadísticas adecuadas dificulta obviamente el estudio y preparación de programas de extensión a los sectores rurales.

6) La heterogeneidad de la situación en el empleo es un escollo igualmente grave a la hora de circunscribir el campo de aplicación de los regímenes por categorías, por ejemplo, limitándolas a los asalariados o a quienes trabajen permanentemente en la actividad agropecuaria.

Junto a personas que son inequívocamente asalariados o trabajadores por cuenta propia, se encuentra una numerosa fuerza de trabajo, con diferentes denominaciones y con una condición jurídica incierta, porque a pesar de su independencia tiene real vínculo de subordinación al propietario de la tierra. También numerosos son los trabajadores agrícolas temporales u ocasionales que dedican el resto del tiempo libre a artesanía o pequeños comercios. Asimismo, los miembros de la familia suelen aparecer como personas a cargo, como trabajadores familiares no asalariados o como asalariados”.

A continuación, en esta Tesis, el autor trata de dar su aporte para la posible solución de cobertura del sector agropecuario, dando algunos comentarios y proponiendo dos alternativas, según el mismo, así:

“Ese diagnóstico es valedero para El Salvador; pero el ISSS no ha permanecido indiferente ante esta situación del trabajador del agro y ha preparado dos estudios tendientes a la ampliación de la cobertura de este sector. Los estudios son: 1) Seguro Social para el Sector Agropecuario (diciembre 71-73) preparado por una Misión de Asistencia Técnica del PNUD/OIT con la respectiva contraparte institucional. 2) Plan

experimental del seguro campesino Sonsonate, (junio 1972) preparado por funcionarios del Instituto con asistencia del experto del PNUD/OIT Ing. Rolando González Bustos.”

Al respecto agrega: “ Hemos conocido los estudios mencionados pero nos parece que su discusión rebasa los límites de esta tesis; por consiguiente ofreceremos solamente algunos comentarios acerca de alternativas para extensión del Seguro Social al sector agropecuario,...”.

“Sólo señalamos los elementos más fundamentales que caracterizan el punto, lo cual implica que sería necesario elaborar un análisis más detallado de los distintos factores, tales como: estudio financiero actuarial, cuantificación de recursos humanos y físicos, reformas legales, etc..”.

Dos son las alternativas que propone Escobar García, quien dice hacer énfasis en que ambos casos se refieren exclusivamente a trabajadores asalariados por considerar que éstos presentarían menos dificultades prácticas desde el punto de vista administrativo.

La primera alternativa: La extensión en forma integral de todos los beneficios que actualmente se conceden en el régimen del Seguro Social; es decir la cobertura de los riesgos de enfermedad, maternidad e infortunios del trabajo, de una parte; y, de otra, los de invalidez, vejez y muerte. En la que se incorporaría a los trabajadores del agro por etapas: en una primera etapa a los trabajadores pecuarios, por considerar que éstos gozan de mayor permanencia en sus ocupaciones y además constituyen una población relativamente poca en número (32,000 en 1980).

Después de la anterior, como experiencia, el segundo paso sería extender la cobertura a los trabajadores que laboran en la recolección de cosechas, en forma

gradual conforme a la disponibilidad de los recursos necesarios.

En esta alternativa se dejaría para la etapa final la cobertura de los trabajadores agrícolas ocasionales, quienes constituyen la mayoría de la población (422,600 trabajadores); este número haría necesario establecer un régimen especial, ya que se trata de un grupo cuyas actividades laborales oscilan alrededor de los 60 días en el año.

La Segunda alternativa simplemente se propone llevar a cabo la extensión del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a todos los trabajadores asalariados del sector agropecuario.

Los riesgos cubiertos según esta alternativa, de forma preliminar, serían todos aquellos señalados para la población actualmente protegida y las prestaciones a otorgar serían completos: atención médico hospitalaria y servicios atingentes, aparatos de prótesis, subsidios por incapacidad temporal y pensiones de invalidez y sobrevivientes de asegurados fallecidos a causa de accidente del trabajo o enfermedad profesional.⁴⁸

2- Por su parte el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, CENITEC, haciendo referencia al investigador Mesa Lago, Carmelo, "La Seguridad Social en América Latina", en Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, BID; cita de éste el párrafo siguiente: "en la mayoría de los países, la ley otorga cobertura de seguridad social a los asalariados urbanos y sus dependientes más cercanos, mientras que excluye a los trabajadores autónomos, los que trabajan para un familiar sin recibir remuneración, los trabajadores agrícolas y de servicio doméstico,

⁴⁸ Ibidem, pp. 145-150.

los desempleados, y todos sus familiares dependientes”.

Al respecto este Centro de Estudios, continua diciendo:

”La razón de lo anterior, se basa en el hecho de que este tipo de sistema fue diseñado en Alemania, un país en donde la mayoría de la población económicamente activa (PEA) se encontraba ubicada en el sector urbano formal, debido a su vez al desarrollo alcanzado por la economía y sociedad en su conjunto. Es un sistema pensado para una economía en un país desarrollado. En América Latina la situación es diferente; gran parte de la PEA se encuentra trabajando en el sector informal y en el sector agropecuario, por cuenta propia y/o familiares no pagados.”

Sigue diciendo Cenitec:

“Surge el problema de determinar cuáles acciones deben tener prioridad, dadas las condiciones económicas de los países latinoamericanos y de sus sistemas de seguridad social. Así, por ejemplo, el objetivo de la universalización de la cobertura está estrechamente ligado a que se brinden sólo prestaciones básicas, al menos en un primer momento.

Dentro de las prestaciones básicas, se debe iniciar con la prestación de atención médica básica para toda la población. Una vez lograda una cobertura digamos del 85%, avanzar en el objetivo de una pensión básica universal, todo lo anterior supeditado por supuesto a las condiciones económicas.”

Hablando de los Sectores Informal y Rural, la misma CENITEC dice:

“Dadas las características de las economías de los países latinoamericanos, los dos sectores más importantes de la población que generalmente quedan fuera de la seguridad social son el sector informal y el sector agropecuario.

En general en los países latinoamericanos la cobertura del sector rural suele

ser menor que en el informal. La Mayoría de los trabajadores del campo son temporales y/o por cuenta propia, y no poseen una cobertura legalizada. Otra característica que los hace más vulnerables es el hecho que los mayores niveles de pobreza se encuentran en la zona rural, con los problemas de analfabetismo, desnutrición, mala calidad de la vivienda y saneamiento ambiental, poco acceso a servicios básicos y otros; además poseen una menor organización social, de forma que tienen muy poco margen para ejercer presión a nivel político en pro de sus causas.

Para mejorar la cobertura en el sector rural, tres son los modelos que han tenido éxito:

1.Los Sistemas de Salud Integrados financiados por el Estado y por el cobro de tarifas a los usuarios eximiendo a los pobres, los cuales brindan servicios iguales a toda la población. Estos sistemas se encuentran en el Caribe no-latino y en Cuba.

2.Programas que incluyen enfermedad-maternidad dentro de la seguridad social, dando igual atención tanto a los asegurados como a los indigentes no asegurados, quienes son financiados por el Estado. El Ministerio de Salud por su parte tiene programas de atención médica. Este es el caso de Costa Rica.

3.Sistemas en los cuales se garantizan prestaciones integrales a los asegurados, y atención primaria de salud a la población rural, estando coordinados el Ministerio de Salud y los institutos de seguridad social en los niveles más altos de atención. El financiamiento proviene de subsidios directos del Estado, transferencias desde el sector urbano a través de un porcentaje de las cotizaciones de planilla, contribuciones modestas de la población cubierta, e impuestos a la producción o al

consumo agrícola. Este tipo de sistema se encuentra en México, Brasil y en menor medida en Ecuador.”

En cuanto al sistema de pensiones, refiere lo siguiente:

“Se ha realizado una expansión de la cobertura de pensiones a los sectores rurales a través de programas contributivos en algunos países con un sector agrícola y sindicatos más o menos desarrollados, donde el Estado otorga pensiones mínimas a la población indigente de la zona rural. Estas pensiones son financiadas por el Estado y por transferencias provenientes del programa contributivo. Chile, Costa Rica, Uruguay y algunos países del Caribe no-latino poseen este tipo de sistema.”⁴⁹

3- En el Documento de Trabajo denominado “La Extensión de los Servicios de Salud en El Salvador por medio de la Medicina Comunitaria y La Incorporación de Nuevos Sectores Ocupacionales al Seguro Social”, ponencia presentada por Carlos Mauricio López Grande, entre otros aspectos, en lo que a nuestro caso atañe, refiere lo siguiente:

“Estamos en presencia del agotamiento del actual Sistema de Atención de Salud,..., sistema que a pesar de su desarrollo orgánico, no ha logrado satisfacer las demandas de grandes contingentes de población, especialmente de zonas rurales y urbanas marginales.

El panorama esbozado señala lo ineficaz que resulta el mantener un Sistema de Salud cada vez más caro económicamente y cada vez más incapaz de resolver los problemas más urgentes de salud de la población.”

“...Urge comprender la necesidad histórica de darle un nuevo giro a la

⁴⁹ Apuntes de CENITEC No. 3. “Sistemas de Seguridad Social”, 1994, pp. 9-11.

prestación de los servicios médico-asistenciales, a través de una participación activa de la población en sus problemas, convirtiendo de hecho a la comunidad en objeto y sujeto de sus propias soluciones. Esto sólo es posible a través de programas de “Medicina Comunitaria” que centren la prestación de servicios a un nivel de atención primaria de salud y de la incorporación masiva de grupos ocupacionales a los Regímenes de Enfermedad y Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, que brinda el Instituto Salvadoreño del Seguro Social,...

A través de las prestaciones en el régimen de salud:

- a) Programa Materno Infantil
- b) Programa de Planificación Familiar
- c) Prevención del Cáncer Cérvico-Uterino y de Mama
- d) Programa de Inmunizaciones
- e) Prevención de Enfermedades Ocupacionales y Accidentes de Trabajo
- f) Educación y Divulgación sobre Enfermedades Transmisibles
- g) Atención del Paciente Ambulatorio
- h) Hospitalización

En el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte por medio de las prestaciones siguientes:

- a) Prestaciones Económicas
- b) Pensiones
 - 1. De invalidez
 - 2. De Vejez
 - 3. De Viudez
 - 4. De Orfandad

5. A progenitores

6. Asignaciones por hijo

Esta propuesta se centra en los aspectos concernientes a la extensión de cobertura, desde una perspectiva con participación comunitaria que promueva la protección integral de la salud; por no ser objeto de esta propuesta, no se abordan los aspectos relativos a las áreas: financiera, administrativa y de pensiones que también han hecho crisis en la seguridad social.

La medicina comunitaria es una forma eficaz de racionalizar los recursos de la población, estos se organizan mejor cuando existe una efectiva coordinación entre las instituciones prestadoras de servicios de salud a la comunidad. De allí que la coordinación intra e interinstitucional es uno de los propósitos fundamentales de un programa de salud comunitaria.

El Seguro Social ha entrado en crisis, por razones tanto exógenas como endógenas. Sin analizar las causas que la provocan se señalan algunos de los efectos negativos que el I.S.S.S. presenta:

- 1) El Seguro Social tiene baja cobertura poblacional
- 2) Los servicios médico-hospitalarios no son oportunos además de poco accesibles
- 3) Marcado énfasis en la medicina curativa y rehabilitadora
- 4) Posee tecnología médica de altos costos
- 5) Limitada capacidad de inversión
- 6) Alta deuda estatal y privada
- 7) Escasa coordinación intra e interinstitucional

Estos pocos ejemplos son indicios del universo problemático del I.S.S.S. y la necesidad de replantearse dichos problemas con

espíritu innovador y fuera del enfoque tradicional de contribución tripartita. “El problema que debe reconocerse es la imposibilidad de ampliar la cobertura utilizando el mismo modelo de seguridad social de tipo Bismarkiano”.

Este modelo fue capaz de extender la cobertura en la mayoría de los países desarrollados pero no así en los menos desarrollados que se caracterizan por tener mayor población rural que urbana y por tanto un limitado desarrollo de las fuerzas productivas.

El acceso de la población a los servicios de salud se ve limitada por barreras culturales, socio-económicas y de distancias lo cual impide el éxito de programas de salud encaminados a mantener o recuperar la salud, evidencia de ello son las altas tasas de desnutrición infantil 50.1% reportadas por el Plan Nacional de Salud 1991, así como las tasas de morbilidad que se encuentran entre las más altas de América Latina.”⁵⁰

C- BASE ECONÓMICA O FINANCIERA Y TECNOLÓGICA INSTITUCIONAL

En todos los estudios e investigaciones realizadas con respecto a la Seguridad Social en El Salvador, se coincide en que la economía o finanzas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social es insuficiente para extender su cobertura, tanto en la prestación de los servicios como en la población a incorporar; parece que esto se convierte en el factor de mayor incidencia para lograr un crecimiento y desarrollo más acelerado de esta institución.

Se ha dicho también que esta institución mantiene una estructura organizativa

⁵⁰ López Grande, Carlos Mauricio. “La Extensión de los Servicios de Salud en El Salvador por Medio de la Medicina Comunitaria y la Incorporación de Nuevos Sectores Ocupacionales al Seguro Social”, Documento de Trabajo, Seguridad Social 94-2, FUNDAUNGO, febrero 1994.

y operacional no muy adecuada, generándole ineficiencia, y que el tipo de política de atención con énfasis en la medicina curativa y rehabilitadora generan una estructura de altos costos que a su vez se refleja en requerir de una tecnología igualmente de altos costos por dicha política. Los anteriores aspectos unidos a otros, no de menor importancia, como la deuda o mora estatal y privada existente, deseos e intenciones privatizadoras de los servicios, uso ineficiente o asignación indebida de los recursos, etc., lógicamente impiden aún más la capacidad del I.S.S.S. de crecer y ampliar su cobertura poblacional y de servicios.

D- CARACTERÍSTICAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR

Las características o forma de la previsión social en El Salvador, se circunscriben a las siguientes:

- a) Obligatoriedad
- b) Financiamiento tripartito
- c) Gradualidad en la incorporación o cobertura
- d) No automática para el trabajador
- e) No es amplio sino restringido (baja cobertura)
- f) Establecimiento de mínimos y máximos cotizables

Su obligatoriedad le deviene de la Constitución y leyes secundarias que se enmarcan en aquélla, como el Código de Trabajo, la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

El financiamiento tripartito y la gradualidad, lo establece igualmente la Constitución, la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

El de ser no automática, es porque el reporte del trabajador para su inscripción

en el ISSS se le deja al patrono, quien en muchos casos no lo hace, dejando sin cobertura a bastantes trabajadores con derecho a la previsión social.

En cuanto a que no es amplio sino restringido, esto es por su baja cobertura, siendo bastante excluyente en este sentido. Se dice actualmente que “el sector público atiende entre 32 a 40 por ciento de la población y que el ISSS atiende entre 15 a 17 por ciento, unos 900,000 de asegurados y beneficiarios y que equivale a un 7.4% del presupuesto de salud. El sistema de salud es fragmentado y desigual: unos reciben más mientras que otros reciben menos.” (En Entrevista 2001, Canal 21, al Dr. Guillermo Mata, presidente del Colegio Médico de El Salvador y Dra. Ana Isabel Nieto, miembro del Consejo Técnico para la Reforma del Sector Salud, 26/07/01, 10 p.m.).

E- PERSONAS CUBIERTAS Y BENEFICIOS OTORGADOS POR EL ISSS.

En relación con las personas cubiertas y las prestaciones otorgadas por el ISSS, a ello se refieren un tanto amplio los Capítulos IV, V y VI del Reglamento Para La Aplicación del Régimen del Seguro Social.

El primero de estos capítulos, se refiere directamente a las personas con derecho a cobertura en Salud (art.14, inc. 1º), mientras que en prestaciones, se remite expresamente a las establecidas en los artículos 48,53,59 y 71 de La Ley del Seguro Social (art.14, inc. 2º); los que en su orden se refieren a: los beneficios por enfermedad y accidente común, los beneficios por riesgo profesional (accidente de trabajo o enfermedad profesional), los beneficios por maternidad, y servicios de medicina preventiva.

F- COMENTARIOS Y PROPUESTA ESPECIFICA

Con todos los datos e información recabados, que se han expuesto, se considera que si bien no se agota el análisis de la problemática, sí se tienen suficientes elementos como para la toma de alguna decisión concreta, por quienes deben hacerlo, respecto de la extensión de cobertura de la previsión social hacia el sector rural, en el que se involucra mayoritariamente el trabajador agrícola, quienes siempre han estado y están urgidos de los servicios médicos y demás que, bien o mal, ya gozan otros sectores de la sociedad salvadoreña, en sus diferentes aspectos.

Es así como intentaremos dar la alternativa, que a nuestro juicio o parecer, podría seguirse para hacer llegar la previsión o seguridad social al trabajador agrícola y que puede ser extensivo a otras clases de trabajadores del agro salvadoreño.

Creemos que en el régimen de salud que le compete, por ahora, al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, siguiendo de alguna manera con el método o forma que ha caracterizado la cobertura por el ISSS, pero con ciertos cambios por las características especiales del sector al que está referido, que requiere por lo tanto de un sistema también especial; considerando tales características, para que exista la posibilidad de su implantación hacia ese sector muy diferente a otros, entre ellos los ya cubiertos, en diferentes aspectos.

Esos diferentes aspectos o características especiales, las más conocidas y evidentes, a considerar son:

- a) Los bajos o casi exigüos ingresos que estos trabajadores perciben y la forma de percibirlos.
- b) Los lugares muy distantes, hasta inaccesibles, a que hay que llevar los servicios para poder atenderlos.

- c) Vías y demás medios de comunicación, al igual que servicios básicos casi inexistentes en esas áreas.
- d) Estructuras físicas y demás necesarias para la atención médica básicamente inexistentes, o muy distantes de los lugares.
- e) Los niveles de conocimiento, cultura, educación y de organización existentes en el campo.
- f) Los niveles de empleo, la situación económica y estructural de las familias del área rural.

Podría seguirse con una amplia lista de situaciones propias o no del campo, pero basta con las mencionadas para el propósito que aquí se busca; por lo que tomando en cuenta todo lo antes expuesto, hacemos nuestra Propuesta, como una modesta contribución en la búsqueda de una solución viable para llevar la Previsión Social al agro salvadoreño, en adición a lo que otros ya propusieron.

La propuesta está dividida en dos partes, una da el mecanismo o forma general de llevarse a cabo la cobertura y la otra, con algún detalle, referida a la implementación de los servicios; con lo cual no se pretende que se agote el estudio y análisis ni que sea exhaustiva lo que se plantea en la misma, sino más bien, las ideas elementales o básicas; en primer lugar, por ser ésta una investigación académica-jurídica y en segundo lugar que se deberán considerar en el momento preciso de implementación del régimen para el sector rural, los aspectos técnicos requeridos para ello, en que necesariamente tienen que intervenir expertos en diferentes áreas del conocimiento o saber humano por la complejidad del caso o problema a resolver.

I- La propuesta en cuanto al mecanismo o forma de llevarla a cabo, es la siguiente:

a- Mediante la utilización de clínicas móviles, eventuales con tiendas de campaña, etc..

b- Puestos de salud, clínica comunitaria o comunal.

c- Atención de salud básica, medicina preventiva.

d- Unidades de Salud y Hospitales, atención de mayor amplitud.

En los casos de a- y b-, incluso c-, con la participación activa de la misma comunidad, en el interés de ella misma, y personal multidisciplinario.

II- Niveles o Escalones para la implementación de la Previsión Social a los Trabajadores Agrícolas.

a- Area Básica: Con énfasis en medicina preventiva, educación para la salud, higiene y nutrición, trabajo social.

b- Area Intermedia: Atención por medio de medicina comunitaria, primeros auxilios médicos.

c- Area de Mayor Ampliación de los servicios: Consulta externa ambulatoria, atención médico-hospitalaria in situ.

d- Area de Cobertura Integral: Completar el plan de salud, ampliando o mejorando los servicios.

Además, hay dos aspectos que consideramos importantes abordar y por lo tanto necesario dar algunas ideas a su respecto, son los siguientes:

a) El Financiamiento: Con relación a la previsión social para este sector, considerando su caso especial, debe adoptarse para su financiamiento ciertos mecanismos un tanto

diferentes, a los demás sectores cubiertos. En este caso el financiamiento tripartito utilizado no es posible, al menos por algún período no podría contarse con la participación de los trabajadores o tal vez sólo algunos de ellos y la parte de los patronos también hay que considerar su capacidad económica-financiera; en todo caso, podría pensarse en una participación mínima o módica para éstos.

Ante tal situación es necesario recurrir a otra forma de financiamiento, para ello una salida o solución que posibilite el llevar a cabo la propuesta, sería con una participación mayormente del Estado y de otras fuentes, algo parecido al modelo nº 3 dado en los Apuntes de CENITEC, que ya antes nos referimos, el que se podría aplicar a nuestro caso.

b) Régimen de Pensiones

En el caso de las Pensiones, considerando que en este Régimen el ISSS legalmente tiene vedado afiliar a nuevos trabajadores, sino que esto sólo pueden hacerlo las empresas privadas AFP's a quienes les corresponde entonces incorporar también a los trabajadores del agro salvadoreño a este Régimen que se les ha trasladado a ellas; que en respuesta a una de las preguntas de la entrevista realizada a la Superintendencia de Pensiones, se manifiesta o menciona la existencia de un proyecto de reglamento especial en poder de dicha Superintendencia, el que una vez aprobado por ésta, daría paso a la posibilidad de incorporar de alguna manera a los trabajadores de este sector, por parte de las AFP's.

Por último consideramos que si se lograra incorporar o darle la cobertura en el área o programa de salud por parte del ISSS a estos trabajadores, sería un logro muy importante y se estaría encaminando a cubrirle las necesidades más apremiantes en materia de salud así como al cumplimiento de la obligación constitucional, que

consagran los principios de igualdad y equidad, también los de Universalidad y Solidaridad de la Seguridad Social; de allí que hayamos puesto el mayor énfasis de esta propuesta en el sector de la salud para el trabajador del agro salvadoreño.

6.2 PROPUESTA DE UN REGLAMENTO DE CONTENIDO GENERAL

La propuesta de reglamento planteada en esta investigación, tiene como finalidad principal, exponer los elementos fundamentales a fin de que puedan ser considerados y al mismo tiempo ampliados, por quienes tienen la potestad de elaborar el reglamento que dé la posibilidad de incorporar a los trabajadores agrícolas al sistema previsional del país, especialmente al Régimen de Salud; teniendo como base legal, los artículos 50 y 45 de la Constitución de la República, artículo 3 inciso tercero y el artículo 22 de la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

En los artículos anteriores, se encuentra la base constitucional del derecho que tienen los trabajadores agrícolas a ser cubiertos por la previsión social, teniendo en cuenta las características propias de este sector; asimismo, la ley del Instituto salvadoreño del Seguro Social en sus artículos 3 inciso tercero y 22 respectivamente, establecen la necesidad de un reglamento para la incorporación de *nuevos sectores de trabajadores* al régimen del Seguro Social, extensión de los programas del ISSS en forma gradual, las personas asegurables, entre otras.

La elaboración del reglamento para la incorporación de los trabajadores agrícolas al régimen del seguro social, es de trascendental importancia para éstos, ya que esa es la forma establecida por la ley para materializar el derecho de los trabajadores a ser cubiertos por la previsión social.

A continuación se mencionan los principales elementos que de conformidad al presente trabajo investigativo, consideramos que constituyen los pilares fundamentales

sobre los cuales se debe construir el nuevo régimen previsional dirigido al sector de los trabajadores agrícolas, y los aspectos que debe contener el reglamento especial que regule la incorporación de dichos trabajadores al régimen previsional del país.

■ *INCORPORACION DE LOS TRABAJADORES Y PRESTACIONES*

La forma de incorporación al presente régimen podrá dirigirse inicialmente a los trabajadores, su esposa o compañera de vida e hijos y posteriormente de conformidad al desarrollo del nuevo régimen se harán las reformas necesarias a fin de aumentar los beneficiarios. De la misma forma podría procederse en el caso de las prestaciones que otorgue el ISSS; comenzando con la atención más elemental o básica y continuar incrementándose las prestaciones según la experiencia obtenida en este régimen.

■ *PRESTACIONES QUE SE OTORGARÍAN INICIALMENTE*

Las prestaciones a las que tendrían derecho los trabajadores comprendidos en el presente régimen, en primer momento, serán: a) enfermedad y accidente común; b) accidente de trabajo y enfermedad profesional; c) maternidad; aunque los servicios a prestar, pueden hacerse gradualmente. Con la cobertura de las anteriores prestaciones, se estará garantizando a los trabajadores agrícolas, la asistencia más indispensable en materia de salud.

■ *FINANCIAMIENTO DEL NUEVO REGIMEN*

Por tratarse de un régimen previsional dedicado a un sector de trabajadores con características especiales, la forma de cotizar al mismo, deberá regularse de

manera diferente, cuya fuente de los recursos impondría al Estado un mayor aporte económico; por parte de los trabajadores agrícolas podrán aportar en concepto de cotización, cantidades simbólicas considerando la forma y periodicidad en la obtención de los ingresos, igualmente en lo que se refiere a la parte patronal, debe considerarse la forma de su contribución posible al régimen; pudiendo ser dichas cotizaciones por temporada o permanente y el caso de los trabajadores independientes del agro, adicionalmente se pueden considerar otras fuentes de financiamiento del sistema.

■ *PROMOCION DEL NUEVO REGIMEN PREVISIONAL*

Para el funcionamiento eficaz de este régimen previsional, es necesario establecer en el reglamento, la creación de un equipo multidisciplinario que tenga como función educar a los trabajadores agrícolas sobre el funcionamiento de dicho régimen, así como promover en la población blanco de este éste, hábitos higiénicos y otros con el fin de fomentar la prevención de las enfermedades y disminuir la vulnerabilidad de este sector en lo que a salud se refiere. En sí darle más importancia a la medicina preventiva y a la participación activa de los mismos sujetos beneficiados con la prestación de los servicios, que resulta menos costosa que si se enfoca sólo la medicina curativa y rehabilitadora.

■ *ADECUACION ADMINISTRATIVA Y OPERATIVA DEL ISSS*

Teniendo en cuenta que la cantidad de derechohabientes se incrementaría con la inclusión de los trabajadores agrícolas, es imprescindible descentralizar y adecuar las oficinas administrativas y demás infraestructura del ISSS, con el fin de acercar los servicios que se presten a las poblaciones y comunidades del interior del país.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

- 1- El aporte económico del Estado en concepto de subsidio para el financiamiento del programa general de salud del ISSS, es demasiado ínfimo y no está acorde con la importancia que significa la seguridad y previsión social para los derechohabientes

- 2- No existe la suficiente voluntad política por parte de las autoridades encargadas de explorar las posibles alternativas para lograr proveer de previsión social a los trabajadores agrícolas; ya que la inclusión de estos trabajadores solo se menciona en los diferentes planes quinquenales que las autoridades del ISSS al inicio de cada gestión, pero sin resultados concretos.

- 3- La mora en el pago de las cotizaciones por parte de los empleadores particulares y el Estado, afectan en gran medida el normal crecimiento y desarrollo en las actividades y por ende la calidad en las prestaciones que reciben los cotizantes.

- 4- La excesiva centralización de los servicios médicos y administrativos que

presta el ISSS, ocasiona que los mismos se presten con menor eficiencia.

5- La inclusión de los trabajadores agrícolas al régimen previsional, contribuiría a paliar parte de las muchas necesidades que este sector enfrenta.

6- Los trabajadores agrícolas no constituyen para el gobierno un sector estratégico para la economía del país, por lo que no se le da el apoyo que necesitan y el valor que merecen por la actividad que realizan.

7- El bajo nivel educativo y el desconocimiento de los derechos de este sector, contribuye a crear en éstos una conducta conformista y no exigen el cumplimiento de tales derechos.

8- La cobertura del ISSS es muy baja, ya que sólo ha cubierto un bajo porcentaje de la población económicamente activa.

9- En El Salvador, no se cumple con los principios fundamentales de la Seguridad Social (previsión social), tales como la universalidad, solidaridad.

10- Los cobros por los servicios prestados en clínicas y hospitales del Sistema Público de Salud, afecta las ya deterioradas economías de los trabajadores agrícolas.

11- La falta de una asistencia médica, accesible y oportuna a este sector, hace que éstos se vean en la necesidad de recurrir a medios alternativos para curarse; medios que por lo general resultan inefectivos y hasta riesgosos.

12- La creación de un régimen especial de previsión social que sea accesible a los trabajadores agrícolas, debe fundamentarse sobre la base de la solidaridad, la prevención, comunitario y participativo, necesitándose un mayor subsidio estatal.

13- El régimen previsional para los trabajadores en estudio, debe tomar en cuenta las características especiales que rodean a este sector: en lo económico, lo educativo, lugares, ambiente y forma de trabajo.

14- Al ampliarse la cobertura por parte del ISSS, bajaría la demanda hacia el sistema público de salud, daría lugar a una mayor inversión de recursos por parte del Estado a la seguridad social, mejorando la calidad de vida y la productividad de la población del país.

15- La Constitución de la República, reconoce el derecho de los trabajadores agrícolas a ser protegidos por la seguridad social, por lo que es obligación del Estado garantizarles el cumplimiento de este derecho.

7.2 RECOMENDACIONES

1- La Superintendencia de Pensiones debe elaborar o aprobar, lo más pronto posible, el reglamento especial que establece la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, mediante el cual se incluirá a los trabajadores agrícolas a dicho régimen de pensiones.

2- El Estado debe destinar más recursos del presupuesto general de la nación a la seguridad y previsión social y evitar gastos innecesarios e inútiles que se hacen en el ejercicio del poder.

3- Deben realizarse acciones conjuntas entre las diferentes instancias de gobierno encargadas de impulsar las políticas previsionales, a fin de ampliar la cobertura a nuevos sectores de trabajadores, especialmente los trabajadores agrícolas.

4- Hacer los estudios técnicos necesarios, que conlleven a encontrar la forma de incorporar a los trabajadores agrícolas al régimen previsional del país, en el menor tiempo posible.

5- Cumplir con el requisito legal, necesario para que los trabajadores en estudio puedan acceder a los beneficios de la previsión social, en el área de salud,

comenzando con la elaboración y aprobación del reglamento respectivo.

6- Se deben crear los mecanismos necesarios para la recuperación de la mora por deuda privada y estatal.

7- Se debe dar un mayor apoyo a la agricultura, a fin de que dicha actividad sea mas rentable para que de esa forma, los trabajadores agrícolas puedan mejorar sus ingresos y por ende poder cotizar al ISSS en mayor medida.

8- Los servicios que presta el ISSS deben ser descentralizados, para volverlos accesibles a los cotizantes en todo el país.

9- Debe darse mayor énfasis a la medicina preventiva y no en la curativa y rehabilitadora como hasta la fecha se ha hecho, ya que esta última resulta más onerosa.

10- En el nuevo régimen, debe fomentarse la participación de los trabajadores en las actividades de prevención y en su educación y organización.

11- Para la ejecución efectiva del nuevo régimen y por las características especiales de sus destinatarios, debe darse prioridad a la implementación de las clínicas comunales, así como campañas de salud que promuevan hábitos de higiene y alimentación en los nuevos cotizantes.

12- Dotar al ISSS de más recursos humanos capacitados y de recursos técnicos e infraestructura, para atender de mejor forma la demanda de servicios y su extensión a sectores aún no cubiertos, como los trabajadores que aquí nos ocupan.

ANALISIS E INTERPRETACION DE LA INFORMACION

En el presente trabajo, la recopilación de información se realizó mediante guías de entrevista, dirigidas a los informantes clave para la investigación; en consecuencia, se pasaron entrevistas a los trabajadores agrícolas, a las autoridades del ISSS, a médicos del Sindicato de Médicos Trabajadores del ISSS (SIMETRISSS), a la autoridad de la Superintendencia de Pensiones y al funcionario de una de las Administradoras de Fondos de Pensiones de las dos que operan en el país; con el objeto de obtener de ellos, los datos más directos y actualizados para la parte empírica de la investigación, de los cuales se obtuvo la siguiente información.

1- ENTREVISTA DIRIGIDA A LOS TRABAJADORES AGRICOLAS.

La guía de entrevista dirigida a los trabajadores agrícolas, tiene entre sus objetivos conocer las condiciones de vida en que se encuentran estos trabajadores, por ejemplo: el acceso a la salud, vivienda, servicios básicos; conocimiento e información respecto a los servicios recibidos del Sistema Público de Salud, de las instituciones previsionales, derecho que tienen a la seguridad social, forma y costo de cobertura de las necesidades de atención médica obtenida, entre otros.

Para ello se tomó en forma arbitraria la muestra de cincuenta trabajadores, debido a la falta de acceso a información estadística de la población de éstos; las entrevistas fueron realizadas en forma aleatoria o al azar a trabajadores residentes en el Cantón Arenera de San Juan Opico Departamento de La Libertad y en el Cantón la

Loma de la jurisdicción de San Antonio Masahuat Departamento de La Paz, no importando el tipo de actividad específica realizada por dichos trabajadores, sólo que fueran trabajadores agrícolas.

CUADRO 1

Sobre la Vivienda

casa propia	75%
vivienda no propia	25%

La pregunta uno explora, entre la población entrevistada, quienes son propietarios de la vivienda en que habitan y quienes no lo son, obteniendo la información mostrada en el cuadro: el 75% de la población entrevistada manifestó vivir en casa propia, mientras el 25% dijo que no vive en casa propia.

CUADRO 2

Servicios Básicos

SERVICIOS	SI	NO
ENERGIA ELECTRICA	70%	30%
AGUA POTABLE	55%	45%
TELEFONO	0	0

El presente cuadro, muestra el grado de acceso de los trabajadores agrícolas y

sus familias a los servicios básicos. Teniendo en cuenta que la presente entrevista se realizó en zonas rurales cercanas a poblados urbanos importantes y carreteras principales; no obstante, sólo un 55% de la población entrevistada dijo tener el servicio de agua potable y el 70% cuenta con servicio de energía eléctrica. De lo anterior, puede deducirse que si en estas condiciones hay bastante población que no cuenta con los servicios básicos; estos porcentajes son seguramente mayores en lugares más lejanos.

CUADRO 3

SERVICIOS SANITARIOS

BAÑO	0
LETRINA	55%
NINGUNO	45%

Este cuadro, da una ilustración sobre las medidas higiénicas que los trabajadores adoptan para satisfacer las necesidades fisiológicas, en el que se muestran los datos que, de la población entrevistada, solo un 55% tienen letrinas en sus casas, lo que implica que el 45% de la muestra tomada, defeca al aire libre; lo que facilita la proliferación de enfermedades mediante la contaminación de las aguas o por los insectos.

CUADRO 4

FRECUENCIA DE ENFERMEDADES

RARAS VECES	35%
POCAS VECES	15%
BASTANTE	50%

Con la presente pregunta, se ha pretendido explorar la frecuencia que los trabajadores agrícolas y sus familias se enferman, de los cuales el 35% manifestaron enfermarse raras veces, el 15% pocas veces y el 50% manifestaron enfermarse muy frecuentemente. De esto se puede deducir que hay una gran cantidad de esta población muy propensa a enfermarse, por lo mismo requiere o necesita de atención o asistencia médica para el cuidado de su salud.

CUADRO 5

COBRO POR SERVICIOS PRESTADOS EN CLINICAS Y HOSPITALES

PUBLICOS

SI	85%
NO	15%

El presente cuadro resume las respuestas de los entrevistados al preguntarles si se les hacían cobros por la atención o servicios prestados en clínicas y hospitales públicos, obteniendo que al 85% de los entrevistados se les han realizado cobros por servicios prestados en clínicas y hospitales del Sistema Nacional de Salud, mientras que solamente el 15% de los entrevistados manifiesta lo contrario.

CUADRO 6

ENFERMEDADES MAS FRECUENTES

ENFERMEDAD PROFESIONAL	5%
ENFERMEDAD COMUN	95%

Con los datos del presente cuadro, puede concluirse que el tipo de enfermedades de las que adolecen los trabajadores son en su mayoría las enfermedades comunes, o sea, el 95% de la población entrevistada; mientras que las enfermedades profesionales sólo representan el 5%. Otra razón más de la necesidad de atención médica que requiere esta población.

CUADRO 7

CONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL ISSS

SALUD	20%
NINGUNO	40%
NO CONTESTA	40%

En el presente cuadro, se hace una evaluación sobre el conocimiento que los trabajadores agrícolas tienen sobre los servicios o beneficios que se obtienen al estar asegurados por el ISSS, obteniendo el resultado siguiente: el 20% de los entrevistados, afirmaron tener conocimiento que el Instituto Salvadoreño del Seguro

Social presta servicios relacionados con la salud; el 40% afirmaron que el ISSS no presta ningún servicio y el 40% de los entrevistados simplemente no contestaron. Este cuadro es muy ilustrativo, en el sentido que deja al descubierto el nivel de desinformación en en esta población sobre la importancia o la existencia de instituciones como el ISSS y de la cobertura de las personal aseguradas por éstas.

CUADRO 8

CAUSA DE ENFERMEDADES

FALTA DE HIGIENE	25%
MALA ALIMENTACION	25%
NO CONTESTAN	50%

En el presente cuadro, se explora las causas a que los trabajadores agrícolas atribuyen el origen de las mayor parte de enfermedades que padecen, a lo que el 25% de la muestra atribuye a la falta de medidas higiénicas que hay en el campo; otro 25% afirma que el origen de las enfermedades se debe a la mala alimentación y el 50% no contestaron al respecto, lo que simplemente indica el desconocimiento de la mayoría.

CUADRO 9

MEDIOS DE CURACION UTILIZADOS

HOSPITALES Y CLINICAS	
-----------------------	--

PUBLICOS	80%
PARTERAS	5%
NATURISTAS	15%

Mediante este cuadro, se tiene una idea sobre las alternativas que los trabajadores agrícolas utilizan para curarse de las enfermedades; se muestra que en su mayoría éstos asisten a las clínicas y hospitales del Sistema Nacional de Salud (80% de los entrevistados); en el caso específico relacionado a la maternidad, el 5% de las mujeres son atendidas por parteras empíricas; mientras que el 15% de los trabajadores en estudio, manifestaron que lo hacen por medio de naturistas. Puede verse que los trabajadores agrícolas, ante la escases de recursos económicos, se ven obligados a elegir las alternativas más accesibles y no las más idóneas.

CUADRO 10

EVALUACION DE LA ATENCION MEDICA DEL SISTEMA PUBLICO DE SALUD

BUENA	10%
REGULAR	60%
MALA	30%

En términos generales, se recopiló la opinión de los entrevistados en el sentido de hacer una evaluación respecto a la calidad de los servicios recibidos en clínicas y hospitales del sistema nacional de salud, en donde el 10% de los entrevistados

respondió que la atención en dichos centros de salud es *buena*; el 60% que es *regular* y el 30% que la atención es mala. De lo anterior se concluye, que los trabajadores agrícolas no están del todo satisfechos con la atención recibida en dichos centros de salud, no obstante, ser los más concurridos por los mismos, tal como se establece en el cuadro 9.

CUADRO 11

DIFICULTADES PARA OBTENER ATENCION MEDICA

FALTA DE RECURSOS ECONOMICOS	80%
DISTANCIA HACIA LOS CENTROS DE SALUD	20%

Este cuadro resume los datos respecto a las dificultades a que se enfrentan los trabajadores en estudio para obtener la atención médica, entre las que sobresalen la falta de recursos económicos con un 80% de los entrevistados y las considerables distancias en que se encuentran ubicados los centros de salud con el 20% de las opiniones.

CUADRO 12

BENEFICIOS QUE CONSIDERA TRAE EL ESTAR ASEGURADO

ATENCION MEDICA	30%
-----------------	-----

NO SABEN	50%
NO CONTESTAN	20%

Al preguntar sobre los beneficios que se pueden obtener al estar asegurados por el ISSS, el 30% afirma que el beneficios que se puede lograr es el de una mejor salud, por la atención médica que se recibiría; el 50% manifiesta no saber y el 20% no contestan, lo que reafirma la falta de información o desconocimiento sobre la cuestión de la previsión social y sus instituciones

CUADRO 13

DISPOSICION A COTIZAR

DISPUESTOS A COTIZAR	85%
NO ESTAN DISPUESTOS A COTIZAR	15%

Cuando se pregunta a los trabajadores en estudio si están de acuerdo a cotizar al ISSS para tener acceso a los servicios de salud que dicha institución presta, el 85% de las opiniones fueron favorables, es decir, que están de acuerdo a cotizar en la medida de lo posible para gozar de una mejor atención en materia de salud; mientras que solo un 15% no están de acuerdo con tal medida. La información de este cuadro es muy importante, ya que refleja la voluntad de este sector de trabajadores y la aspiración de los mismos a una mejor atención médica.

CUADRO 14

COMO AFECTA LA ATENCION QUE BRINDA EL S.P.S

MUCHOS COBROS	30%
ATENCION TARDIA	40%
NO DAN MEDICINA	15%
NO CONTESTAN	15%

En el presente cuadro, se establecen las deficiencias que según la opinión de los entrevistados son las que más les afectan a la hora de recibir atención médica en el Sistema Público de Salud, entre los que sobresalen: cobros excesivos con el 30% de las opiniones; atención retardada con el 40%; falta de medicina con el 15% y los entrevistados que no opinan o no contestan el 15%.

CUADRO 15

COMO SE PUEDE MEJORAR LA ATENCION MEDICA PARA LOS
TRABAJADORES AGRICOLAS Y SUS FAMILIAS

ACERCANDO LOS PUESTOS DE SALUD A LA POBLACION	50%
ATENCION MEDICA INMEDIATA	40%
QUE NO SE COBRE MUCHO	10%

Al preguntar sobre la forma en que se puede mejorar la atención médica para los trabajadores agrícolas y sus familias, se obtuvieron los siguientes resultados: el 50% de los entrevistados considera que la forma de mejorar la atención médica a este sector es creando puestos de salud en lugares cercanos a sus domicilios; el 40% cree que la atención mejoraría en la medida que sea más inmediata y eficiente, el 10% opina que se reduzcan los cobros. Los resultados de esta pregunta demuestran que la distancia de los lugares donde vive la población hacia los centros de atención, la ineficiencia y los costos de la misma son los problemas que más enfrentan para el acceso a la salud de esta población.

2- ENTREVISTA DIRIGIDA A AUTORIDADES DEL ISSS

En las respuestas a esta entrevista, obtenidas por medio del jefe del Departamento de Comunicaciones del ISSS, se dan en su mayor parte los aspectos generales y en casos con alguna concreción; sin embargo, revelan información importante para los objetivos propuestos y cuyos elementos están expuestos en las hipótesis diseñadas.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 1

Esta institución ha tenido como principales políticas para el desarrollo de sus regímenes, una forma gradual por sectores geográficos y grupos de trabajadores, igualmente los servicios y riesgos a prestar y cubrir, que según sus apreciaciones y consideraciones han sido necesarias y factibles de llevar adelante, y que en la actualidad se circunscriben al régimen de salud.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 2

Estas políticas están enmarcadas en primer lugar dentro de las políticas generales del gobierno, en la institución se lleva a cabo por el Consejo Directivo y la Dirección General del ISSS.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 3

Se está tratando de llevar adelante algunos esfuerzos orientados a mejorar la cobertura, la calidad y eficiencia de la institución, a través de ciertas metas que se encuentran en proceso de ejecución.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 4

Sí, a varios de los sectores o grupos de trabajadores que han permanecido hasta hoy excluidos, al estar ya considerada su incorporación en el régimen de salud del instituto, dentro de sus planes.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 5

Se encuentran considerados sectores tales como: el doméstico, informal y agropecuario.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 6

Son diversos problemas los que dificultan el cumplimiento de todas las obligaciones del ISSS; en términos generales la problemática del ISSS se puede enfocar en tres grandes áreas: la provisión de los servicios que tiene relación directa con la equidad, la gestión que tiene que ver con la eficiencia institucional, la calidad, o sea la satisfacción del usuario.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 7

No, el plan de incorporación sugiere varias etapas que ya en el plan de acción se contemplan actividades de corto, mediano y largo plazo para concretar su cobertura.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 8

Se pueden considerar entre dichas razones, en primer lugar el aspecto económico o financiero, de infraestructura adecuada, lo alejado de los lugares e inaccesibilidad a los mismos, problemas de estrategia o logística, la heterogeneidad de las ocupaciones de este sector dificulta la adopción de un régimen o sistema adecuado al mismo.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 9

Reformas a la ley y reglamentos del ISSS, descentralizar, fortalecer las administraciones locales de cada hospital o clínicas, implantar nuevos modelos de gestión, buscar la horizontalidad de la estructura organizativa y diferenciar las tasas de cotización para riesgos así como mejorar vías de comunicación y las posibilidades de ingresos institucionales y de los trabajadores.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 10

Se considera aspectos importantes para un reglamento de cobertura: definición de las áreas geográficas y sector específico de trabajadores; grupo familiar o personas a cubrir; delimitación de los servicios a ser prestados, es decir, la

gradualidad de estos aspectos; los beneficios; el financiamiento; los mínimos y máximos cotizables.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 11

Los requisitos básicamente deben ser los mismos exigidos para los demás trabajadores, como el de poseer algún ingreso cotizable, alguna relación laboral o actividad económica productora del ingreso para poder cotizar, es decir, calificar como trabajador agrícola, su inscripción en el ISSS igualmente sus beneficiarios; información y conocimiento e interés de su parte.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 12

De manera concreta ninguno, solamente algunos estudios y en los planes como intentos tendientes a su incorporación al régimen del ISSS; sin embargo, hasta hoy todo ha quedado a nivel de intenciones, nada más.

Adicionalmente, en esta institución se obtuvo documentos que nos sirvieron como material de consulta y ampliación de la información obtenida a través de la entrevista, algunos de los cuales se incluyen como parte de la Bibliografía de este trabajo de investigación.

3- ENTREVISTA DIRIGIDA A MEDICOS DEL SIMETRISSS

Esta entrevista se logró sostener con el Dr. Numa Francisco Chávez López, encargado de comunicación del Sindicato de Médicos Trabajadores del ISSS.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 1

El ISSS no tiene políticas ni programas encaminados a aumentar la cobertura a más sectores de trabajadores, y menos a sectores como los trabajadores agrícolas o informal por ser fluctuantes sus ingresos.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 2

La atención que presta el ISSS a los asegurados es de muy mala calidad, debido a que la centralización de la atención hace que ésta se vuelva retardada, la escases de medicinas, entre otras.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 3

En primer lugar, al no ser cubiertos todos los sectores de trabajadores por el ISSS, no se está dando cumplimiento a principios básicos de la Seguridad Social como la universalidad, en segundo lugar, se niega el acceso a la salud de sectores que siempre han estado marginados por su poca capacidad de pago y con ello a mejorar las condiciones.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 4

Si, considero que el ISSS está en la capacidad de mejorar los servicios a los asegurados y de ampliar los mismos a nuevos sectores de trabajadores, pero no existe la voluntad de hacerlo; al contrario, tienen la idea de suspender a los asegurados servicios médicos fundamentales por considerarlos demasiado costosos, además iniciar con la privatización de la institución.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 5

A los trabajadores agrícolas no se les ha incluido al régimen previsional por dos razones fundamentales: no existe voluntad política y la falta de organización de estos trabajadores para exigir sus derechos, lo que es peor, ni los trabajadores asegurados defienden sus derechos, o al menos mostrar interés en lo que hacen otros por su defensa.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 6

El ISSS no ha buscado alternativas que posibiliten la incorporación particularmente de los trabajadores agrícolas, solamente son mencionados en los planes.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 7

La falta de voluntad de quienes manejan la política previsional del país, es la principal dificultad existente para integrar a los trabajadores agrícolas al sistema previsional del ISSS, las demás dificultades que puedan surgir se pueden superar en el transcurso de la ejecución del nuevo régimen para estos trabajadores.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 8

La alternativa más importante que puede plantearse para aumentar la cobertura a este sector de trabajadores, es aumentar el techo de las cotizaciones; es decir, que se cotice en base a salarios más altos fomentando así el principio de solidaridad.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 9

Las principales dificultades que encuentran los trabajadores agrícolas para tener acceso a los servicios de salud, las constituyen la mala atención que presta el Sistema Nacional de Salud, la falta de recursos económicos de este sector y los

escasos servicios existentes en el campo tales como falta de teléfonos, vías de comunicación y falta de transporte.

4- ENTREVISTA PARA AUTORIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES.

Esta entrevista fue realizada al Jefe del Departamento de Beneficios de la Superintendencia de Pensiones, el Lic. José Rodolfo Portillo, quien en síntesis manifestó lo siguiente:

RESPUESTA A PREGUNTA 1

La relación funcional es como controlador de las AFP's, somos quienes controlamos en que se invierte, como y cuando, además, es esta la institución autorizada para sancionar las faltas que se cometen por parte de las AFP's.

RESPUESTA A PREGUNTA 2

Como el ente controlador, está compuesto por un Superintendente y dos Intendentes, uno de ellos es el que se refiere a la forma de controlar y crear los reglamentos que se van aplicando a los programas de inserción de los trabajadores a la Ley del SAP; Ejemplo: Reglamento de Afiliados Independientes, Agrícolas, No Domiciliados, etc.

RESPUESTA A PREGUNTA 3

Mecanismos no existen específicamente, la idea de la naturaleza de la ley del SAP es dar la mayor cobertura a todos los sectores laborales, a públicos, privados,

docentes, etc. y es la misma ley del SAP que determina la no exclusión de los grupos laborales a que se dirige la previsión social.

RESPUESTA A PREGUNTA 4

Es el Superintendente juntamente con los Intendentes y un grupo de técnicos que pueden ser internos o externos a la Superintendencia; por ejemplo, los consultores argentinos, chilenos, etc., que tienen ya experiencia en las leyes similares que han sido aplicadas con anterioridad a sus países.

RESPUESTA A PREGUNTA 5

Existe una participación directa porque los reglamentos los elabora la Superintendencia, así las AFP's no pueden dar más ni menos de la cobertura ya explícita en la ley.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 6

Buena pregunta!, porque los sectores tradicionalmente más desprotegidos son precisamente los trabajadores agrícolas, debido a ello ya existe un anteproyecto que esperamos no sea muy diferente al reglamento que saldrá el próximo año y que tiene por objeto incluir a todos aquellos trabajadores que su actividad económica dependa única y exclusivamente del trabajo agrícola.

REPUESTA A PREGUNTA 7

En concreto se ha hecho una investigación de campo para determinar cuales son los tipos y clases de trabajadores que existen y dependen de la actividad agrícola, así como promover el trabajo social y la incorporación a las AFP's, de

acuerdo a una tasa de cotización diferente a los demás grupos sociales afiliados.

RESPUESTA A PREGUNTA 8

Una de ellas puede ser la nula cobertura que existía por parte del ISSS; además, son grupos que históricamente no tienen la cultura del ahorro y la previsión.

RESPUESTA A PREGUNTA 9

Primero adecuar la tasa de cotización de un afiliado que tiene características diferentes a los demás. Segundo, fomentar la educación del ahorro y tercero, hacer ver que son derechos que todos los trabajadores tienen.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 10

Trabajo social, incorporación de todos los trabajadores agrícolas, modo de cotización al ingreso afecto a ellos, sistema de renta programada entre otros.

5- ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIO DE UNA AFP DE LAS EXISTENTES

Se llevó a cabo esta entrevista por medio de la Licenciada Margarita de Molina, Jefe del Departamento de Beneficios de AFP CRECER, considerada la más importante de las dos que existen actualmente.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 1

De hecho el artículo 8 de la ley del SAP, regula la obligación de ingresar a los trabajadores agrícolas al sistema, nosotros, estamos preparados para que nuestras políticas de incorporación sean las ideales y lograr incorporar la mayoría de

trabajadores.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 2

La base la da el artículo 8 de la ley del SAP, que remite a la obligación de establecer un reglamento especial para dichos trabajadores que por sus características tiene que ser regulada de una forma diferente a los demás sectores que regula la ley del SAP.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 3

Le corresponde a la Superintendencia de Pensiones, quienes tienen a su cargo elaborar las políticas de incorporación, y por ser una ley de orden ejecutiva, es el Presidente quien aprueba su incorporación a la demás legislación previsional.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 4

La ley del SAP faculta su incorporación, el problema es el retraso de la Superintendencia en emitir el reglamento.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 5

De eso no hay mucha información, pero si hay algo que deben tener claro, es que este trabajador debe tener un trato especial, pues su sector es un sector muy informal, como una primera apreciación se debe considerar como requisito el hecho de que estas personas dependan de lo que hacen en sus actividades agrícolas diarias y de una forma continua.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 6

La poca decisión política que se ha tenido, debido a que son grupos que no han sido incorporados anteriormente, se le deja de tener interés por parte de las autoridades.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 7

La protección del trabajador agrícola y su grupo familiar, fomentar la cultura del ahorro, equipar con equipo multidisciplinario, ejemplo, trabajadores sociales, promotores de salud, educadores.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 8

Ninguno, no existe al menos a nuestro alcance.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 9

Ya lo mencionaba, es la respuesta a la pregunta número 7, equipos multidisciplinarios que ayuden a la orientación para que se puedan incorporar por si mismos y no necesiten que se promueva la afiliación como otros sectores de trabajadores administrativos, privados, docentes y públicos, con quienes se promueve pero por interés monetario.

RESPUESTA A LA PREGUNTA 10

La Constitución, el Código Laboral, la Ley del SAP y aún desconocemos el reglamento.

ANEXO II

GUIA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A LOS TRABAJADORES AGRICOLAS

- 1- ¿Vive en casa propia?
- 2- ¿Tiene servicio de agua?
- 3- ¿Tiene servicio de Energía Eléctrica?
- 4- ¿El tipo de sanitario es de:
 - a) Letrina ___
 - b) Baño ___
 - c) Ninguno___
- 5- ¿Con que frecuencia se enferma?
 - a) Raras veces ___
 - b) poca ___
 - c) bastante ___
- 6- ¿Cuáles son las enfermedades mas frecuentes que padecen?
 - a) Enfermedad común ___
 - b) Accidente de trabajo ___
 - c) Enfermedad profesional ___
 - d) Otras ___
- 7- ¿A qué causas atribuye el origen de las enfermedades?
- 8- Ante las enfermedades propias y de tu familia, ¿a qué medios de curación recurren?
 - a) Curanderos___
 - b) Parteras___
 - c) Naturistas___
 - d) Hospitales y Clínicas Públicas___
 - e) Médicos Particulares___
- 9- ¿Cómo considera la atención medica de los Hospitales y Clínicas Publicas.?
 - a) buena___
 - b) Regular___
 - c) Mala___
- 10- ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades o inconvenientes para recibir asistencia médica de los Hospitales y Clínicas Públicas?
- 11- ¿Cuando asiste a un Hospital o Clínica Nacional le han cobrado por los servicios prestados.?
- 12- ¿Conoce el derecho que Usted tiene de estar asegurado por el ISSS.?
- 13- ¿Qué servicios conoce Usted que presta el ISSS.?

14- ¿Qué beneficios considera que puede obtener al estar asegurado en el ISSS.?

15- ¿Estaría de acuerdo en cotizar para tener derecho a los servicios médicos que presta el ISSS.?

16- ¿Cómo considera que le afecta la clase de atención médica recibida en el Sistema de Salud Pública.?

ANEXO III

GUIA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A LAS AUTORIDADES DEL ISSS

- 1- ¿Cuáles son las principales políticas con que cuenta la institución para el desarrollo de los regímenes de previsión social.?
- 2- ¿Quiénes son los encargados de establecer estas políticas.?
- 3- ¿En qué consisten dichas políticas.?
- 4- ¿Existe dentro de los planes previsionales del ISSS la extensión de los servicios a nuevas áreas geográficas o sectores de trabajadores.?
- 5- En caso de existir ¿Cuáles son estas áreas o sectores?
- 6- ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta el ISSS en el cumplimiento de sus obligaciones previsionales.?
- 7- ¿Existe la posibilidad de incluir a los trabajadores agrícolas a corto plazo.?
- 8- ¿cuáles son las razones que impiden la inclusión de este sector.?
- 9- ¿Qué alternativas propone para la solución del problema de la falta de cobertura de los trabajadores agrícolas.?
- 10- ¿Qué aspectos deben ser contemplados en un reglamento para la cobertura de los trabajadores agrícolas en el régimen de salud.?
- 11- ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir los trabajadores agrícolas para tener acceso a los beneficios de la previsión social.?
- 12- ¿Qué intentos se han hecho para incluir a los trabajadores agrícolas al sistema previsional del país?

ANEXO IV

GUIA DE ENTREVISTA DIRIGIDA AL SINDICATO DE MEDICOS TRABAJADORES DEL ISSS (SIMETRISSS)

- 1- ¿Cuál es su opinión con respecto a las políticas y programas del ISSS hacia dar cobertura a todos los trabajadores del país.?
- 2- ¿Qué opina con respecto a la atención medica que en la actualidad presta el ISSS a sus asegurados.?
- 3- ¿Qué efectos considera Usted que se tienen por la falta de cobertura a nuevos trabajadores en el régimen de salud del ISSS.?
- 4- ¿Considera Usted que el ISSS está en la capacidad de ampliar sus servicios en el régimen de salud a los trabajadores agrícolas.?
- 5- ¿Cuáles considera que son las razones por las cuales a los trabajadores agrícolas no se les ha incluido en los regímenes de previsión social.?
- 6- ¿Qué alternativas para darle cobertura a este sector de trabajadores conoce Usted que se haya buscado en el ISSS.?
- 7- ¿Qué dificultades considera Usted que existen para integrar al sector de trabajadores agrícolas al régimen de salud del ISSS.?
- 8- ¿Qué alternativas pueden plantearse para la solución del problema de la falta de previsión social que afecta a estos trabajadores.?
- 9- ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades que enfrentan los trabajadores agrícolas al hacer uso del Sistema de Salud Pública.?

ENTREVISTA PARA AUTORIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

- 1- ¿Qué relación funcional tiene la Superintendencia de Pensiones con las AFP's?
- 2- ¿Cuál es la unidad encargada de dar seguimiento a los planes y programas de las AFP's.?
- 3- ¿Cuáles son los mecanismos que tiene la Superintendencia para exigir la inclusión de todos los sectores de trabajadores al SAP.?
- 4- ¿Quién es el encargado de elaborar los reglamentos por los cuales se rigen las AFP's.?
- 5- ¿Cuál es la participación que la Superintendencia tiene en la ampliación o extensión de la cobertura del Sistema para Pensiones por parte de las AFP's.?
- 6- ¿Qué programa o planes tiene la Superintendencia con respecto a la inclusión de los trabajadores agrícolas al SAP por parte de las AFP's.?
- 7- ¿Qué estudios técnicos ha realizado la Superintendencia para posibilitar la incorporación de los trabajadores agrícolas al SAP.?
- 8- ¿Cuáles considera Usted que son las dificultades que se tienen para la incorporación de los trabajadores agrícolas al SAP.?
- 9- ¿Cuáles considera Usted que son los elementos más importantes que deben tomarse en cuenta para un sistema adecuado a la situación especial de los trabajadores agrícolas.?
- 10- ¿Cuáles considera Usted que deben ser los elementos generales a contemplar en el reglamento de incorporación de estos trabajadores al SAP.?

GUIA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIO DE UNA AFP

- 1- ¿Se tiene considerado dentro de sus políticas o planes de ahorro para pensiones, la incorporación de los trabajadores agrícolas.?
- 2- ¿Cuál es la reglamentación requerida para la incorporación de estos trabajadores.?
- 3- ¿Quién debe elaborar y en su caso aprobar el reglamento para la incorporación de este sector de trabajadores.?
- 4- ¿ Se cuenta con la reglamentación para la inclusión de estos trabajadores al SAP.?
- 5- ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir los trabajadores agrícolas para ser incluidos en el SAP.?
- 6- ¿Cuáles son los inconvenientes que se tienen para poder incorporar a estos trabajadores.?
- 7- En el caso de no tener la reglamentación requerida, ¿Qué aspectos considera Usted que debe contener dicho reglamento.?
- 8- En el caso de que los trabajadores agrícolas no cumplan con los requisitos establecidos para ser sujetos del SAP, ¿Qué alternativas de solución se tienen al respecto.?
- 9- En caso de no tenerse contempladas alternativas, ¿qué aspectos considera Usted que debe contener un régimen especial para estos trabajadores.?

BIBLIOGRAFIA

- Aftalion, Enrique R. y Vilanova, José. Introducción al Derecho. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Segunda Edición, s. a.
- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, Editorial Porrúa S.A., México D.F, Séptima Edición, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo y Otros. El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social. FundaUngo, San Salvador, Primera Edición, 1994.
- Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, s.e, s.a.
- Escobar García, Roberto. La Seguridad Social en El Salvador. UES, Facultad de Jurisprudencia y CC. SS., Tesis Doctoral, 1980.
- Maceda Campos, Adolfo. Previsión Social y Seguridad Social. UES, Facultad de Jurisprudencia y CC. SS., Tesis Doctoral, 1972.
- Quintanilla Portillo, Porfirio. Régimen Jurídico del Seguro Social. UES, Facultad de Jurisprudencia y CC.SS., Tesis Doctoral, 1979.
- CENITEC. Apuntes de Cenitec número 3. Sistemas de Seguridad Social. marzo, 1994.
- CENITEC. Revista Política Económica número 20. La Crisis del Sistema Previsional de El Salvador; Situación Financiera del ISSS y el INPEP. sept.-oct. 1993.
- El Salvador Proceso Número 640. El Sistema de Salud en Cuestión, UCA Editores, diciembre, 1994.
- El Salvador Proceso Número 955. La Seguridad Social en El Salvador, UCA Editores, junio 2001.

- FUSADES. Boletín Económico Social Número 86. Seguridad Social: Programas de Pensiones. Primera Parte, enero 1993.
- FUSADES. Boletín Económico Social Número 87. Seguridad Social: Programa de Salud y Vivienda. Segunda Parte, Julio 1993.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Revista El Seguro Social: Ayer Hoy y Mañana. Evolución Histórica del ISSS, 1954-1994. Sin más datos.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Informe de Labores 1999.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Plan Estratégico Quinquenal 1999-2004.
- López Grande, Carlos Mauricio. La Extensión de los Servicios de Salud en El Salvador por Medio de la Medicina Comunitaria y la Incorporación de Nuevos Sectores Ocupacionales al Seguro Social. FundaUngo. Documento de Trabajo, serie Seguridad Social 94-2, febrero 1994.
- Separata de Derecho Constitucional: Régimen de Derechos Individuales y de Derechos Sociales, 16-09-83. Fac. de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES,.

