

Autor Invitado

Institucionalidad Previsional en El Salvador

Francisco Sorto Rivas
Economista

*Nota:
“Las opiniones contenidas en este
artículo son de exclusiva responsabilidad
del Autor”*

Introducción

El propósito de este artículo es sugerir una base conceptual para analizar eventualmente la institucionalidad del sistema de pensiones vigente en el país desde 1998, enfocando cualquier discusión a partir del ángulo correcto, es decir, el social, y las premisas en que se sustenta la política pública de pensiones impulsada desde la reforma de 1996, y ejecutada por medio de las instituciones creadas para tal efecto.

Dado el interés que se tiene de proponer un marco conceptual para eventuales discusiones sobre la política pública previsional y su institucionalidad en el país, resulta conveniente revisar, rápidamente, algunos aspectos sustantivos, tales como la diferencia entre el derecho de la seguridad social y el derecho laboral, el carácter público de la seguridad social, la institucionalidad adoptada en el país tras la reforma del sistema de pensiones en 1996 y cómo debería evaluarse su desempeño. Esto último, para analizar, desde la gestión de las políticas públicas, la legitimidad que tendrían las instituciones encargadas de implementar las políticas señaladas, independientemente del hecho que fueran públicas o privadas, para extraer recursos de la sociedad, a fin de implementar una solución global a una problemática que, por diversas circunstancias, formó parte de la agenda política del gobierno de turno, en el momento en que se promulgó la reforma.

Por qué resulta importante definir un marco razonable de referencia, para analizar una política pública concreta y la institucionalidad a través de la cual se implementa? Porque si no se tiene claro cuál era el asunto que pretendía resolverse mediante su promulgación, se corre el riesgo de evaluar su

desempeño a partir de resultados disociados a los objetivos que sirvieron, originalmente, de horizonte estratégico para la política y para medir la gestión de las instituciones públicas.

Peor aún, se corre el riesgo de promover cambios que sacrifiquen, total o parcialmente, el objetivo que inspiró a la política, aún cuando los problemas que motivaron su diseño no se hayan resuelto razonablemente.

El derecho a la seguridad social como rama especializada

Históricamente, el derecho de la seguridad social se estudió como parte del derecho laboral, básicamente por las características de financiamiento que sustentaban los sistemas de protección predominantes en el pasado reciente, que requerían de contribuciones bipartitas, tanto del trabajador como de su empleador, con el objeto de brindarles protección a los primeros, ante la ocurrencia de ciertas contingencias sociales y económicas.

Sin embargo, las relaciones reguladas por los Códigos de Trabajo, son diferentes a las relaciones existentes entre los afiliados a un sistema de pensiones, sus contribuciones, derechos y los operadores del sistema. El hecho que, hasta ahora, la mayoría de afiliados a la seguridad social sean trabajadores formales, no significa que los esquemas de seguridad social excluyan al sector informal, cuyas relaciones de producción no están reguladas por el derecho laboral.

Para entender fácilmente cuál es el ámbito de preocupación del derecho de la seguridad social, es necesario señalar que

cualquier persona - por diversas circunstancias - puede verse imposibilitada para adquirir lo necesario para vivir. Este tipo de condiciones se denomina, en la doctrina de la seguridad social, estado de necesidad o situación de carencia de bienes, debido a contingencias sociales.

En el pasado, estos estados de necesidad eran cubiertos mediante la adopción de mecanismos espontáneos de autoprotección comunitaria, donde los miembros de un conglomerado contribuían, solidariamente, a sufragar las necesidades de las familias de aquellos que sufrían percances que los inhabilitaban para trabajar. De hecho, este fue el mismo principio que originó la industria del seguro, cuando diversas personas que estaban expuestas a pérdidas, decidían aportar recursos a un fondo común, que se utilizaba para indemnizar a aquellas que habían sufrido pérdidas.

Este resarcimiento les permitía continuar trabajando.

Ahora bien, dichos estados de necesidad pueden ser temporales (las incapacidades médicas) o pueden tener carácter permanente (la vejez, la invalidez o la muerte). En este último caso, quienes dejarían de percibir los ingresos generados en vida por el trabajador, serían sus familiares.

En ese sentido, el objetivo de la Seguridad Social es brindarle cobertura a los afiliados a un sistema, ante este tipo de eventualidades, para que su subsistencia no dependa exclusivamente de la solidaridad del colectivo social. De esta manera, se constituye en una corriente sustitutiva de ingresos, cuando el afiliado carezca de la capacidad de obtener un salario por haberse visto afectado por algún estado de necesidad, sea éste temporal o permanente.

Dado que el mercado ha sido incapaz de crear una solución eficiente para atender este tipo de demandas, el Estado se ha visto forzado a crear los mecanismos de protección necesarios para ofrecerles cobertura a sus ciudadanos y ciudadanas, en caso de encontrarse en un estado de necesidad, de tal suerte que puedan mantener ciertas condiciones de vida digna.¹

Desde una perspectiva amplia, la política pública de la Seguridad Social comprende las siguientes ramas: salud social, seguro social, asistencia social, servicios sociales,

política social de vivienda y política social de empleo. Desde un punto de vista más reducido, abarca sólo la rama de seguro social y la de asistencia social.

Entendiendo por seguro social, el concepto de protección para los trabajadores y trabajadoras ante la pérdida o disminución de sus ingresos, gracias a la prestación de ciertos beneficios garantizados por el Estado, queda claro que la rama del seguro social que se menciona, no se refiere a la institución pública que lleva dicho nombre, sino que corresponde al conjunto de derechos y obligaciones que afectan a los afiliados de manera integral.

Es conveniente señalar que los componentes básicos que administran las instituciones adscritas al ámbito del seguro social, pueden dividirse en beneficios de corto plazo (servicios de salud, por ejemplo) y prestaciones de largo plazo (indemnizaciones por la ocurrencia de ciertos eventos con impacto permanente en los trabajadores - pensiones).

En la mayoría de países de América Latina, la problemática relacionada con este tipo de protección para el trabajador, se resolvió mediante políticas públicas ejecutadas, en muchos casos, por instituciones de derecho público creadas para tales efectos. Estas administraban de forma centralizada los servicios asociados a la rama del seguro social, particularmente, aquellos de corto plazo (salud).

Por otra parte, para la provisión de servicios propios de esta rama de la seguridad social, pero de largo plazo, se crearon una importante cantidad de instituciones que gozaban de relativa autonomía entre sí, como eran los fondos de retiro sectoriales e institucionales.

Vale la pena señalar nuevamente aquí, que el marco jurídico relacionado con el Derecho de la Seguridad Social comprende básicamente la regulación aplicable a las estructuras, instrumentos u organismos creados para otorgar al trabajador y sus respectivas familias, protección económica frente a estados de necesidad nombrados, es decir, que están señalados explícitamente en la legislación vigente.

Adicionalmente, dicho marco regula las relaciones entre las estructuras de seguridad social creadas para la aplicación

Entendiendo por seguro social, el concepto de protección para los trabajadores y trabajadoras ante la pérdida o disminución de sus ingresos, gracias a la prestación de ciertos beneficios garantizados por el Estado...

de la política pública correspondiente, el Estado y los beneficiarios en general.

El Derecho salvadoreño de la Seguridad Social, abarcaría entonces, dependiendo de la definición usada, el Convenio 102 de la OIT, la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), del INPEP, del IPSFA, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, la Ley del INSAFORP, del Fondo Social para la Vivienda (FSV) y FONAVIPO, entre otras.

El desarrollo de la seguridad social y los sistemas de pensiones

Haciendo una remembranza histórica, cabe mencionar que las políticas públicas relacionadas con la seguridad social han descrito trayectorias irregulares. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, cobran una importancia significativa, cuando los derechos sociales tendieron a complementar, de manera indiscutible, los derechos individuales de los ciudadanos y ciudadanas, que dicho sea de paso, fueron la base sobre la cual descansaron: el pensamiento liberal, los principios de libre mercado y los regímenes democráticos liberales.

La atención que recibieron entonces los derechos sociales, respondía a la visión que acerca de ellos, tenían algunos líderes mundiales, en cuanto a su contribución a la cohesión social y a los argumentos planteados por científicos sociales cercanos al sistema de Naciones Unidas, quienes sostenían que las libertades individuales no se podían ejercer plenamente, si se carecía de acceso a educación y salud y de una capacidad de compra mínima, asociada en ocasiones, a algunas políticas públicas expresadas de forma objetiva en pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia. De ahí nace una de las visiones acerca de la ciudadanía social, tema sobre el cual se volverá más adelante.

Bajo la influencia de este ambiente de cambios, en muchos países de América Latina se promovieron políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de sectores vulnerables

de la población, especialmente de trabajadores que mantenían algún tipo de relación de dependencia laboral.

Eso fue así porque los mecanismos diseñados para promover dichas garantías sociales, consideraban la aportación monetaria de la población protegida, de manera regular, simplificándose la tarea de recaudación de contribuciones, con el hecho de obligar a los empleadores de los afiliados a los esquemas de seguridad social, a retenerles esos aportes, declararlos y pagarlos en los términos definidos para tales efectos, a las instituciones encargadas de administrar estos esquemas.

Dichas políticas públicas se implementaron a través de una serie de instituciones ad-hoc. Dentro de ellas se encuentran, por ejemplo, los Institutos de Seguridad Social de Argentina, Chile, El Salvador, República Dominicana, México y Nicaragua.

En la definición de dichas políticas intervinieron - como en todo proceso social - diversos actores considerados como referentes legítimos por parte de los gobiernos de turno que las patrocinaron.

Haciendo una remembranza histórica, cabe mencionar que las políticas públicas relacionadas con la seguridad social han descrito trayectorias irregulares. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, cobran una importancia significativa...

Desde un inicio, los gobiernos adoptaron como solución institucional para tales necesidades, sistemas previsionales de beneficio definido, administrados por instituciones públicas, financiados mediante aportes multipartitos, donde la base de contribución consistía en una prima media escalonada. A estos esquemas se les conoce normalmente como sistemas de reparto.

Ese tipo de solución supuso que la composición de la población se mantendría inalterada en el tiempo y que existiría una relación fija entre trabajadores activos y jubilados, con lo cual se cumpliría con el principio de equivalencia.

En materia de Seguridad Social, esto significa que los ingresos percibidos por las cotizaciones de los trabajadores resultarían suficientes para honrar las obligaciones contraídas con los pensionados del sistema y, además, servirían para cubrir los gastos administrativos de las instituciones encargadas de operativizarlo.²

Sin embargo, como toda política pública derivada de una problemática social, tanto ésta como las instituciones a

través de las cuales era gestionada, tenían un carácter histórico y por lo tanto, eran sensibles a los cambios exigidos por la evolución de los procesos sociales que las explicaban, justificaban y legitimaban.

Por esa razón, y habiendo cambiado radicalmente los supuestos técnicos en que se sustentaba dicha política pública, en El Salvador -así como en muchos países de América Latina- se implementaron, en 1996, una serie de reformas estructurales al Sistema de Pensiones³ Este servicio público se terminó concesionando a operadores privados,⁴ cambiando así el Estado su rol proveedor directo del referido servicio, por el de regulador y fiscalizador del sistema.

Este cambio en la implementación de la política pública, demandó un cambio sustantivo en la ejecución de la misma, ya que la eficacia y eficiencia en su gestión tendría que buscarse con la definición de parámetros objetivos contenidos en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, convirtiéndolos en las herramientas fundamentales para alinear los intereses privados de los operadores, con los intereses de los destinatarios de la política, es decir, de los afiliados y del Estado.

Todo lo anterior para evitar los conflictos que cabría esperar entre los objetivos rectores de la gestión de los operadores directos del sistema (AFP) y la aparición de conductas típicas de una relación entre el principal y la agencia,⁵ donde los operadores, al gestionar los recursos recibidos en administración de los afiliados al sistema, actúan motivados por sus intereses corporativos, en contraposición a los intereses de los verdaderos dueños de los fondos (principal), es decir, los afiliados.

La institucionalidad previsional

Recientemente en El Salvador, ha recobrado interés la discusión sobre la importancia de la institucionalidad, como condición necesaria para elevar el nivel de vida de la población, asegurar un clima de negocios favorable para el inversionista y fortalecer la democracia participativa. Como parte de esta última aspiración, se incluye la creación de condiciones para brindarle a la población una verdadera ciudadanía social, donde se considere a la persona como titular de derechos, tanto sustantivos como objetivos, y no solo como simple consumidor o como beneficiario -en

ciertos casos- de alguna política asistencial. Ésta, por su misma naturaleza, no puede considerarse como reconocimiento de un derecho y además, depende de la voluntad del proveedor.

Ese interés puede ayudar a la construcción de una verdadera institucionalidad democrática y a la instauración de un sólido estado de derecho, donde se definan políticas públicas apropiadas para resolver problemas sociales urgentes. Tales políticas se expresarían en leyes, que a su vez, deberían aplicarse por intermediación de instituciones concebidas para velar porque se respeten.

En tal sentido, será conveniente mantener siempre una actitud proactiva de vigilancia sobre la institucionalidad diseñada, para procurar el reconocimiento de los derechos previsionales de los trabajadores.

En este marco, se debe destacar que la Constitución de la República de El Salvador, Capítulo II, sección segunda, referente a los Derechos Sociales al trabajo y la Seguridad Social, establece en su artículo 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.”

En ese sentido, el Estado ha autorizado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), a prestar dicho servicio público, pero no se puede abstraer de su responsabilidad de fiscalizar y controlar el cumplimiento, por parte de aquellas, del marco jurídico promulgado para garantizar que los operadores privados den el servicio respetando ciertos parámetros, sin comprometer el reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores afiliados al sistema.

El reconocimiento de esta obligación del Estado queda explícitamente recogida en el numeral III de los considerandos del Decreto Legislativo 927, del 20 de diciembre de 1996, por medio del cual se promulgó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, que dice: “Que es responsabilidad del Estado posibilitar a los salvadoreños los mecanismos necesarios que brinden la seguridad económica para enfrentar las contingencias de la invalidez, vejez y muerte”.

“La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La Ley regulará sus alcances, extensión y forma.”

Como ya se señaló, a pesar de ser un servicio público administrado en parte por operadores privados, el Estado no se puede desligar de su responsabilidad de velar para que el servicio se preste en los términos normados. Por ello, en el artículo 3 del Decreto Legislativo 926, del 19 de diciembre de 1996, por medio del cual se creó la Superintendencia de Pensiones, se le establece como finalidad principal “fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público, particularmente, al ISSS, del INPEP y de las Instituciones Administradoras”.

Adicionalmente, al definir las características del Sistema de Ahorro para Pensiones, en la Ley de creación del sistema, artículo 2, literal b, se establece que las cuentas individuales de ahorro para pensiones “serán administradas por las instituciones que se faculten para tal efecto, que se denominarán Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones...”.

Reiterándose además, la responsabilidad del Estado de velar porque se respete el marco legal así definido, en el artículo 3 se establece que: “El sistema será fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones, de acuerdo a lo establecido en su Ley Orgánica y en esta Ley”; refiriéndose en este último caso, a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Como ha sucedido en todos los países que han efectuado reformas administrativas del Estado -con énfasis, alcances y resultados diferentes claro está- cuando en su diseño se consideró la redefinición de su antiguo rol de prestador directo de servicios públicos, promoviendo procesos de descentralización o privatizando su provisión, el Estado conserva sus funciones rectoras y supervisoras. Éstas las ejerce a través de instituciones especializadas que se convierten en una especie de tribunal de derecho con competencias administrativas, encargado de dirimir conflictos entre los operadores autorizados por el Estado para dar el servicio y los usuarios del mismo, que en algunos casos tienen el carácter de simples consumidores, a diferencia de los trabajadores con derecho a la seguridad social.

En ese sentido, los titulares de derechos o cualquier ciudadano o ciudadana, se abocan a las instituciones públicas especializadas para que éstas se encarguen de establecer y tutelar tales derechos, dentro de las competencias que le han sido definidas en sus respectivas leyes de constitución.

En el caso salvadoreño, las personas que consideran que el sistema de pensiones creado por Ley, les ha fallado en el reconocimiento de sus derechos, por alguna omisión de algún operador del sistema, se abocan a la Superintendencia de Pensiones para ser asistidas.

Dado que el alcance sancionatorio de las instancias administrativas se limita a la imposición de multas, la reparación económica por los perjuicios causados a los afiliados, ya sea por omisiones o por fallas de procedimiento de los operadores, al momento de reconocerles sus derechos, tendrá que buscarse en las instancias con las competencias jurisdiccionales correspondientes.

En algunos casos, los afectados tendrán que recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que los ampare ante la posible negación de derechos sociales, por parte de algún operador del sistema. En aquellos casos en que sea el Estado el perjudicado, será la Fiscalía General de la República quien tendrá que demandar al operador por los perjuicios infringido a los intereses del Estado.

No hay que olvidar que los servicios previsionales, prestados en algunos casos por operadores privados, forman parte de los derechos sociales irrenunciables de los trabajadores.⁶ En consecuencia, la violación de estos derechos no admite conciliación, salvo que ésta conduzca a la reparación del daño ocasionado por las fallas en los procedimientos seguidos por los operadores del sistema, para establecer la titularidad de los derechos reclamados por los afiliados o sus beneficiarios, y para cuantificar su valor económico.

Esto no debe verse como un cambio radical en el tratamiento de la tutela de los derechos sociales de los ciudadanos, respecto a la época en que su administración era realizada directamente por instituciones públicas, salvo el hecho que en este último caso, no se disponía de una instancia administrativa independiente, encargada de evaluar su desempeño operativo, que actuara como una instancia no contenciosa para dirimir conflictos entre los prestadores del servicio y los usuarios del sistema. Los afectados tenían que dirigir directamente sus requerimientos a la Corte Suprema de Justicia, para que le fueran tutelados sus derechos.

La reforma institucional producida con la introducción de un sistema de pensiones diferente al que estuvo vigente hasta 1998 en El Salvador, ha contribuido, pues, a la consolidación de la institucionalidad previsional local,

dotando al sistema de transparencia, certeza e instancias especializadas a las cuales pueden recurrir los trabajadores afiliados a él, para que se les garantice el respeto a sus derechos.

Esto último es de extrema importancia. La razón de ser de las instituciones creadas tras la reforma de 1996, tienen como propósito crear un sistema que administre recursos destinados a pagar las prestaciones que deban a sus afiliados para cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte, de acuerdo a la Ley. El propósito central de la institucionalidad previsional actual, es garantizar la implementación de la política pública expresada en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, consistente en la provisión de pensiones a los afiliados y afiliadas al sistema y sus beneficiarios.⁷

Dado que el Estado ya no se encarga de administrar las contribuciones de los afiliados al sistema de pensiones, para disponer en su momento de los recursos financieros necesarios para pagarles pensiones, ni de darle trámite a las solicitudes de pensión, que incluyen como parte esencial la determinación de la titularidad de derechos y los valores monetarios a reconocerles en concepto de pensión, el Estado debe verificar -a través de alguna institución en particular- que los operadores directos del sistema realicen diligentemente esta labor. Se debe asegurar que tal y como lo hubiera hecho en el pasado, una institución pública, eso se haga sin otra motivación que implementar rigurosamente la política pública recogida en la legislación de pensiones vigente.

Aspectos a considerar para evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de la implementación de la política pública de pensiones

Los problemas considerados por el gobierno de importancia prioritaria para la población que vive dentro de su jurisdicción, deben ser atendidos mediante políticas públicas. No hay que olvidar que el Estado y sus instituciones gozan de legitimidad entre gobernantes y gobernados, únicamente

porque buscan el bien común, para lo cual se auxilian de las instituciones públicas (la burocracia).

En ese sentido, es imposible dejar de ver a las instituciones como una expresión tangible del interés estatal por resolver los problemas que agobian a sus ciudadanos y ciudadanas. En pocas palabras, es así como se organiza el Estado para dar respuesta a las necesidades de la población.

Las instituciones son importantes, precisamente, por ser los vehículos a través de los cuales se ejecuta la política pública. Y se constituyen obedeciendo el principio de la división social del trabajo,⁸ justamente para implementarla de manera eficaz y eficiente.

Debido a lo anterior, las leyes constitutivas de las Instituciones Públicas, definen claramente sus respectivas misiones, sus estructuras básicas de gobierno corporativo, el alcance de sus competencias y las fuentes de su financiamiento.

En la medida que su trabajo sea consistente con los propósitos de la Política Pública, y se realice de la manera más económica posible, la gestión de las instituciones deberá considerarse como positiva, ya que su existencia sólo se justifica por las políticas públicas que se llevan a cabo a través de ellas o por la labor reguladora que realizan, cuando su ejecución directa se hace a través de

instituciones descentralizadas (gobiernos locales) o mediante empresas privadas (cuando éstas administran una especie de concesión pública).

Como ya se señaló antes, la implementación de la Política Pública no requiere, necesariamente, la provisión directa de bienes y servicios públicos, la emisión de regulaciones o la creación de símbolos por parte del Estado, en aras de elevar los niveles de vida de la población, lo cual constituye su razón de ser y lo que legitima a un gobierno ante los gobernados. Sin embargo, requiere que establezca los mecanismos necesarios para que se cumplan los objetivos de las políticas.

Como se ha observado en los últimos años a nivel mundial, los gobiernos han venido desconcentrando, y en algunos casos, privatizando, muchas actividades que antes se

...crear un sistema que administre recursos destinados a pagar las prestaciones que deban a sus afiliados para cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte, de acuerdo a la Ley.

realizaban a través de instituciones gubernamentales, obligándolos a modernizarse y a redefinir el rol que jugaban como interventores discrecionales en el funcionamiento de la economía.

No está de más mencionar de nuevo que el logro de los objetivos de política, en caso de descentralización o privatización de la prestación de servicios públicos, debe procurarse por medio de contratos o, en el peor de los casos, de promulgación de leyes especiales, de manera que los proveedores no gubernamentales del servicio, puedan evaluarse mediante parámetros objetivos contenidos en los contratos o en el articulado de las leyes. Esos parámetros constituyen la base sustantiva para alinear los intereses particulares de los operadores con los objetivos de la política.

Como parte del proceso de reforma administrativa del Estado, algunos servicios públicos son concesionados por razones de eficiencia económica y pueden ser prestados por operadores privados. En tales circunstancias, el Estado debe contar con la capacidad para regular su prestación, a fin

de evitar que se deteriore la calidad del servicio, como consecuencia de reingenierías de costo implementadas por el operador privado, sin que ésta sea compensada con un incremento equivalente en la productiva de la industria, que deje inalterado, al menos, la calidad anterior de dicho servicio.

Adicionalmente, se debe disponer de controles apropiados para garantizar que el legítimo ánimo de lucro que guía las decisiones operativas de los inversionistas privados, resulte convergente con los objetivos de la política pública diseñada para resolver problemas angustiantes para la población en su conjunto o para un segmento de ésta.

Esto explica por qué hay instituciones públicas especializadas en controlar y fiscalizar el funcionamiento de ciertas actividades realizadas por actores privados, ya que a través de ellas el Estado ejerce las funciones que conservó, luego de la concesión que hizo para la prestación privada de un servicio público. El campo de la previsión social no es la excepción.

NOTAS:

1. *Cuando el mercado es capaz de solventar eficientemente la demanda de un servicio considerado de interés común para toda la sociedad, este servicio no debería considerarse como servicio público, aunque fuera designado así en algún cuerpo legal. Las contingencias sociales cubiertas por la Seguridad Social pueden ser atendidas de manera privada, sólo por un número reducido de ciudadanos que son los de mayores ingresos y que además, son previsores. Como el mercado no puede atender esta demanda, el Estado se encarga de organizar el mercado respectivo, obligando a los beneficiarios del sistema a participar compulsivamente.*
2. *En Seguridad Social se refieren a esta condición como poblaciones estacionarias.*
3. *El término reforma estructural proviene del hecho que la lógica del esquema anterior (reparto) se cambió completamente, pasando de un sistema de reparto a uno de capitalización individual; la alternativa era efectuar cambios conocidos como paramétricos, preservando la concepción de un fondo común. Los detalles de la reforma no se discuten en este artículo porque el interés principal de éste gira en torno a la política pública y su institucionalidad y no en la solución financiera del problema, que para efectos del presente artículo se considera de interés secundario.*
4. *A diferencia de las concesiones de explotación de servicios públicos convencionales, en el caso salvadoreño, la autorización estatal para la prestación de este servicio público se efectuó mediante resolución emitida por la Superintendencia de Pensiones, sirviendo el contenido de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones como el clausulado a cumplir por parte de los operadores privados, de tal suerte que el incumplimiento reiterado de dicho marco debería conducir, así como sucede ante el incumplimiento de los términos de un contrato, a la revocatoria de la autorización para operar como administradora de un Fondo de Pensiones.*
5. *Teoría de agencia.*
6. *Artículo 50 de la Constitución de la República de El Salvador.*
7. *Lógicamente que el grado de control sobre la gestión eficaz de las políticas públicas ejecutada a través de prestadores privados, es menor al registrado cuando es realizada mediante instituciones públicas. Sin embargo, esto no significa que el Estado se deba desentender de controlar la implementación de la política pública, diseñada para resolver problemas urgentes o deje de evaluar su impacto, en función de los objetivos que la motivaron. Debe recurrirse en todo caso, al diseño de mecanismos alternos para controlar su ejecución, medir su impacto, analizar posibles desviaciones e introducir medidas correctivas, como son las reformas que regularmente se promueven a los marcos legales.*
8. *Modelo burocrático de Max Weber.*