



Con el auspicio de:



**Socializar los costos:**

**LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES  
Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEUDA PÚBLICA  
EN EL SALVADOR 1996-2017**

*Armando Álvarez y Saira Barrera*



Departamento de  
Economía

*1. Sección primera:*

## **La deuda pública en El Salvador**

*2. Sección segunda:*

**Las reformas de pensiones (1996 y 2017) y su relación con la deuda pública salvadoreña. Aspectos Económicos.**

*3. Sección tercera:*

**Las reformas de pensiones (1996 y 2017) y su relación con la deuda pública salvadoreña. Aspectos políticos.**

*4. Sección cuarta:*

**Las pensiones como negocio y el carácter regresivo de la redistribución a través de la deuda previsional.**

*5. Sección quinta:*

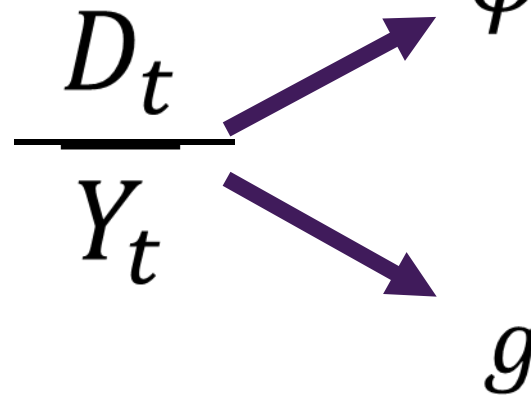
**Conclusiones y Recomendaciones.**

## 1. Sección primera:

# La deuda pública en El Salvador

---

Deuda como porcentaje del  
Producto Interno Bruto (PIB)

$$\frac{D_t}{Y_t}$$


The diagram shows the fraction  $\frac{D_t}{Y_t}$  with two arrows pointing to the variables  $\varphi$  and  $g$ . The arrow pointing to  $\varphi$  is above the horizontal line of the fraction, and the arrow pointing to  $g$  is below it.

Déficit fiscal, diferencia entre  
gastos e ingresos (impuestos)

Crecimiento económico

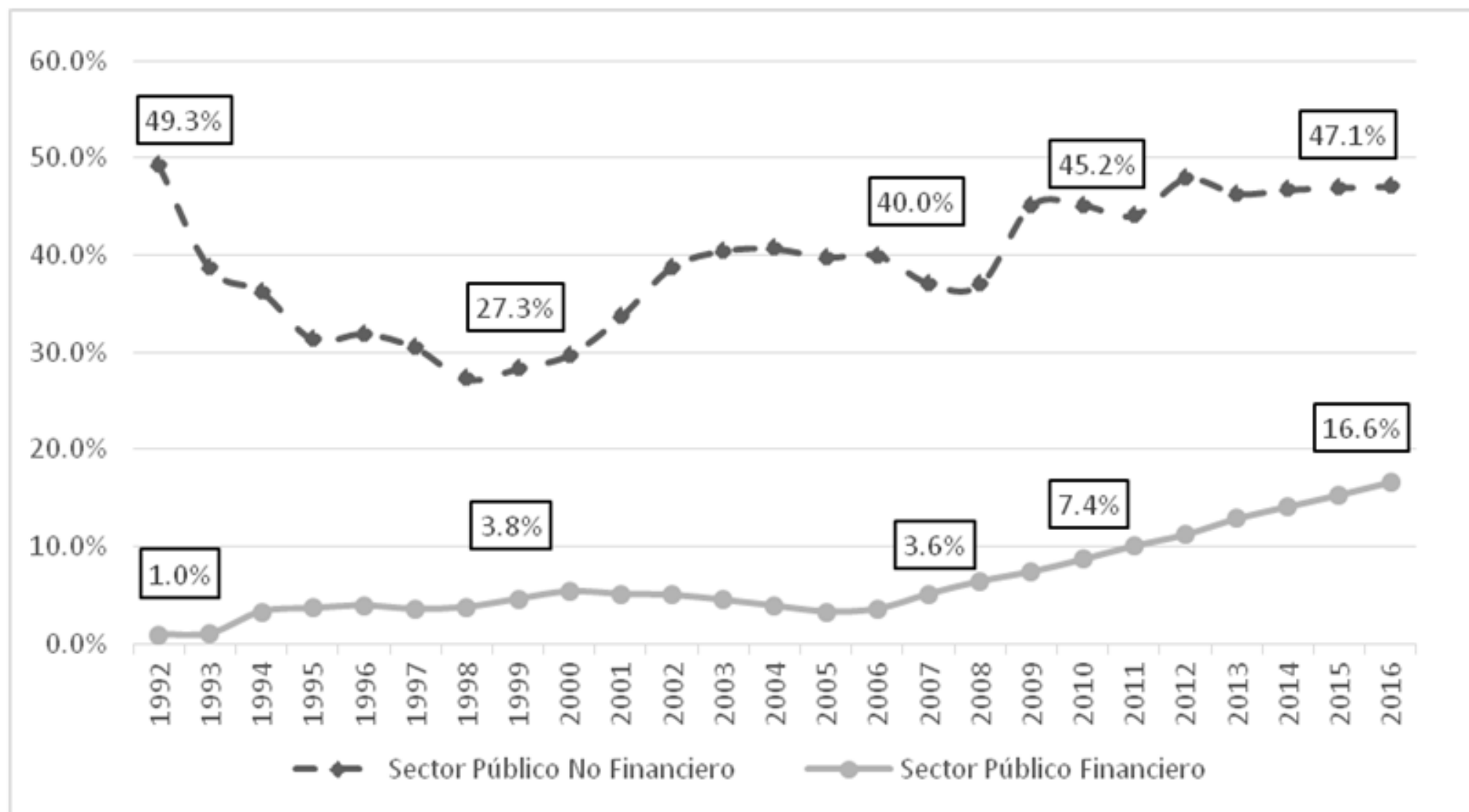


## Tres explicaciones frente al endeudamiento en las últimas décadas

1. Gasto público demasiado elevado y despilfarro, sobre todo en los *últimos años*.
2. Altos niveles de deuda/PIB se explican por bajo crecimiento y no lo contrario, por tanto, las recomendaciones de recorte de gasto minarían aún más el crecimiento económico y la relación deuda/PIB.
3. El alto costo de transición de un sistema público de pensiones a un sistema privado ha agudizado la insuficiencia del erario frente a los compromisos; y la relación deuda/PIB.

# Deuda pública

Gráfico 2: Deuda pública como porcentaje del PIB dividida en SPNF y SPF. El Salvador, 1992-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

## 2. Sección segunda:

# Las reformas de pensiones (1996 y 2017) y su relación con la deuda pública salvadoreña. Aspectos Económicos.

---

- El Sistema público de pensiones era actuarial y financieramente insostenible, *pero no porque fuera público*, sino por estar mal calibrado. Por tanto, era necesario reformarlo.
- Hubo al menos tres propuestas de reforma. El Estado impulsaba una reforma de tipo sustitutivo.
- ¿Cuál de las tres era más conveniente? Se *anunciaron* beneficios de la reforma sustitutiva tanto para el Estado como para población trabajadora. Pero la *evaluación* de estas propuestas fue poco clara.

Finalmente se aprobó la reforma sustitutiva (1996):  
\*Cuenta individual  
\*Administración privada de los fondos

El Estado asumiría los costos de:

- Pago a pensionados del SPP
- Déficit financiero por las personas que quedaron cotizando al SPP
- Gasto por emisión de certificados de Traspaso para optados
- Pago de la pensión mínima
- † Certificado de Traspaso complementario (decreto 1217)
- † Pago de pensiones vitalicias para optados B (decreto 100)

*Cuadro 3: Déficit actuarial subdivido por componente generador a 2017 Millones de US dólares*

Componente	Rendimiento 3%		Rendimiento 4%	
	SAP	18,044.44	75.5%	13,211.90
CT y CTC (3 y decreto 1217)	2,223.58	9.3%	2,061.63	11.1%
Optados B (decreto 100)	6,900.98	28.9%	6,022.75	32.5%
Pensión mínima (4)	8,919.87	37.3%	5,127.52	27.7%
SPP (1 y 2)	5,861.22	24.5%	5,313.31	28.7%
<b>SAP + SPP</b>	<b>23,905.66</b>	<b>100.0%</b>	<b>18,525.21</b>	<b>100.0%</b>

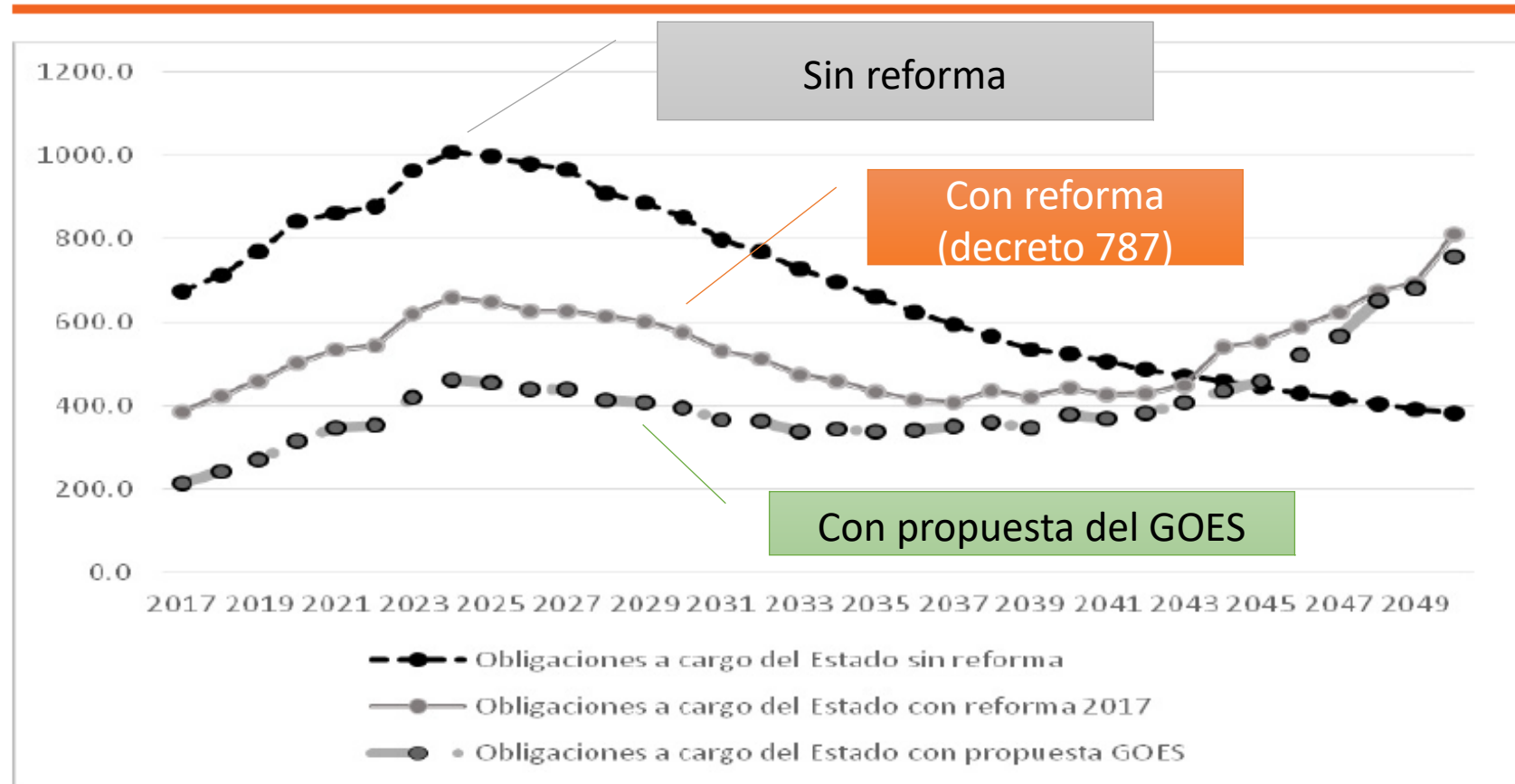


Fuente: elaboración propia con base en Melinsky (2017: 39).



# La re-reforma de septiembre 2017

Gráfico 3: Evolución de flujos de fondos de los compromisos previsionales a cargo del Estado, Millones de US dólares, El Salvador 2017-2050



Fuente: elaboración propia con base en Melinsky (2017a, 2017b).

Nota: para los flujos sin reforma se utilizó las pensiones sin recálculo, la propuesta del GOES es la que mantenía la administración a cargo de las AFP.

## Para las personas trabajadoras las implicaciones fueron:

1. La cobertura aumentó apenas dos puntos porcentuales entre 1993 y 2017. Solo 24 de cada cien PEA cotiza al SAP.
2. No aumentaron los beneficios: más del 60% de solicitantes de una pensión, no cumplen con requisitos, especialmente por baja densidad de cotización (Argueta, Bolaños y Rivera, 2015); las tasas de reemplazo suelen estar por debajo de lo recomendado por OIT.
3. Se formó un duopolio y ello anula los efectos positivos de la competencia (entre ellos, un costo administrativo muy alto)
4. Uso de ahorros en títulos públicos --> Rendimiento nominal bajo, lo cual afecta el tamaño de la CIAP y el monto de la pensión.

Las reformas previsionales no han sido beneficiosas para las finanzas públicas, ni para las personas trabajadoras...

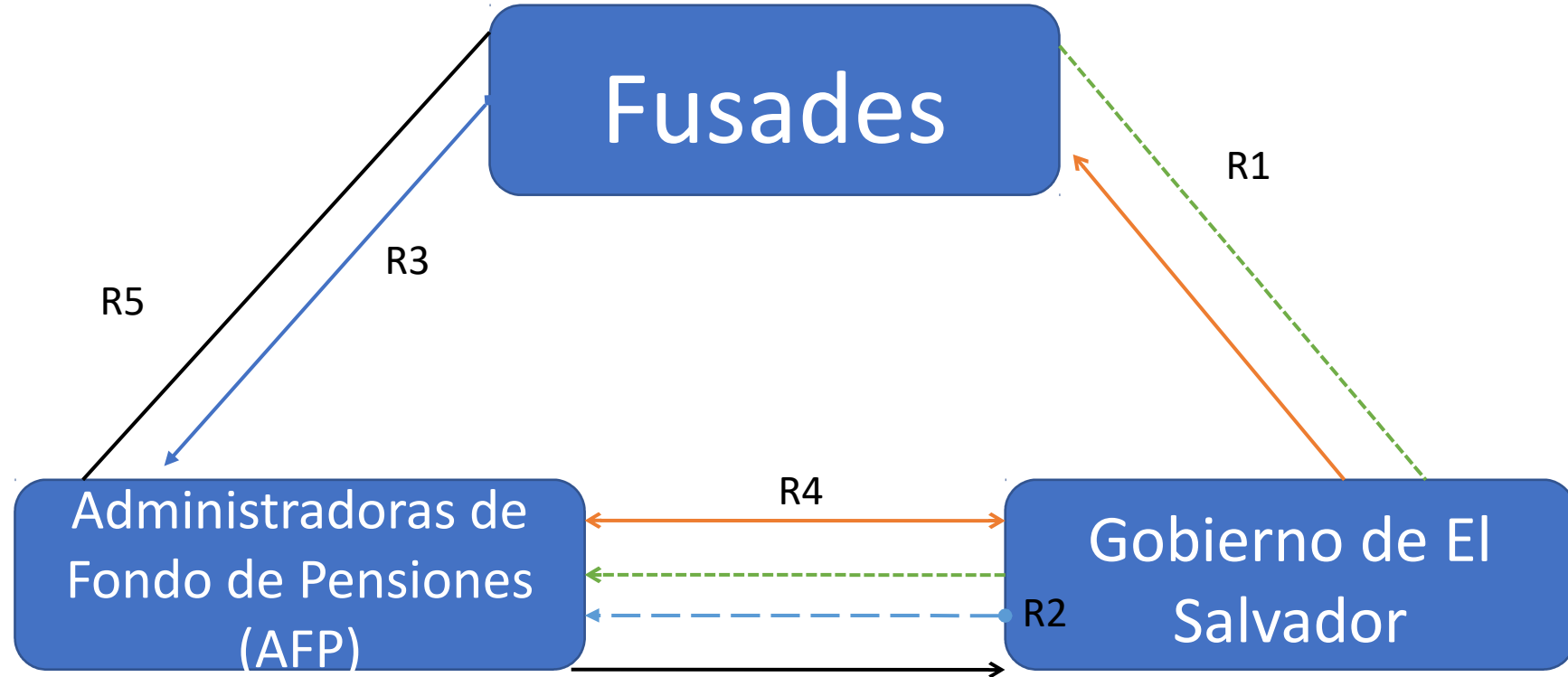
Pero sí lo han sido para el capital financiero... ¿casualidad?

### 3. Sección tercera:

## Las reformas de pensiones (1996 y 2017) y su relación con la deuda pública salvadoreña. Aspectos políticos.



# La puerta giratoria



Ruta 1: Edwin Henry Sagrera Bogle

Ruta 2: Arturo Claudio Enea Tona, José Carlos Bonilla Larreynaga, Orlando Martínez Orellana

Ruta 3: Alejandro Cristiani, Ricardo Kriete, José Gómez Aguirreurieta y Enrique Antonio Luna Roshardt, Miguel Arturo Dueñas, Luis Rolando Álvarez Prunera y Víctor Javier Alfaro Camacho

Ruta 4: Roberto Murray Meza

Ruta 5: Carlos Quintanilla Schmidt

## Mecanismo mediático

- “El rol de los medios de comunicación en manos de las élites para seguir justificando un sistema que produce estas desigualdades se [convierte] en un factor importante para explicar cómo se [genera] y se [refuerza], la captura política” (Cabtree y Durand, 2017: 29)
- LPG y EDH concentran el 72.6% del total de periódicos que circulan (Becerra y Mastrini, 2009: 89-90)



MIÉRCOLES 3 DE FEBRERO DE 2016  
**EL DIARIO DE HOY**  
www.elsalvador.com EL PERIÓDICO DE EL SALVADOR San Salvador • No. 29,188 • 112 páginas • \$0.50

**Se prevé en El Salvador**  
**EL ROBO DEL SIGLO**  
• Afectará a todas las familias salvadoreñas

**EMERGENCIA MUNDIAL: ZIKA SE CONVIERTE EN PANDEMIA**  
NACIONALES  
SE DE LOS MEJORES JUGADORES TRAS LA BOTA DE ORO  
DEPORTES



FOTOGRAFÍA

**HOMICIDIOS IMPARABLES. EL SALVADOR SE DESANGRA A DIARIO**

¿Cree Ud. que se debe corregir el rumbo que lleva el país?

66.1%	SI
30.4%	NO
3.5%	NO SABE

**LA PRENSA GRÁFICA**  
NOTICIAS DE VERDAD  
\$0.50 104 páginas

Miércoles 3 DE FEBRERO DE 2016 San Salvador, El Salvador, C.A.  
www.laprensagrafica.com

**Se prevé en El Salvador**  
**EL ROBO DEL SIGLO**  
• Afectará a todas las familias salvadoreñas

**EMERGENCIA MUNDIAL: ZIKA SE CONVIERTE EN PANDEMIA**  
NACIONALES  
SETE DE LOS MEJORES JUGADORES TRAS LA BOTA DE ORO  
DEPORTES  
CAMPO PAGADO



FOTOGRAFÍA

**HOMICIDIOS IMPARABLES. EL SALVADOR SE DESANGRA A DIARIO**

¿Cree Ud. que se debe corregir el rumbo que lleva el país?

66.1%	SI
30.4%	NO
3.5%	NO SABE

Fuente: Transparencia Activa

# ASPECTOS POLÍTICOS

Fecha	Editorial	Periódico
14 de abril 1998	Véanse con lupa esas cifras	EDH
15 de abril de 1998	Avanza la modernización	LPG
4 de septiembre de 2006	Presentan al legislativo la reforma a las AFP	EDH
31 de julio del 2017	Sala frena intento de despojo de ahorros del trabajador	EDH
28 de septiembre del 2017	No les alcanza porque gastan como marineros borrachos	EDH



## Mecanismo académico

- Desde 1994 -previo a la reforma de 1996-, Fusades ya señalaba la necesidad de una fuente de financiamiento en caso se optara por un sistema de capitalización individual. De igual manera lo hizo con un estudio de Carlos Acevedo en el 2001 y en declaraciones a la prensa por parte de Álvaro Trigueros en 2006.
- Fusades se suma a la ICP, cambia el discurso: “el problema fiscal del gobierno no son las pensiones, es el uso irresponsable del dinero de la gente”. Pero en documentos oficiales ICP reconoce el peso de las reformas previsionales.



2006

El problema fiscal del gobierno **no** son las pensiones, es el uso **irresponsable** del dinero de la **gente**

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones

Fuente: [ICP](#)

2017

*4. Sección cuarta:*

**Las pensiones como negocio y el carácter regresivo de la redistribución a través de la deuda previsional.**

Cuadro 5: Evolución de la recaudación del fondo de pensiones, porcentaje de comisión, monto de comisión y rentabilidad del monto

Año	Recaudación anual (millones de US dólares)	Cotización (porcentaje respecto al IBC)	Comisión (porcentaje respecto al IBC)	Porcentaje de comisión sobre cotización total (C/B)	Monto de comisión para AFP (D*A) (Millones de USD)	Rentabilidad ofrecida al fondo de pensiones (porcentaje)	Monto rentabilizado acumulado (millones de US dólares)	Rentabilidad sin FOP (porcentaje)	Monto rentabilizado acumulado (millones de USD)
Clave	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1998	58.04	9.50	3.50	36.84	21.38	13.04	24.17	13.04	24.17
1999	209.88	10.75	3.25	30.23	63.45	13.04	99.05	13.04	99.05
2000	252.67	11.75	3.25	27.66	69.89	12.56	190.16	12.56	190.16
2001	279.71	12.50	3.00	24.00	67.13	9.18	280.91	9.18	280.91
2002	294.70	13.00	3.00	23.08	68.01	5.27	367.30	5.27	367.30
2003	314.02	13.00	3.00	23.08	72.47	7.39	472.26	7.39	472.26
2004	332.53	13.00	3.00	23.08	76.74	7.78	591.71	7.78	591.71
2005	351.94	13.00	3.00	23.08	81.22	5.78	711.83	5.78	711.83
2006	390.01	13.00	2.70	20.77	81.00	6.10	841.19	6.12	841.35
2007	418.04	13.00	2.70	20.77	86.82	6.33	986.76	6.49	988.41
2008	464.23	13.00	2.70	20.77	96.42	3.14	1,117.23	2.19	1,108.59
2009	475.72	13.00	2.70	20.77	98.80	5.36	1,281.22	7.82	1,301.81
2010	497.92	13.00	2.70	20.77	103.42	4.60	1,448.32	7.84	1,515.39
2011	539.01	13.00	2.70	20.77	111.95	2.82	1,604.35	4.58	1,701.87
2012	569.75	13.00	2.20	16.92	96.42	5.20	1,789.22	9.70	1,972.73
2013	603.15	13.00	2.20	16.92	102.07	2.33	1,935.34	6.39	2,207.41
2014	654.67	13.00	2.20	16.92	110.79	3.93	2,126.56	6.39	2,466.36
2015	690.34	13.00	2.20	16.92	116.83	2.28	2,294.49	5.70	2,730.43
2016	718.02	13.00	2.20	16.92	121.51	3.71	2,505.55	6.39	3,034.22

Fuente: SSF (2017b) para columna A y F. Delgado, et. al (2017) para columna B y C. Bolaños (2013) para los años 2006-2012 de la columna H. GOES (2016) para 2015 de la columna H. La columna D, E, G e I son cálculos propios.

Nota: en 1998 de la columna F se utilizó la misma tasa de rentabilidad de 1999, pues la SSF no cuenta con este dato. Para 2013, 2014 y 2016 de la columna H, se utilizó el promedio del 2006 al 2012 y 2015.

De los USD 8,114.35 millones recaudados entre 1998-2016, USD 1,646.31 para comisión. **La comisión representó el 20.3% del total recaudado**

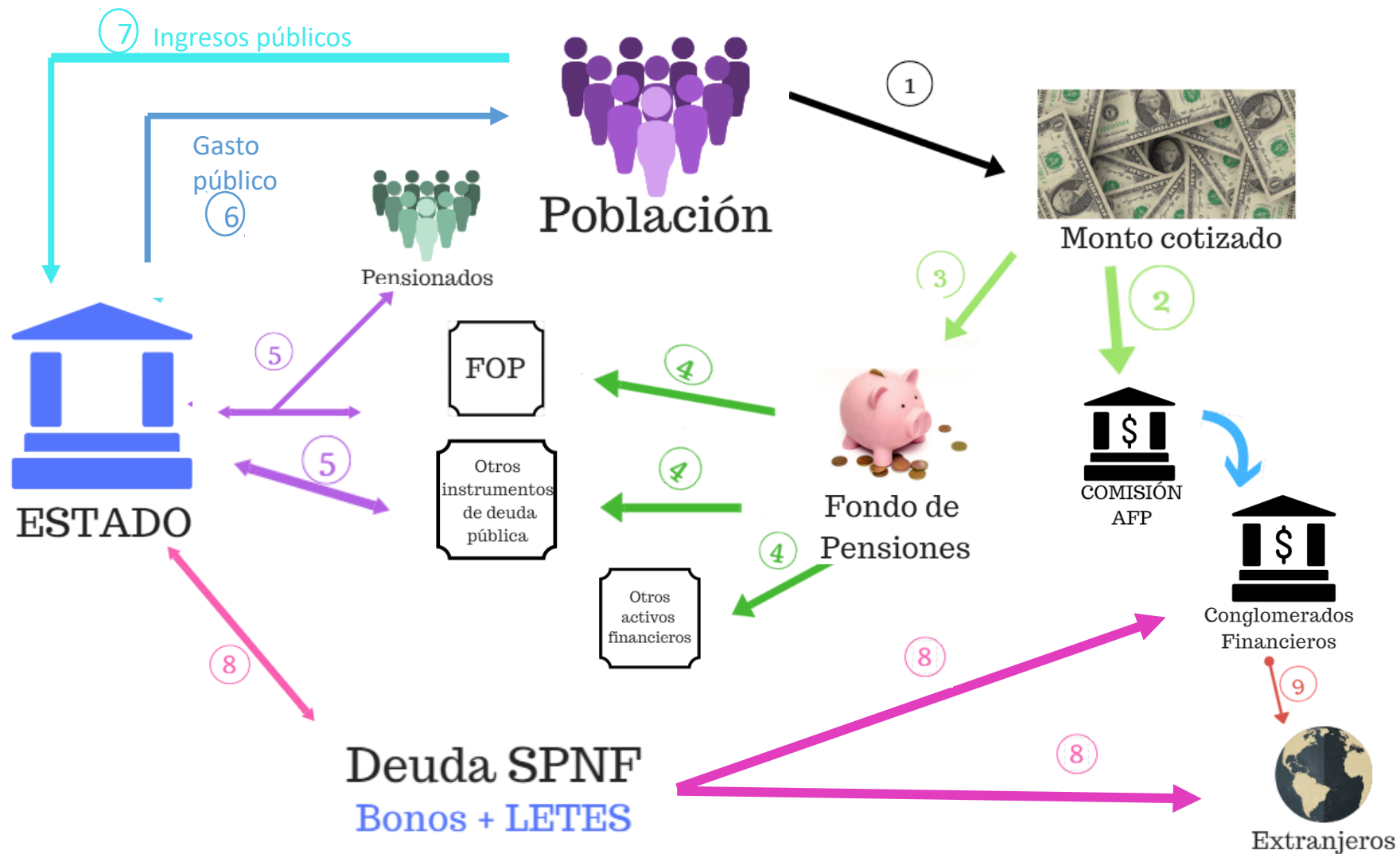
¿Por qué toda la comisión? AFP vinculadas a aseguradoras a través de conglomerados financieros (SC, 2015)

Monto de comisión rentabilizado a 2016 con tasa de rentabilidad de fondo de pensiones: USD 2,505.55 millones → **56.30% de deuda SPF**

Monto de comisión rentabilizado a 2016 con tasa de rentabilidad de fondo de pensiones (sin FOP): USD 3,034.22 millones → **68.17% de la deuda SPF**

De acuerdo con Mesa-Lago (2017) **el 81% del fondo de pensiones está invertido en deuda pública**





Fuente: elaboración propia

## 5. Sección quinta:

# Conclusiones y Recomendaciones.

- El crecimiento acelerado de la deuda pública respecto al PIB en El Salvador es una máscara que oculta el proceso de **redistribución regresiva del ingreso que ha ocurrido** -y sigue ocurriendo-; y que implica el uso de recursos fiscales generados por toda la población para el financiamiento de los costos de transición a un sistema de pensiones que cubre a la minoría de la población económicamente activa.
- Este sistema de pensiones constituye un **nicho de lucro para el capital financiero** a costa de las finanzas públicas y en detrimento del derecho a la seguridad social, en forma de pensiones, para la población salvadoreña, tanto de las personas que cotizan como de las que no lo hacen.
- Las medidas **no han sido neutras**, han sido influenciadas por grupos económicos a través de tres mecanismos (1) puertas giratorias, (2) mecanismo mediático, (3) mecanismo académico.
- Las élites financieras transnacionales han incrementado su poder de **influencia**, esto se manifestó en la re-reforma de pensiones durante el año 2017 en el que contaron con el apoyo de la principal gremial empresarial (ANEP) y el principal tanque de pensamiento (Fusades).



¿Del “robo del siglo”  
al siglo robado?





Con el auspicio de:



**OXFAM**

**Socializar los costos:**

**LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES  
Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEUDA PÚBLICA  
EN EL SALVADOR 1996-2017**

*Armando Álvarez y Saira Barrera*



Departamento de  
Economía