

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.
ESCUELA DE ECONOMÍA.**



**EFFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL DÉFICIT FISCAL Y DEUDA
PÚBLICA DE EL SALVADOR, PERÍODO 1998-2016**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:

GUISELLE CECILIA OSORTO RIVERA.

SILVIA ESMERALDA RAMÍREZ GARCÍA.

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADA EN ECONOMÍA

Noviembre 2017

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rector: Master Roger Armando Arias Alvarado

Vicerrector Académico: Dr. Manuel de Jesús Joya Ábrego

Vicerrector Administrativo: Ing. Nelson Bernabé Granados

Secretario General: Lic. Cristóbal Hernán Ríos

Facultad de Ciencias Económicas

Decano: Lic. Nixon Hernández

Secretario: Licda. Vilma Marisol Mejía Trujillo

Directora de Escuela: Licda. Celina Amaya de Calderón

Coordinador del Seminario: Lic. Erick Francisco Castillo.

Docente Asesor: Licda. María Ángela Rodríguez de Melara.

Docente Lector: Licda. Kenny Jazmín Mendoza de Escobar.

Noviembre 2017

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

AGRADECIMIENTOS

Especialmente a Dios, quien ha estado siempre conmigo en cada etapa de mi vida, por su inmenso amor, por darme la sabiduría y la fortaleza necesaria para alcanzar esta meta.

A mi familia especialmente a mis padres Ana Osorto Iglesias y Ricardo Rivera Lino, y hermanos Gilmar Osorto y Estrella Osorto por sus consejos, amor y apoyo incondicional.

A los docentes que participaron en mi formación profesional.

A mis amigos y compañeros que estuvieron pendientes de mi trabajo de graduación y me motivaron a seguir adelante.

Guiselle Cecilia Osorto Rivera.

A toda mi familia por el apoyo, paciencia y amor brindado en este largo camino, sobre todo a mi madre Alicia García, que siempre estuvo conmigo y me dio ánimos para seguir adelante.

A todos mis amigos/as y compañeros/as que estuvieron pendientes y que siempre expresaron sus buenos deseos para la culminación de mis estudios.

A todas aquellas personas docentes que fueron parte de mi formación académica y que de alguna u otra manera forjaron mi carácter a nivel profesional.

Gracias a la vida por todas sus bendiciones.

Silvia Esmeralda Ramírez García

INDICE

ABREVIATURAS	i
RESUMEN EJECUTIVO	iii
INTRODUCCIÓN	v
CAPÍTULO I: MARCO REFERENCIAL.....	1
1.1 MARCO HISTÓRICO	1
1.1.1 Los Sistemas de Pensiones en Europa y América Latina	1
1.1.2 El Sistema de Ahorro para Pensiones en Chile	3
1.1.3 Sistema de Previsión Social en El Salvador.....	5
1.1.4 Limitaciones del Sistema de Pensiones Salvadoreño antes de la Reforma Estructural..	11
1.1.5 Cobertura de los Sistemas de Pensiones	11
1.1.6 Rentabilidad del Sistema Público de Pensiones	14
1.1.7 Factores determinantes para la Privatización del Sistema de Pensiones	16
1.1.8 Efectos Financieros de la Reforma de Pensiones en los Institutos Previsionales	211
1.1.9 El Déficit Fiscal en El Salvador	266
1.1.10 Comportamiento de la Deuda Pública, período 1990-2000	30
1.2 MARCO NORMATIVO	33
1.2.1 Fundamentos Legales Internacionales sobre el Derecho a la Seguridad Social.	33
1.2.2 Fundamentos Legales Nacionales y Constitucionales de los Sistemas de Pensiones y la Seguridad Social.	36
1.3 MARCO TEÓRICO	41
1.3.1 Consideraciones teóricas que contienen elementos sobre el déficit fiscal	41
1.3.2 Elementos Teóricos sobre El Déficit Fiscal y la Deuda Pública.	44
1.3.3 Elementos Teóricos sobre El Déficit Fiscal y la Deuda Previsional	46
CAPÍTULO II: IMPLICACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL DÉFICIT FISCAL	49
2.1 ELEMENTOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES	49
2.1.1 Las Administradoras del Fondo de Pensión (AFP).	49

2.1.2 Los Certificados de Traspaso	49
2.1.3 Tasas de Aportaciones a Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones, Comisiones y Seguros de las AFP.	51
2.2 ESTADÍSTICAS PREVISIONALES	522
2.2.1 Cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes del Sistema de Público de pensiones y del Sistema de ahorro para Pensiones.	522
2.2.2. Recaudación Anual y Acumulada del Fondo de Pensión.	644
2.2.3. Composición de Cartera Valorizada del Fondo de Pensión	66
2.2.4. Rendimientos Nominales y Reales del Fondo de Pensión, Período, 1999 - 2016.....	69
2.2.5. Los Traspasos al Sistema de Ahorro para Pensiones.....	700
2.2.6. Costo Administrativo del Sistema de Ahorro para Pensiones	733
2.2.7. Certificado de Inversión previsional.	777
2.2.8 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del Sector Público no Financiero para el período 1999-2016.	800
CAPÍTULO III: DEUDA PREVISIONAL, DEFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA	99
3.1 DEUDA PREVISIONAL	99
3.1.1 Deuda previsional acumulada.....	99
3.1.2 Costo Fiscal	105
3.2 DÉFICIT FISCAL	108
3.3 DEUDA PÚBLICA	111
3.3.1 Deuda Pública Interna	115
3.3.2 Deuda Pública Externa.....	116
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119
4.1 CONCLUSIONES	119
4.2 RECOMENDACIONES	123
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXOS	127

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Cobertura de la población del Sistema de Pensiones respecto a la PEA, período 1990-1998.....	13
Tabla 2	Inversión financiera y rentabilidad del Sistema Público de Pensiones, período 1990-2000.....	15
Tabla 3	Situación financiera del ISSS, período 1990-2000.....	22
Tabla 4	Evolución financiera del Régimen del IVM del ISSS, período 1995-1999.....	23
Tabla 5	Situación financiera del INPEP, período 1990-2000.....	24
Tabla 6	Evolución financiera del Régimen del IVM, período 1995-1999.....	25
Tabla 7	Evolución de las leyes en torno a la Seguridad Social en El Salvador.....	37
Tabla 8	Decretos legislativos del Sistema de Ahorro para Pensiones.....	40
Tabla 9	Afiliados, cotizantes, pensionados y la relación cotizante/pensionado del SPP y del SAP, Período 1998-2016.....	54
Tabla 10	Afiliados y cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador, período 1998-2016.....	57
Tabla 11	Recaudación del Fondo de Pensión del Sistema de Ahorro para Pensiones, período 1998-2016.....	65
Tabla 12	Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador, composición de cartera valorizada, período 1998-2016.....	68
Tabla 13	Número de AFPs y concentración de afiliados en las AFPS, período 1998-2016.....	71
Tabla 14	Tasa de interés LIBOR a 180 días, período 1999-2016.....	79
Tabla 15	Transferencias al sistema previsional de parte del Gobierno, período 2000-2015.....	89
Tabla 16	Incrementos a la pensión mínima, período 1998-2011.....	101
Tabla 17	Emissiones, amortización, saldo anual y acumulado CIP A y CIP B, período 2006-2011.....	103
Tabla 18	Emissiones CIP A y B, período 2006-2015.....	106

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1	Déficit fiscal y Deuda Pública del SPNF, período 1990-1999.....	32
Gráfica 2	Cotizantes y afiliados que efectivamente cotizan del Sistema Público de Pensiones, período 1998-2016.....	56
Gráfica 3	Cotizantes y afiliados que efectivamente cotizan en el Sistema de Ahorro para Pensiones, período 1998-2016.....	59
Gráfica 4	Proporción de cotizantes del SPP y SAP, período 1998-2016.....	61
Gráfica 5	Cobertura de afiliados y cotizantes en relación de la PEA, período 1998-2016.....	64
Gráfica 6	Rentabilidad nominal y real del fondo de pensiones de El Salvador, período 1999-2001.....	70
Gráfica 7	Trasposos acumulados al final de cada año en el SAP, período 1999-2016.....	73
Gráfica 8	Costos por administración, período 1998-2016.....	76
Gráfica 9	Emisiones de CIP A y CIP B en millones de US\$, período 2006-2016.....	78
Gráfica 10	Tasa de crecimiento de los ingresos del SPNF, PERÍODO 1991-2016.....	81
Gráfica 11	Ingresos y donaciones del SPNF como % del PIB, período 1990-2016.....	83
Gráfica 12	Causas de las Evasión.....	85
Gráfica 13	Ingresos y donaciones, ingresos corrientes, ingresos de capital y donaciones del exterior, de El Salvador, período 1999-2016.....	87
Gráfica 14	Gastos del SPNF como % del PIB.....	88
Gráfica 15	Valor nominal de los saldos anuales de LETES, período 1998-2016.....	90
Gráfica 16	Tasa de crecimiento de los gastos del SPNF.....	92
Gráfica 17	Gastos y concesión neta de préstamos, gastos corrientes, gastos de capital y concesión neta de préstamos, período 1998-2016.....	96
Gráfica 18	Déficit fiscal de El Salvador, período 1990- 2016.....	108
Gráfica 19	Deuda Pública del SPNF, período 1998-2016.....	113

Gráfica 20	Deuda interna pública del SPNF, período 1998 a 2016.....	115
Gráfica 21	Deuda externa pública del SPNF, período 1998-2016.....	116

ABREVIATURAS

AL	Asamblea Legislativa
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIAP	Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones
CIP	Certificado de Inversión Previsional
CONFIA	Administradora de Fondos de Pensiones
CRECER	Administradora de Fondos de Pensiones
CT	Certificado de Traspaso
CTC	Certificados de Traspasos Complementarios
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
FP	Fondo de Pensión
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IBC	Ingreso Base Cotización
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISR	Impuesto Sobre la Renta

ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LETES	Letras del Tesoro
LIBOR	Tasa de Interés Internacional
MH	Ministerio de Hacienda
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEA	Población Económicamente Activa
PEE	Programa de Estabilización Económica
PEI	Población Económicamente Inactiva
PIB	Producto Interno Bruto
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SP	Sector Público
SPNF	Sector Público No Financiero
SPP	Sistema Público de Pensiones
SPS	Sistema de Previsión Social
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal de esta investigación es evaluar las implicaciones que la privatización del Sistema de Pensiones ha generado en el Déficit Fiscal y la Deuda Pública de El Salvador para el período de 1998 a 2016, considerando la aplicación de las reformas fiscales en el marco del modelo neoliberal, con las que se inicia el proceso de privatización de una serie de instituciones públicas, entre ellas, el Sistema Público de Pensiones del ISSS y del INPEP, a partir de la creación de la Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones en 1996; pero en 1999, a un año de haberse implementado la reforma previsiones, se observan los primeros signos visibles del detrimento de las finanzas públicas, generando a la fecha mayores niveles deficitarios y una deuda pública con tendencia al alza de forma acelerada.

La reforma en el modelo del sistema de pensiones, se fundamentó en una administración privada, con los que se modificó el porcentaje de cotización, requisitos para pensión, el monto del Fondo de Pensión, el número de afiliados, el número de cotizantes, el porcentaje de comisiones y con mayor atención la rentabilidad real del fondo de ahorros, que ha afectado en gran medida el monto de las pensiones. Con ello surge la necesidad de saber el efecto que generan los cambios de las variables internas del Sistema de Ahorro para Pensiones sobre el déficit fiscal y la deuda pública.

En cuanto a la cobertura, el estudio muestra que los afiliados del sistema SAP respecto a la PEA, ha tenido un constante crecimiento pasando del 25% en 1998 alrededor del 100% en 2016, pero los trabajadores activos que están cotizando al Fondo de Pensión representaban un 17% en 1998, habiendo tenido un leve incremento hasta un 25% de la PEA en el 2016, producto del bajo nivel en generación de empleos formales, que ha provocado una brecha mayor entre los cotizantes y la PEA, y un nivel de cobertura insuficiente del Sistema de Ahorro para Pensiones.

La investigación indica que el rendimiento de las pensiones desde sus inicios ha tenido tres momentos, el primero previo a la dolarización del período 1998 a 2000 con tasas promedios anuales de rendimientos reales de 11.1%, el segundo, luego de la dolarización del año 2001 al 2007 con tasas promedios anuales de rendimientos reales de 3.19% y el tercero posteriormente a la crisis económica de 2008 a 2016 con tasas promedios anuales de rendimientos reales de 2.07%, que revela una clara tendencia a la disminución del rendimiento.

Las implicaciones de la privatización de las pensiones sobre el déficit fiscal y la deuda pública, a partir del análisis de las principales variables fiscales; indicó que durante el período de estudio, se generó un alto grado de afectación en su desenvolvimiento, comprobando así la hipótesis general de esta investigación.

El análisis de las variables fiscales, mostraron un resultado de altos niveles de déficit fiscal y deuda pública total (incluyendo deuda previsional), ambas respecto al PIB. Los niveles de déficit fiscal, se deben en mayor medida a la insuficiencia de ingresos y al aumento de los gastos, donde los ingresos totales como porcentaje del PIB para el año 2016 fueron de 21.37%, con un nivel de la carga tributaria de apenas del 16% de PIB, insuficientes para cubrir los gastos totales del Estado, que para ese mismo año representó el 22.26% del PIB, reflejando un déficit fiscal incluyendo pensiones de US\$750.3 millones, que significó el 2.8% del PIB.

En el caso de la deuda del SPNF, esta alcanzó el 46.1% del PIB para el 2016, aunque es un porcentaje menor al mostrado en 1990 con un 56.7% del PIB, tiene una tendencia al alza. La causa más representativa que marcó la deuda pública en 1990, fue la reconstrucción que el país experimentó luego del conflicto armado de la década de los años ochenta; para 2016, la principal causa han sido las políticas económicas implementadas desde 1989, especialmente la privatización del sistema de pensiones en 1996 y sus modificaciones en cuanto a la transformación de la deuda de largo plazo a corto plazo para su financiamiento, que junto a la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales en el 2006 y la crisis económica y financiera que tuvo lugar en El Salvador en el año 2009, que ha tendido a incrementar paulatinamente la deuda pública, hasta llegar a niveles insostenible para las finanzas del Estado.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de graduación tiene como problema fundamental determinar cuáles fueron los efectos de la Privatización del Sistema de Pensiones en el Déficit Fiscal y la Deuda Pública en El Salvador, período 1998-2016. Por tal motivo se justifica esta investigación, porque permitirá tener información sobre los verdaderos factores que incidieron en el proceso de privatización previsional, además de los efectos negativos que genera la privatización de las pensiones en el déficit fiscal, en un contexto de reformas fiscales aplicadas en el marco del modelo neoliberal, así también, de la evolución de las políticas fiscales relacionadas con el financiamiento de las pensiones, tomando en cuenta la deuda que adquirió el Estado a partir del año 2003 con los Organismos Financieros Internacionales y las decisiones que el gobierno ha ejecutado a partir del año 2006, con el establecimiento de una nueva modalidad de financiamiento de las obligaciones previsionales (FOP).

El objetivo principal que se pretende alcanzar con esta investigación es evaluar las implicaciones de la privatización del Sistema de Pensiones en el Déficit Fiscal y la Deuda Pública, en el periodo 1998-2016.

En cuanto a la metodología de la investigación, este estudio según los objetivos planteados, el nivel de conocimiento que se pretende alcanzar, es un tipo de investigación explicativa, que busca realizar señalamientos sobre las causas que motivaron la privatización previsional y los efectos que la reforma de pensiones genera sobre el déficit fiscal y la deuda pública, bajo el contexto del modelo neoliberal. La dimensión de la investigación es de carácter macro ya que el nivel de análisis de la información será a nivel nacional. El enfoque a utilizar es mixto, porque se utilizaran variables, tanto cuantitativas como cualitativas y los métodos a utilizar serán el deductivo, el inductivo, histórica, dialectico y sistémico.

Debido al carácter explicativo del estudio, este permitirá conocer las causas que generó la privatización del sistema de pensiones y su efecto en el déficit fiscal, a través de la aplicación de técnicas o procedimientos que permitan registrar y organizar la información teórica y empírica, por medio de conceptos, hipótesis, datos, etc. de libros, artículos, informes de investigación, estadísticas, entrevistas y otros documentos a utilizar, que genere mayor conocimiento del objeto de estudio, para los cuales se utilizará fichas bibliográficas y de trabajo

El primer capítulo contiene el Marco Referencial, este está dividido en tres secciones: 1. *Marco Histórico*, se explica las características del sistema de pensiones en Europa y América Latina, particularmente el caso de Chile y El Salvador, siguiendo con la descripción de las características más relevantes en cuanto al funcionamiento del Sistema de ahorro para Pensiones, luego se analiza la evolución del déficit fiscal antes de la privatización del sistema previsional, hasta finalizar con el estudio de la deuda pública para el periodo de 1990 al 2016; 2. *Marco Normativo* constituido por las leyes y/o reglamentos nacionales, que regulan al Sistema de Ahorro de Pensiones y a lo referente a la Seguridad Social contemplado en la Constitución de la República, así como también las normas internacionales establecidas por las Naciones Unidas: Declaración de la Organización Internacional del Trabajo, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 3. *Marco Teórico*, se abordan las teorías que contienen elementos sobre el déficit fiscal y su financiamiento, bajo los puntos de vista de la Teoría, Keynesiana y las Nuevas Teorías Clásicas que fundamentarán la investigación

El segundo capítulo de la investigación referente a las implicaciones de la privatización del sistema de pensiones en el déficit fiscal, contiene las estadística previsionales, dividido en ocho secciones: 1. Cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes del Sistema de Público de pensiones y del Sistema de ahorro para Pensiones; 2. Recaudación Anual y Acumulada del Fondo de Pensión; 3. Composición de Cartera Valorizada del Fondo de Pensión; 4. Rendimientos Nominales y Reales del Fondo de Pensión, Periodo, 1999 – 2016; 5. Los Traspasos al Sistema de Ahorro para Pensiones; 6. Costo Administrativo del Sistema de Ahorro para Pensiones; 7. Certificados de Inversión previsional y 8. Comportamiento de los Ingresos y Gastos del Sector Público no Financiero para el periodo 1999-2016.

El tercer capítulo sobre la Deuda Previsional, el Déficit Fiscal y la Deuda Pública, está dividido en tres secciones: el primero referente a la deuda previsional, contiene a la deuda previsional acumulada y el costo fiscal; la segunda sección sobre el déficit fiscal, detalla los ingresos y gastos del SPNF y la tercera sección dedicada a la deuda pública incorpora el análisis en cuanto a la deuda pública interna y externa.

Finalmente en el capítulo cuatro se exponen las conclusiones de la investigación y las recomendaciones pertinentes sobre la problemática del sistema previsional en cuanto a las finanzas públicas.

CAPÍTULO I: MARCO REFERENCIAL

1.1 MARCO HISTÓRICO

1.1.1 Los Sistemas de Pensiones en Europa y América Latina

El Sistema Público de Pensiones que se instauró en América Latina en 1930, provenía del “modelo dominante europeo”, basados en disminuir la pobreza de la población trabajadora, con pensiones públicas para la vejez (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 16)

Entre 1950 y 1960, se establecieron sistemas de pensiones con prestaciones y reglamentos generosos, las prestaciones se basaban en los mejores años o en los últimos años de participación laboral. Posteriormente los sistemas de pensiones se ampliaron, para obtener una mayor cantidad de cotizantes; sin embargo, eran bastante elitistas y además fueron utilizados para contribuir a la solvencia de las finanzas públicas y proveer de esta forma de ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capitales, etc. (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 16)

Entre 1960 y 1970, estos modelos tuvieron redistribuciones injustas: la fuerza laboral con ingresos relativamente bajos recibían menos recursos para su jubilación, frente a un grupo de personas que poseían ingresos relativamente altos. Además, el diseño del sistema y las normas tributarias actuaron en contra de la sustentación financiera, pues muchos países latinoamericanos comenzaron a confrontar serios problemas de desequilibrio financiero, que dejó al descubierto, los problemas de sustentabilidad de los sistemas fiscales (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 17).

Los problemas fiscales de los gobiernos dependían de dos aspectos: la capacidad de la sustentación financiera y la equidad entre generaciones, que generó un debate de reforma al sistema de pensiones en relación a estos elementos en 1990, asegurando que al incrementar los gastos del sistema de reparto se debía tener un respaldo financiero mayor, para preservar el equilibrio, el cual tenía que mantenerse con un medio estable en los planos demográficos y laborales. Sin embargo, la realidad de los parámetros en los países de América Latina a inicios de 1980, mostraron cambios y se presentaron como una carga financiera para los sistemas de pensiones (Alvarenga, 2002, pág. 23)

A largo plazo, el sistema de pensiones debió cubrir el costo futuro de las pensiones y la sustentabilidad fiscal que se requería; así como los efectos que produciría sobre el empleo y el cumplimiento de la normativa legal. Esta serie de factores económicos y sociales provocaron inestabilidad en el desarrollo de la seguridad social en América Latina (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 18).

En la década de 90s, las reformas estructurales privatizaron total o parcialmente las pensiones públicas en el mundo. Cambiaron los sistemas públicos tipificados por: prestación definida, financiación por reparto o colectiva parcial, y administración pública; a través del seguro social, hacia sistemas privados caracterizados por: cotización definida, capitalización plena con cuentas individuales y administración privada con fines de lucro. . (Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits, 2013, pág. 48).

El Banco Mundial (1994) promovió las reformas y prestó apoyo financiero y técnico a muchos países. Las reformas estructurales se iniciaron y llevaron a cabo en América latina y posteriormente en Europa Central y Oriental. Algunas reformas parciales fueron aplicadas en Europa Occidental e implementadas en ciertos países africanos, asiáticos y otros países occidentales industrializadas. La privatización de las pensiones se inició en Chile en 1981 y terminó en Rumania en 2008. Alrededor de 23 países realizaron algún tipo de privatización de pensiones, 13 de ellos en América Latina y 10 en Europa Central y Oriental. La mayoría de las reformas estructurales no tuvieron éxito en fortalecer la relación entre la cotización y el nivel de la pensión, lograr una acumulación de capital sustancial en los fondos de pensiones, así como buenos retornos de capital en América Latina. (Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits, 2013, pág. 49)

1.1.2 El Sistema de Ahorro para Pensiones en Chile

A inicios de la década de los 80s, el gobierno militar de Chile promulgó la Ley de reforma sin discusión pública, sostuvo que el sistema público estaba quebrado, era insuficiente y financieramente insostenible, y que el sistema privado mejoraría, la cobertura, la eficiencia, reduciría los costos administrativos y sería financieramente sostenible. (Mesa Lago, 2013, p.56). Chile fue el precursor en la aplicación del Sistema de Ahorro para Pensiones en América Latina, proceso que fue apoyado por las políticas de reajuste y reestructuración que fomentaban el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 19)

Antes de la reforma, el sistema de pensiones chileno amparaba a la población combinando programas contributivos y no contributivos, y ofrecía generosas prestaciones, pero era extremadamente fragmentado y legalmente complejo; carecía de buena coordinación y adolecía de desequilibrios financieros.

Con el nuevo programa de pensiones, se incorporó regulaciones uniformes, se unificó 33 de los 35 regímenes de pensiones (excepto las Fuerzas Armadas y la policía), se aumentó la edad de jubilación y las cotizaciones. Además el Estado ejerció la función de subsidiar a las AFP's, reguladas y supervisadas por una nueva Superintendencia (Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos, 2010, pág. 19).

La adscripción a los sistemas de pensiones se basó en una solución mixta. Los asalariados que recién se incorporaban a la fuerza de trabajo estaban obligados a afiliarse a una AFP, mientras que el resto quedó en libertad para incorporarse al nuevo sistema o permanecer en el antiguo.

Se establecieron fuertes incentivos para promover el traspaso al régimen de AFP, así se dispuso un aumento de más de 11% en la remuneración líquida de los trabajadores que se trasladaran al nuevo sistema, beneficio que se sustentó, principalmente, en una rebaja en la tasa de cotización. Se estableció, además, la entrega de un bono de reconocimiento por las cotizaciones que los trabajadores hubiesen efectuado en el sistema antiguo (Iglesias & Acuña, 1991, pág. 3).

Con la privatización de las pensiones, el Estado asumió la responsabilidad de ofrecer una pensión mínima a todos los trabajadores que cumplan ciertos requisitos y que, llegado el momento del retiro, no tengan

acumulado un fondo suficiente para financiar una pensión superior a dicho monto. El gasto fiscal necesario para garantizar dicha pensión mínima se ha financiado con impuestos generales.

El Estado ha garantizado asimismo el pago de las pensiones de renta vitalicia contratadas por afiliados con una compañía de seguros, en caso de quiebra de esta última. La cobertura alcanza al 100% del monto de la pensión mínima y al 75% del exceso sobre ésta. (Iglesias & Acuña, 1991, pág. 75).

Antes de la privatización del sistema de pensiones en Chile, la cobertura de la PEA, en el sistema privado se redujo de 73% en 1973 a 29% en 1982, un año después de la reforma. Aunque la cobertura creció a 61.2% en 2007 (el año antes de la re-reforma del 2008) este era todavía inferior a los niveles de 1973. Para el 2008 llegó a 62.8%, disminuyó y se estancó en 2009 debido a la crisis global. (Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits, 2013, pág. 56).

Con la unificación de los numerosos regímenes de pensiones, se redujo los costos en el sistema público y el sistema privado pasó a ser administrado por las AFP's. La competencia no ha funcionado como se esperaba, a pesar de todas las reformas en el mercado de las AFP la participación en el mercado pasó de 21 a solamente 5 entre 1994 y 2008, los cotizantes en las tres mayores AFP creció de 67.1% a 86.4% para esos años, contrariamente a la presunción que disminuirían los costos administrativos, la comisión total promedio sobre el salario subió de 2.44% a 2.68% entre 1981 y 2008 (Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits, 2013, pág. 60)

La tasa de retorno o rentabilidad bruta real del capital total invertido fluctuó de 28.5% en 1982 a 18.9% en 2008. La tendencia de la composición de la cartera por instrumento de inversión en los 28 años de la reforma indica, que la deuda pública disminuyó de 35% a 14% y las instituciones financieras de 33% a 30% mientras que la inversión en acciones aumentó de 12% a 14% y en las emisiones extranjeras de 13% a 28%. Debido a que la mitad de la cartera estaba concentrada en los dos últimos instrumentos en 2007, provocó una fuerte caída en la tasa de retorno en 2008 por la crisis. (Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits, 2013, pág. 62)

Hasta 2016 (año de la tesis), Chile ha tenido un intenso debate sobre reformar nuevamente el Sistema de Pensiones, teniendo como resultado que en 2017 se presentó un Proyecto de Ley al Sistema de Pensiones, con el objetivo de modificar el sistema previsional y anunció medidas para corregir el sistema

de pensiones de la Fuerza Armada. El proyecto está formado por tres ejes, que permite avanzar en lo público y en mecanismo de solidaridad, a través del fortalecimiento del Pilar Solidario, la creación de un Nuevo Ahorro Colectivo administrado por el Estado y de un Consejo de Ahorro Colectivo, con el cual se refuerza el Sistema Integrado de Pensiones, aumenta 5% la tasa de cotización en 6 años (financiada por el empleador), consolidando un sistema de financiamiento tripartito. Además de incluir la dimensión de género, presente en el diseño de la reforma del sistema de pensiones. (Arenas de Mesa, 2017, p.31).

1.1.3 Sistema de Previsión Social en El Salvador.

La economía salvadoreña a partir del año de 1989 experimentó un proceso de cambio estructural basado en la aplicación de políticas neoliberales, que condujo a la privatización de activos y servicios del Estado, iniciando con las del Sistema de Pensiones en 1996. Antes de la privatización, el Sistema Público de Pensiones era administrado por las siguientes entidades:

Como se ha mencionado, antes de la reforma de 1996, el ISSS, INPEP e IPSFA, conformaban los esquemas principales de previsión social, con un funcionamiento autónomo y legislatura propia. Tanto el Régimen del IVM del ISSS, como del INPEP, bajo la modalidad de reparto, constituían el Sistema Público de Pensiones (SPP), que era administrado por estas instituciones.

Durante el periodo de transición de un sistema previsional de reparto a uno de capitalización individual, el SPP dejó de permitir cotizantes, como parte del cambio hacia una administración privada., manteniendo únicamente al IPSFA con su administración y forma de funcionamiento.

Después de la privatización del sistema de pensiones, los esquemas para el otorgamiento de las pensiones dependiendo de la situación de cada individuo y creadas para ayudar a las personas en situación de riesgo de invalidez, vejez o muerte, pueden dividirse en 6 tipos. Los cuatro primeros esquemas funcionan con el régimen de pensiones, bajo el principio de aseguramiento y los dos últimos, con la modalidad de asistencia social (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 60)

1.1.3.1 Sistema Público de Pensiones (SPP).

El sistema de pensiones Público, a cargo del ISSS e INPEP, tuvo por finalidad, la administración de la inversión de sus recursos económicos destinados al pago de sus prestaciones para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, de los empleados públicos y privados. El SPP no muestra afiliados desde el año 1998 pero sigue brindándole sus servicios a los pensionados que estén escritos en el sistema ISSS – INPEP.

a) ISSS

El ISSS se creó con el objetivo de cubrir contra los riesgos a los que están expuestas las personas por enfermedad, accidentes de trabajo, maternidad, invalidez, vejez, muerte y despido involuntario, excepto a los y las trabajadoras agrícolas. (Ley ISSS, 1953). El ISSS administra dos programas, el de salud y uno de pensiones (IVM). El programa de salud dependía del régimen general; que cubría enfermedades comunes, maternidad y riesgos profesionales, brindando servicios médicos u hospitalarios a los trabajadores públicos y privados dependientes. No se toma en cuenta el análisis de este programa, debido a que el propósito del trabajo sobre la privatización del Sistema de Pensiones recae en el programa de pensiones conocido como: Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que otorgaba pensiones a los empleados públicos, trabajadores privados dependientes, docentes del INPEP, independientes del ISSS, como patronos y profesionales.

Antes de la privatización el régimen de pensiones del ISSS se desarrolló como un sistema tradicional de reparto (los trabajadores activos con sus aportes financian a los trabajadores retirados o sus beneficiarios) y acumulación de reservas, contaba con una cotización tripartita, es decir, asegurado, patrono y Estado. Los porcentajes hasta 1994 eran de 3.5% sobre el salario del asegurado, con un aporte del empleador del 2%, los trabajadores 1% y el Estado tenía una participación del 0.5%. Posterior a la privatización en 1998 los porcentajes de cotización con el régimen transitorio pasó a ser del 14% para afiliados al ISSS, 7% corresponde al empleador y 7% al empleado. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 30)

Con la privatización del sistema previsional, muchos cotizantes fueron obligados a cambiarse de sistema y el régimen de pensiones del ISSS fue cerrado, y no acepta nuevos cotizantes, pero mantiene el pago de

las pensiones de las personas que permanecieron en el ISSS. Los requisitos para quedarse o cambiarse al sistema privado de pensiones establecido según El artículo 184 de la Ley SAP, para los asegurados del ISSS como del INPEP, eran:

- Los cotizantes hombres con cincuenta y cinco años o más, y cincuenta años cumplidos o más en las mujeres, fueron obligados a permanecer en el programa IVM del ISSS.
- Los hombres afiliados mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta y cinco, y las mujeres mayores de treinta y seis años y menores de cincuenta, tenían la opción de permanecer en el programa IVM del ISSS o cambiarse previo aviso al SAP.
- Las personas afiliadas (hombres y mujeres) declarados con invalidez permanente o total por riesgos comunes, debían permanecer en el programa de IVM del ISSS.
- Los cotizantes menores de 36 años, por ley pasarían al nuevo sistema y se estableció que todos aquellos que se trasladen, recibirían un Certificado de Traspaso por haber estado asegurados en el Sistema Público de Pensiones.

b) INPEP

En 1975 se crea el INPEP, con el objetivo de administrar los recursos económicos aportados por los contribuyentes, para obtener prestaciones y enfrentar diferentes riesgos, como la invalidez, vejez y muerte (Ley INPEP, 1975). El INPEP creó dos programas de pensiones, uno administrativo y otro docente, que comprende a todos los empleados civiles del sector público, ambos basados en un sistema de reparto, acumulando reservas. El régimen administrativo cubría de forma obligada a todos los empleados civiles del sector público que no estaban en el ISSS. El régimen docente incorporaba a todos los docentes del magisterio público excluyendo a los de nivel universitario.

Las cotizaciones del INPEP las conformaban los aportes de los asegurados y del patrono (Estado), basándose en el sistema de primas escalonadas que tendían a incrementarse, hasta llegar a una prima máxima. Antes de la privatización y según el art. 26 de la Ley INPEP se establecía que el sistema de primas escalonadas para el régimen administrativo estaba estructurado en base a tres escalones de cinco años cada uno, incrementando en 0.5% por escalón los porcentajes de cotización del empleador y del

empleado. Al implementarse el nuevo sistema de pensiones, inició de nuevo un incremento porcentual desde el 1% por año hasta llegar a 14% (7% aportado por el trabajador y 7% por el Estado). El régimen docente al llegar al tercer escalón mantenía el porcentaje de 12% en cotización, a partir de 1999, se inició el incremento porcentual del 1% por año hasta llegar al máximo de 14%, 7% aportado por el trabajador y 7% por el Estado. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 31).

Al igual que el ISSS, el INPEP se cerró a nuevos cotizantes con la reforma sustitutiva de 1998, pero sigue funcionando para atender las obligaciones de pago de pensiones de los asegurados que se mantuvieron en este instituto. (Superintendencia del Sistema Financiero, 2016).

ISPFA

El objetivo de creación de este instituto según explica la Ley IPSFA en 1981, era cubrir contra riesgos a los elementos de la Fuerza Armada por medio de la previsión y la seguridad social.

El financiamiento de este sistema de pensiones se dio por cotizaciones de los asegurados con 4% y un aporte del patrono (Estado) con 4%. (Ley IPSFA, 1980). A partir del 2013 sería de 6% por parte del empleador y 6% lo aportaría el patrono. En la actualidad el modelo de financiamiento se mantiene como uno de primas escalonadas con acumulación de reservas.

Antes de la reforma de 1996, el ISSS, INPEP e IPSFA conformaban los principales esquemas de previsión de la sociedad salvadoreña, funcionando cada una de forma autónoma y con una legislatura propia. Después de la reforma El SPP cuyo régimen era de reparto administrado por el ISSS e INPEP dejó de permitir cotizantes como parte del cambio hacia la administración privada del sistema de pensiones salvadoreño. Pero el IPSFA permanece hasta la fecha bajo su propia administración, pues no fue parte de la reestructuración del sistema previsional salvadoreño. (Aguillón Palacios et al, 2015, p. 34). Por tal motivo, en este documento se excluye al Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada y el esquema de pensiones no contributivas, ya que el propósito es evaluar las implicaciones que la privatización del sistema de pensiones ha generado en el déficit fiscal y la deuda pública en el país.

1.1.3.2 Otros Esquemas de Previsión Social.

a) Régimen de Previsión Social de la Fuerza Armada

Bajo el régimen de previsión social de la fuerza armada se encuentra el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). El IPSFA se encarga de brindar a los miembros de la fuerza armada y a sus familias prestaciones como: Pensión por invalidez, pensión por retiro, pensión de sobrevivientes, fondo de retiro, seguro de vida solidaria y auxilio de sepelio.

b) Régimen de Riesgos Profesionales

De este régimen se encarga el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Uno de sus compromisos es brindar de manera integral atención a la salud y prestaciones económicas a los derechohabientes.

El régimen de riesgos profesionales del cual se encarga el ISSS para los trabajadores del sector público o privado, administra los beneficios cuando se comprueba que las causas ya sea de invalidez (total o parcial), muerte, accidente de trabajo o enfermedad profesional sean verdaderas y válidas. Pero las pensiones serán administradas ya sea por el ISSS, INPEP o la AFP para los cuales está afiliado cada trabajador.

c) Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)

El SAP resultó de una reforma sustitutiva del Sistema de Pensiones Público (SPP) en 1996, sus afiliados tienen derecho al otorgamiento y pago de pensiones por invalidez, vejez o muerte. Las cotizaciones son destinadas a la capitalización individual de las cuentas de ahorro de cada afiliado y son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones en el país (AFP). La afiliación a estas administradoras es obligatoria cuando una persona ingrese por primera vez al mercado laboral. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 63), pero los trabajadores que ya estaban cotizando y que eran menores de 36 años, por ley fueron trasladados al nuevo sistema y se les estableció que recibirían un Certificado de Traspaso por haber estado asegurados en el Sistema Público de Pensiones.

Los regímenes del SPP, IPSFA y SAP, velan por cada grupo de población y tienen en común que los empleados y empleadores realizan contribuciones de sus ingresos para formar reservas, administrados bajo distintas administraciones financieras como la capitalización parcial en el SPP, la capitalización individual en el SAP y un sistema de reparto en el IPSFA. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 62). Dichos esquemas no han compartido marcos normativos, ni plena información en todo el sistema de protección social, por tanto no disponían de indicadores comunes, lo que ha dificultado el establecimiento de datos exactos sobre cobertura. Con la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero creada en el 2011, los diversos sistemas previsionales existentes en el país, es decir, el INPEP, ISSS, IPSFA y las AFPs, son fiscalizados por la Superintendencia del Sistema Financiero, para una mayor unidad entre los esquemas de pensiones contributivas.

d) Pensión básica universal (PBU).

La PBU fue creada en el año 2009 y consiste en otorgar un aporte mensual de 50 dólares entregado cada 4 meses a los adultos mayores para que la población sea más equitativa e incluyente. Los requisitos para que los adultos mayores puedan obtener esta pensión son: Tener 70 años cumplidos o más, vivir en asentamientos urbanos precarios en los municipios que ya estén seleccionados, ser de escasos recursos económicos, y que no gocen de otro tipo de pensión, ya sea propia o heredada (FISDL, 1997)

e) Pensiones para personas lisiadas y discapacitadas a consecuencia del conflicto armado.

El Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD), inició en el año 1993, siendo responsable de la atención del proceso de rehabilitación y reinserción productiva, y de un otorgamiento de prestaciones económicas a las personas que resultaron lisiadas o discapacitados a consecuencia del conflicto armado vivido acá en El Salvador en la década de los 80, así también a los familiares de combatientes que fallecieron en dicho conflicto (FOPROLYD, 1993).

1.1.4 Limitaciones del Sistema de Pensiones Salvadoreño antes de la Reforma Estructural

El sistema previsional salvadoreño formado por el ISSS, INPEP e IPSFA tenía limitaciones, que no permitía mejorar su funcionamiento, las tres instituciones con sus programas de salud y pensiones funcionaban de forma independiente y la coordinación era poca o nada. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 35). Algunas de las discrepancias fueron:

- La rama administrativa del INPEP y del ISSS determinaron que para poder retirarse con una pensión se debía cumplir un mínimo de 35 años de servicios y una edad de retiro de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, pero la rama docente del INPEP, solo era necesario 30 años de servicio, con la opción de retirarse aunque no llegase a la edad de jubilación.
- El salario base para calcular la pensión del cotizante del ISSS era el promedio de los 3 o 5 últimos años, en cambio el INPEP consideraba los últimos 3 ó los mejores 5 años.
- De los tres sistemas de pensiones, el IPSFA era el que mayores privilegios y prestaciones brindaba a sus pensionados.

Estas discrepancias implicaban una problemática porque no existía igualdad de requisitos para optar a una pensión, provocando una desigualdad en los beneficios entre los pensionados que no garantizaba la sostenibilidad fiscal del sistema ni la plena cobertura.

1.1.5 Cobertura de los Sistemas de Pensiones

El gobierno salvadoreño ha seguido el manual de las instituciones financieras multinacionales en cuanto a la aplicación de las políticas neoliberales enfocadas a la privatización de las instituciones públicas, amparadas e impulsadas por el Banco Mundial. En este sentido se creó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en diciembre de 1996, por la cual se autorizaba el traslado del sistema público de pensiones a manos de la empresa privada (llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones), con la promesa de mejorar los servicios de los trabajadores públicos y privados y eliminar las discrepancias o desigualdad de requisitos en cuanto a la obtención de las pensiones en el ISSS, INPEP e IPSFA.

Antes de la privatización, el Sistema de Capitalización Colectiva, mostraba pocas condiciones para que más personas accedieran a los servicios previsionales. No obstante, la cobertura de los cotizantes

respecto a la PEA, presentaba una tendencia creciente, pasando de 18.5% en 1990 a 23.4 % para 1995. A partir de 1996 (año que se aprobó la reforma), la cobertura del Sistema Público de Pensiones reveló una tendencia a la baja pasando del 22.5% a 8.5% para 1998 (año que se implementó la reforma), esto se debió al traslado de los cotizantes del antiguo sistema al nuevo sistema, y por los nuevos pensionados que salieron en ese período (ver tabla 1). En cambio el Sistema de Ahorro Privado muestra una tendencia creciente desde ese mismo año con una cobertura de 23.6% respecto a la PEA. Aunque se observa una leve mejoría en cuanto a la cobertura total del sistema de pensiones en el país, que en 1998 alcanzó el 31.9% de la PEA, esto fue generado por el registro de los trabajadores independientes a una AFP, para que pudieran cotizar durante su vida laboral.

La relación cotizante activo/pasivo del Sistema Público de Pensiones antes de la privatización, muestra una tendencia creciente, con una relación de 7.8 cotizantes por un pensionado en 1990 hasta 10.7 cotizantes por un pensionado en 1995, desde la reforma de 1996, se reduce de 7.8 a 2.8 cotizantes por un pensionado en 1998. (Mungía Lazo, 2003, pág. 86).

En cuanto a la cobertura del ISSS, en el régimen de pensiones sobre invalidez, vejez y muerte, mostró una disminución a raíz de la privatización del sistema de pensiones, pasando de 1, 132, 653 trabajadores en 1997 a 600,921 trabajadores en 1998, debido a que el número de cotizantes se redujo más del 50%, siendo para 1997 de 389,103 cotizantes y para 1998 de 172,235 cotizantes. El número de pensionados tuvo una tendencia creciente con 32,855 pensionados en 1996 hasta 37,723 pensionados en 1998. La relación de cotizante activo/pasivo para 1997, era de 11 cotizantes por un pensionado y para 1998 se da una reducción significativa, pasando a ser de 4 cotizantes por un pensionado. (Ver anexo 1)

La cobertura del INPEP mostró una tendencia decreciente, debido al traslado de los afiliados del sistema capitalización colectiva a las AFP y al otorgamiento de nuevas pensiones. Para 1990 el 7.02% de la PEA se encontraba cubierta por el INPEP, pero el 1997 se logró cubrir únicamente el 6.43% de dicha población. La relación de cotizante activo/pasivo, para 1997 era de 3cotizantes por un pensionado, desde de 1998 se da una reducción significativa, pasando a ser de menos de un cotizante por un pensionado. (Ver anexo 2).

TABLA 1: COBERTURA DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES RESPECTO A LA PEA, PERÍODO 1990-1998

Año	Población Total	PEA	Cotizantes SPP		Total Cotizantes SPP	Pensionados SPP		Total Pensionados SPP	Relación Activo/Pasivo del SPP	Cotizantes del SAP	Total Cotizantes del SPP y SAP	Cobertura SAP (%)	Cobertura SPP (%)	Cobertura Global (%)
			ISSS	INPEP		ISSS	INPEP							
1990	5,251,678	1,884,769	223,555	124,916	348,471	20,078	24,287	44,365	7.8	0	348,471	0	18.5	18.8
1991	5,375,045	1,941,177	244,567	117,908	362,475	22,059	24,446	46,505	7.7	0	362,475	0	18.7	18.7
1992	5,211,014	2,003,506	276,595	121,769	398,364	24,005	27,779	51,784	7.6	0	398,364	0	19.8	19.8
1993	5,438,200	2,069,828	315,925	122,881	438,806	26,045	28,665	54,710	8.0	0	438,806	0	21.2	21.2
1994	5,552,200	2,138,118	347,616	134,239	481,855	18,015	29,289	47,304	10.1	0	481,855	0	22.6	22.6
1995	5,668,600	2,206,555	377,267	138,560	515,827	20,238	27,830	48,068	10.7	0	515,827	0	23.4	23.4
1996	5,787,100	2,275,425	371,961	139,812	511,773	32,855	32,753	65,608	7.8	0	511,773	0	22.5	22.5
1997	5,908,500	2,346,553	389,103	146,382	535,485	35,716	33,072	68,788	7.7	0	535,485	0	22.8	22.8
1998	6,031,327	2,419,143	172,235	33,244	205,479	37,723	34,198	71,921	2.8	397,438	211,308	23.4	8.5	31.9

Fuente: Anuario Estadístico del ISSS, año 2000.

1.1.6 Rentabilidad del Sistema Público de Pensiones

Uno de las justificaciones para privatizar el Sistema de Pensiones descansó en la ineffectividad del Sistema Público de Pensiones de generar recursos para cubrir las obligaciones previsionales.

En la década de los 80 y 90 se observaron cambios en la inversión y la rentabilidad del SPP, debido a las fluctuaciones en la tasa de inflación, y a las disposiciones legales que obligaban a invertir en instrumentos de baja rentabilidad (bonos y préstamos), que impedían una mayor inversión. Sin embargo, fue la inflación uno de los factores que afectó la generación de recursos financieros del Sistema Público de Pensiones, quien mostró una leve mejoría con la implementación de la reforma estructural, pero que con el paso del tiempo se volvió insostenible, finalizando con la Privatización del Sistema de Pensiones. (Mungía Lazo, 2003, pág. 72)

La rentabilidad de la inversión mejoró con la finalización de los préstamos hipotecarios, que en 1989 significaba el 54% de la inversión con rendimientos negativos. A raíz de esto el INPEP trasladó la inversión a instrumentos con los rendimientos negativos más bajos (depósitos bancarios a plazo fijo) que le permitió aumentar su participación en la inversión de 41% a 70%, obteniendo una rentabilidad positiva entre 1993-1997. El ISSS en 1983 transfirió su inversión que estaba colocadas en bonos del gobierno y cédulas hipotecarias a depósitos a plazo fijo, que generaban una rentabilidad negativa más baja, para el año de 1993 la inversión en depósitos significó el 78% de su inversión total con rendimientos positivos (Mungía Lazo, 2003, pág. 73).

La rentabilidad de la inversión del INPEP desde 1990 al 1996 estuvo en el rango de 11.7% a 12.9%, mostrando una mejor orientación de las cantidades destinadas a la inversión, pero a partir de 1997 los rendimientos comienzan a descender paulatinamente de 11.5% a 7.9% para el año 1999. La rentabilidad real muestra porcentajes negativos en aquellos años donde la tasa de inflación fue más alta. De igual forma la rentabilidad de la inversión del ISSS entre los años 1990 al 1996 rondaban en 17.2% y 18.6% respectivamente, pero igual que el INPEP, para 1997 los rendimientos bajaron significativamente, moviéndose de 8.8% a 5.6% para el 1999. Según lo indicado por ambas instituciones la disminución más drástica se generó en 1999 y 2000, debido a la reducción de las tasas de interés en el mercado financiero y a la insuficiente oferta de títulos valores a corto plazo (Mungía Lazo, 2003, pág. 74). Ver tabla 2.

TABLA 2: INVERSIÓN Y RENTABILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, PERÍODO 1980-2000

Año	ISSS					INPEP				
	Reservas Invertidas en millones de US\$	Rendimiento de la Inversión en millones de US\$	Rendimiento Nominal en %	Inflación en %	Rendimiento Real en %	Reservas Invertidas en millones de US\$	Rendimiento de la Inversión en millones de US\$	Rendimiento Nominal en %	Inflación en %	Rendimiento Real en %
1980	20.04	2.28	11.4	17.3	-5.0	15.30	1.13	7.4	17.3	-8.4
1981	24.42	2.84	11.6	14.9	-2.8	20.24	1.62	8.0	14.9	-6.0
1982	27.50	3.44	12.5	11.7	0.7	28.72	2.53	8.9	11.7	-2.5
1983	29.16	4.22	10.4	13.1	-2.4	35.76	3.21	9.0	13.1	-3.6
1984	48.81	4.93	10.1	11.8	-1.5	44.17	4.32	9.8	11.8	-1.8
1985	53.53	5.88	11.0	22.1	-9.1	51.6	5.07	9.8	22.2	-10.1
1986	54.72	7.28	13.3	32.0	-14.2	64.54	6.66	10.3	32.0	-16.4
1987	65.65	8.96	13.6	25.1	-9.2	80.02	8.82	11.0	25.1	-11.2
1988	74.01	9.82	13.4	19.8	-5.3	92.75	10.60	11.4	19.8	-6.0
1989	73.47	11.12	15.1	17.6	-2.1	103.53	11.45	11.1	17.6	-5.5
1990	87.86	15.08	17.2	24.2	-5.6	232.94	13.85	11.7	24.2	-20.1
1991	96.13	15.38	16.0	14.5	1.3	139.2	16.54	11.9	14.5	-2.3
1992	97.61	13.96	14.4	11.1	2.9	148.94	15.04	10.1	11.1	0.9
1993	98.17	15.10	15.4	12.1	2.9	162.16	20.14	12.4	12.1	0.3
1994	112.14	17.38	15.5	8.9	6.1	180.04	23.15	12.9	8.9	3.6
1995	126.98	20.64	16.2	11.4	4.3	203.39	25.61	12.6	11.4	1.1
1996	144.28	26.90	18.6	7.4	10.5	231.04	29.69	12.9	7.4	5.1
1997	171.18	15.06	8.8	2.3	6.5	260.76	30.02	11.5	2.3	9.2
1998	186.25	12.99	6.9	2.9	4.0	290.78	30.02	10.3	2.9	7.6
1999	199.28	11.16	5.6	-0.7	4.9	328.01	25.49	7.9	-0.7	6.2
2000	20.04	3.93	2.0	4.3	-2.3	346.30	19.34	5.6	4.3	1.2

Fuente: Anuario Estadístico del ISSS y Memoria de Labores del INPEP del año 2000

1.1.7 Factores determinantes para la Privatización del Sistema de Pensiones

Para poder hacer un análisis integral sobre los factores que determinaron la privatización del sistema de pensiones público y recoger argumentos no plasmados en otras investigaciones y estadísticas económicas, en esta investigación, además se realizó una serie de entrevistas (Ver anexo 35) a distintos profesionales considerados para esta investigación por su experiencia en temas fiscales, laborales y de pensiones, quienes aportaron las siguientes reflexiones sobre esta temática:

Según el economista fiscal (Balmore López, 2017), expresó que *“El problema del Sistema Público de Pensiones surgió, con el agotamiento de las reservas técnicas del ISSS y del INPEP, donde el gobierno del momento fue incapaz de engendrar una idea que permitiera que el modelo continuara siendo intergeneracional y se buscó la forma más fácil, dando origen al sistema privado de pensiones, dentro de la lógica del mercado financiero y no público. Además estableció que no había capacidad de engendrar una fuente de ingresos para sostener el sistema intergeneracional, y eso significó serios problemas al sistema público, puesto que esto no le permitió sobrevivir”* (Ver anexo 3).

Según (Marta Zaldaña, 2017), Secretaria General de la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES) Sindicalista, con experiencia en temas relacionados con el mercado laboral y los derechos de los trabajadores, *“la principal implicación de la privatización del sistema de pensiones fue el romper con la lógica del derecho y la solidaridad intergeneracional, para favorecer la visión mercantilista de los empresarios dueños de las AFP y compañías de seguro, en detrimento de los derechos de los trabajadores, partiendo del mito que lo privado siempre es mejor que lo público, con el que se comenzó toda una publicidad de desprestigio al ISSS e INPEP, a pesar que estas instituciones podían realizar sus funciones de forma adecuada, ya que contaban con los fondos necesarios y la capacidad instalada”*. (Ver anexo 4).

En este mismo sentido (Roger Gutiérrez, 2017), Reconocido sindicalista, actual secretario de organización y estadista de la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES). Su trabajo, está enfocado en la defensa de los derechos de las y los trabajadores, mencionó, que *“el marco de la privatización de las pensiones, ocurrió bajo una doctrina neoliberal, en la que el Estado era considerado disfuncional, corrupto e ineficiente; con la intención de generar un debilitamiento institucional*

para favorecer los intereses del sector empresarial. Por tal motivo los defensores de la privatización expresaron que la cobertura del antiguo sistema era baja y que existía también baja rentabilidad, justificando que lo mejor era privatizar las pensiones, para tener un mejor servicio, pero en realidad su finalidad no era generar mayor protección social o mejores pensiones, ya que dichas acciones violentaron la Constitución de la República y otros marcos jurídicos que se han derogado, en detrimento al derecho a una mejor seguridad social". (Ver anexo 5)

Para el economista (Raúl Moreno, 2017), Economista e investigador, con experiencia en temas sobre las causas de la privatización de las instituciones públicas y los efectos del modelo neoliberal en la economía, caracterizado por ser defensor de los derechos humanos. asegura que *"la privatización de las pensiones tiene que ver con un marco jurídico y constitucional que se implantó en el país a través del Consenso de Washington, y que a partir de la condicionalidad de los préstamos otorgados por el Banco Mundial y el BID, se ejecutó la visión de trasladar las funciones económicas y clásicas del Estado al mercado, prevaleciendo los intereses del sector financiero, por el cual, un sistema de pensiones fundamentado en el principio de reparto y solidaridad fue considerado inadecuado, y por tanto se justificó la necesidad que la administración del sistema de pensiones fuera llevado a cabo por instituciones privadas, que permitiera incrementar la cobertura, facilitar el acceso a los servicios de seguridad social y aumentar la rentabilidad de la inversión". (Ver anexo 6)*

De igual forma (Cesar Alvarado,2017), economista e Investigador, Senior del Departamento de Investigación Económica y Financiera del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE), indicó que *"debido al retroceso en el crecimiento en el campo económico y social por el conflicto bélico en la década de los 80, se generó un alto déficit fiscal, que ha provocado una alta polarización política y violencia social, pero que con la firma de Los Acuerdo de Paz, se parte de una visión neoliberal, donde se considera que el mercado es el mecanismo que hace una redistribución de los recursos de forma eficiente, donde el Estado era incapaz de administrar los recursos y era el responsable del endeudamiento, que para subsanar la situación, lo mejor era privatizar las instituciones públicas, sin considerar que la lógica del mercado tiene fallas y externalidades negativas; por tanto la privatización de las pensiones obedece a causas estructurales y debido al poder económico y político, que se estaba*

gestando en el sector financiero, antepusieron sus intereses frente a los de los trabajadores, bajo una visión financiera más que de derechos”. (Ver anexo 7)

Para (Alfonso Goitia,2017), reconocido economista e investigador, presidente del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador, con estudios referentes al sistema de pensiones de El Salvador., expuso que *“la privatización del sistema de pensiones venía de una corriente neoliberal de privatización en América Latina, para capturar los espacios más rentables y demostrar que el sistema público era ineficiente, justificando que las reservas técnicas no alcanzaban para pagar pensiones y que por tanto era necesario privatizar, pero todo este mecanismo se antepuso a los intereses de la clase trabajadora, estableciéndose como la estafa del siglo, porque no se ha logrado incrementar la cobertura, ni la tasa de remplazo, pero si las obligaciones previsionales del Estado, que incrementa la deuda pública”.* (Ver anexo 8).

En términos generales según lo expresado por los especialistas, coinciden que la privatización del sistema de pensiones es el resultado de la aplicación de políticas neoliberales en América Latina, ya que se consideraba que el Estado no era capaz de administrar eficientemente sus recursos. Además se indicó que la baja cobertura y calidad del servicio a la seguridad social mejorarían con la privatización, pero según los resultados, estos no han sido los esperados, puesto que va en detrimento de los intereses de la clase trabajadora, ya que los pensionados no han recibido mejoras en el servicio, ni en el pago de sus pensiones.

Los que estaban a favor de la reforma indicaron que el Sistema Público de Pensiones era financieramente insostenible, es por ello que el diputado del partido ARENA, (René Portillo Cuadra, 2017), y miembro de la Mesa de Negociación de Sistema de Pensiones de la Asamblea Legislativa, expresó que *“el colapso del sistema público se debió a la insostenibilidad financiera, porque las cotizaciones en el antiguo sistema no eran suficientes para establecer un fondo en el tiempo, que lo llevó al fracaso, además se consideró que el Sistema Público de Pensiones era muy bondadoso, pues muchas personas solo cotizaban 7 u 8 años, y tenían garantizado pensiones vitalicias y no se contaba con un fondo suficiente para garantizar las pensiones y tampoco con un sistema de rentabilidad”.* (Ver anexo 9).

Por otra parte, lo que se encuentra en la literatura respecto a los factores que justificaron la privatización del sistema de pensiones, se encuentra que el sistema estaba en quiebra, y por tanto era necesario trasladar esa responsabilidad a la administración privada para volverlo más rentable.

Según (Andrade, 2013, pág. 46), en los casos del ISSS e INPEP, la quiebra técnica¹ tuvo sus causas en los siguientes aspectos:

- En ambos sistemas, las tasas de cotización eran bajas, especialmente en el ISSS, que impedía incrementar las reservas del fondo de pensiones. El financiamiento de las pensiones de los trabajadores privados en el ISSS, se obtenía mediante la cotización del 2% para los patronos, el 1% de los trabajadores y el 0.5% del Estado; haciendo un total de 3.5% como aporte al fondo colectivo de pensión. Para los administrativos del INPEP, las tasas de cotización antes de la reforma era de 4.5% el trabajador y 4.5% el Estado haciendo un total de 9% del salario y para los docentes, el trabajador aportaba el 6% y el Estado el 6% haciendo un total de 12%. (Andrade, 2013, pág. 46)
- El mayor número de pensionados en edad para trabajar, menores a los 60 años y con altas pensiones, presionaron las reservas que se habían acumulado desde los inicios de ambos sistemas. (Andrade, 2013, pág. 46)
- La rentabilidad real anual promedio de las inversiones, obtenidas de las reservas de los sistemas del ISSS e INPEP en el periodo de 1980-1992 fueron negativas, de -4.02% en el ISSS y de -7.3% en el INPEP, por una mayor concentración de la inversión en instrumentos de baja rentabilidad y los altos niveles de inflación, aunque los resultados mejoraron de 1994 a 1996 con promedios de rentabilidad anuales reales positivos de 7% para el ISSS y de 3.2% en el INPEP, los efectos negativos en la disminución de las reservas ya estaba dado a causa de las malas inversiones. (Andrade, 2013, pág. 47)

¹ Según Andrade, S. (2013). La quiebra técnica se genera cuando una institución adolece de activos para hacer frente a las deudas. Existen varias causas entre estas están: Pérdidas acumuladas, mala dirección, falta de ingresos etc.

- El traslado de cotizantes de los sistemas del ISSS e INPEP al Sistema de Ahorro para Pensiones, disminuyó los ingresos por cotización e incrementó los egresos por pago de las pensiones, aumentando el déficit de ambas instituciones. En 1998 se tenía 205,638 cotizantes con 71,921 pensionados, en 1999 habían disminuido a 82,216 los cotizantes e incrementado a 86,593 los pensionados. En 1999 los déficits de ambas instituciones fueron financiados con sus reservas técnicas, quienes se agotaron en el año 2000 tanto en el ISSS y en el INPEP.
- La evolución del indicador entre los afiliados activos y pasivos utilizado como instrumento para medir la sostenibilidad del sistema de capitalización colectiva, fue el argumento suficiente para privatizar el sistema de pensiones y es considerado válido hasta la fecha por ASAFONDOS. Se argumentó que el número de pensionados crecía a una tasa mayor que el número de afiliados, las expectativas de vida tendían a crecer y la tasa de natalidad a reducirse. Este indicador presentó una reducción significativa en poco tiempo, pasando de 10.9 cotizantes activos por un pensionado 1986, a 7.2 cotizantes activos por pensionados en 1998, mostrando una reducción de 3.7 en doce años. (Arias Peñate, 2015, pág. 9). Pero esto no ha resultado del todo cierto, pues la renovación generacional en el ámbito productivo pudo ser efectiva, porque la población es joven. Además, para que la relación entre cotizantes y pensionados se incremente, es necesario también aplicar adecuadas políticas de empleo, abrir el sistema e incrementar la cobertura, que vuelve innecesario el haber cambiado de sistema.

1.1.8 Efectos Financieros de la Reforma de Pensiones en los Institutos Previsionales

Además del análisis de la cobertura del Sistema Público de Pensiones y la rentabilidad de la inversión, es necesario conocer el comportamiento de los ingresos, egresos y resultado operacional, del ISSS e INPEP, que fueron considerados también como una de las razones para la privatización del sistema de pensiones en El Salvador.

ISSS

La evolución financiera del ISSS, luego de la privatización de las pensiones, visualiza una reducción considerable del resultado operacional que va desde US\$20.04 millones para el año 1997 a US\$1.21 millones en 1998, manteniendo una tendencia a la baja; para el año 2000 se generó un déficit de US\$89.68 millones, a partir de ese mismo año se incrementó el aporte del Estado para cubrir dicho déficit en US\$25.02 millones.

En la década de los 90, el volumen de recaudación de cotizaciones al ISSS antes de la privatización de las pensiones era favorable, pues los ingresos totales en recaudación pasaron de US\$27.51 millones en 1990 a US\$72.70 millones en 1998. Por la vía de los egresos también mostró una tendencia creciente, ya que en 1990 estos fueron de US\$22.17 millones y para 1998 llegaron hasta US\$71.47 millones.

El comportamiento de los ingresos y gastos al final de la década de los noventa, refleja una relación totalmente desfavorable, mostrando un déficit operacional a un año de la privatización de las pensiones con un monto de US\$46.59 millones, que provocó la utilización de las reservas para financiar el déficit de 1999, por un total de US\$46.25 millones. Posteriormente se incrementó el aporte del Estado, por el agotamiento de dichas reservas de la institución.

El incremento del gasto a lo largo del tiempo se debió al pago de los Certificados de Traspaso, que al cabo de un año, luego de la privatización tuvo un valor de US\$5.29 millones. (Mungía Lazo, 2003, pág. 99). A continuación se muestra en la tabla 3 la evolución de la situación financiera del ISSS desde 1990 hasta el 2000.

TABLA 3: SITUACIÓN FINANCIERA DEL ISSS, PERÍODO 1990-2000
(MILLONES DE US\$)

Rubros/Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo Inicial de la Reserva	14.76	89.35	81.68	86.69	95.01	104.18	115.22	107.42	108.78
INGRESOS									
Cotizaciones	14.81	17.01	17.15	23.34	28.92	34.26	38.02	41.54	59.39
Producto de la Inversión	12.69	11.83	10.87	12.86	13.80	14.35	17.85	15.06	12.96
Otros Ingresos	0.049	0.06	0.04	0.13	0.24	0.26	0.26	0.38	0.35
Subtotal Ingresos	27.56	28.93	28.10	36.35	42.97	48.88	56.13	56.99	72.70
Total Ingresos	27.51	28.95	28.12	36.33	42.97	48.91	56.11	57.02	72.70
Pago de pensión y rentas	19.11	22.77	22.91	25.89	30.29	36.28	44.98	29.61	69.62
Retención de Certificados de Traspaso	0	0	0	0	0	0	0	0	0.02
Gastos Administrativos	3.06	3.20	3.01	3.33	4.21	4.90	2.78	6.22	1.82
Otros Gastos	0	0	0	0	0	0	0	10.28	0
Total Egresos	22.17	25.99	25.92	29.23	34.51	41.18	47.77	35.84	71.47
Resultado Operacional	5.38	2.97	2.19	7.08	8.45	7.72	8.36	20.04	1.21
Utilización de Reservas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aportes del Estado	1.49	0	0	0	0.65	1.46	0.64	1.94	0.07

Fuente: Anuario Estadístico del ISSS, año 2000.

La evolución financiera de los programas del régimen de la pensión básica sobre Invalidez, Vejez y Muerte del ISSS, presentó saldos negativos para el año 1997 y 1999. El total del ingreso tuvo un aumento continuo desde 1996 hasta 1998, pasando de US\$56.78 millones a US\$72.8 millones, pero en 1999 disminuyó, cerrando con US\$43.2 millones, menor que el obtenido en 1998 en 40%. El gasto por pago de pensiones refleja un crecimiento de 20% para el año 1999, respecto a lo gastado en años anteriores. Acá tiene particular importancia el pago de los Certificados de Traspaso que para el año 1999 fue de US\$5.30 millones, mientras que en 1998 solo se incurrió en US\$0.02 millones. (Ver tabla 4 y anexo 10).

**TABLA 4: EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL REGIMEN DE IVM DEL ISSS,
PERÍODO 1995-1999 (EN MILLONES US\$)**

AÑO	INGRESOS	GASTOS	RESULTADO
1995	50.36	41.2	9.16
1996	56.78	47.79	8.99
1997	58.88	66.69	-7.81
1998	72.8	71.49	1.30
1999	43.2	89.49	-46.29

Fuente: Anuario estadístico del ISSS, año 2000.

INPEP

En el caso del INPEP la situación financiera después de la reforma presentó resultados similares a los del ISSS, En la tabla 3, se muestra el nivel de recaudación, que disminuyó respecto a los compromisos financieros de las pensiones del antiguo sistema y las incorporaciones después de la reforma. Con el agotamiento de las reservas técnicas, es el Estado fue quien respondió con los compromisos financieros del pago de las pensiones de este instituto previsional. (Mungía Lazo, 2003, pág. 101).

El nivel de recaudación fue creciente desde 1990 con un total de US\$25.60 millones, hasta 1997 con US\$101.15 millones, en 1998, los ingresos descendieron a US\$44.36 millones, debido a una caída de las cotizaciones y aportaciones por la salida de cotizante debido a la privatización. Para el año 1999 el total de ingresos se incrementó a US\$70.29 millones, menor al registrado en 1997. Los ingresos por aportaciones y cotizaciones tuvieron mayor relevancia en los ingresos corrientes del INPEP, por la relación que guardó con el número de cotizantes y fue la más afectada a partir de 1998. La recaudación para 1997 llegó a US\$67.16 millones y solo de US\$ 31.0 millones en el año 1999, con una disminución de US\$36.16 millones (Mungía Lazo, 2003, pág. 101).

La tendencia mostró una reducción significativa de los ingresos, comparados a la tendencia creciente de las obligaciones, generando un déficit en 1998 de US\$55.76 millones, que debía cubrir el Estado, debido a la baja del número de cotizantes del antiguo sistema de pensiones y el incremento del gasto por los trabajadores que se pensionaron y al pago de los certificados de traspaso. (Mungía Lazo, 2003, pág. 96).

El gasto se incrementó considerablemente a partir de 1996, pasando de US\$53.23 millones a US\$120.81 millones en 1999. El pago de las pensiones presenta un aumento continuo a partir de 1996, con gastos de US\$44.29 millones, para 1999 esto significó un gasto de US\$79.25 millones.

El pago de Certificados de Traspaso, tomó mayor relevancia a partir del año 2000, donde se pagaron US\$2.09 millones en comparación a los años anteriores en los que no se registraba gastos en este rubro. A continuación se muestra la tabla 5, sobre la evolución de la situación financiera del INPEP desde 1990 hasta el año 2000.

TABLA 5: SITUACIÓN FINANCIERA DEL INPEP, PERÍODO 1990-2000
(MILLONES DE US\$)

Rubros/ Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS											
Aportaciones y cotizaciones	0	28.39	25.51	33.71	42.10	49.54	58.99	67.16	0	31.00	26.54
Rendimientos por inversión de Reservas	27.60	17.98	14.33	20.30	23.13	25.6	29.65	27.73	30	25.49	19.33
Otros Ingresos	0	0.45	0.26	1.06	0.02	2.54	4.94	6.25	14.36	13.79	14.98
Total Ingresos	25.60	46.84	40.12	55.09	65.25	77.69	93.6	101.15	44.36	70.29	60.86
EGRESOS											
Pago de pensiones y rentas	18.23	34.79	25.62	34.49	39.21	30.43	44.29	50.48	73.57	79.25	86.74
Otras Prestaciones	0	1.44	1.43	1.67	2.16	2.36	3.2	3.49	4.90	5.24	5.41
Certificados de Traspasos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.09
Gastos Administrativos	0	3.53	3.40	5.03	4.4	5.38	4.32	5.96	5.6	5.66	5.58
Otros Gastos	0	0.39	0.83	0.01	0.00	1.32	1.41	19.02	16.04	30.65	17.81
Total Egresos	18.23	40.17	30.83	41.22	45.77	39.50	53.23	78.97	100.12	120.81	117.65
Resultado Operacional	9.37	6.67	8.80	13.85	19.48	38.18	40.36	22.18	-55.76	-50.51	-56.78
Utilización de Reservas	0	0	0	0	0	0	0	0	55.65	50.51	56.68
Aporte del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	96.50

Fuente: Memoria de Labores y Anuario Estadístico del INPEP, año 2000

La evolución financiera del IVM del INPEP, se puede observar una tendencia creciente de los ingresos, desde US\$74.72 millones en 1995, a US\$104.67 millones en 1998. De igual forma los gastos se incrementaron de US\$39.64 millones en 1995, a US\$100.26 en 1998. Para el año 1999 se generó un déficit de US\$50.75 millones, debido a una reducción significativa de los ingresos en US\$ 34.36 millones y a un incremento de los gastos en US\$20.08 respecto al año anterior (ver 6 tabla y anexo 11).

Los ingresos provenían principalmente de las cotizaciones de los afiliados, así como de las aportaciones del Estado como patrono, en los últimos años disminuyeron por la reforma al sistema de pensiones. Los egresos crecieron principalmente por los pensionados que continuaron en aumento y por el pago de los Certificados de Traspasos. En 1999 el resultado fue negativo, debido a que gran cantidad de afiliados se trasladaron al SAP.

TABLA 6: EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL REGIMEN DE IVM DEL INPEP, PERÍODO 1995-1999
(EN MILLONES US\$)

AÑO	INGRESOS	GASTOS	RESULTADO
1995	74.72	39.64	35.08
1996	93.64	53.47	40.17
1997	103.45	79.29	24.16
1998	104.67	100.26	4.41
1999	70.31	121.06	-50.75

Fuente: Boletín estadístico del INPEP.

1.1.9 El Déficit Fiscal en El Salvador

a. Política Fiscal de 1989-1998

A partir de 1989, se aplicaron medidas contempladas en los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica, con el argumento de mejorar la gestión del gasto público, liberar al sector privado de las presiones tributarias y fortalecer la administración del sistema de recaudación tributaria. Con este supuesto, se ejecutaron reformas fiscales para ampliar la recaudación y racionalizar los recursos, para obtener préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, bajo la condición que el Estado garantizaría parte del pago en concepto de intereses por la deuda, pero en realidad con este mecanismo se generó un círculo vicioso de pagar deuda contratando más deuda, y pagar intereses sobre intereses, que a futuro se volvió financieramente insostenible. Por otra parte mediante el Programa de Estabilización Económica se buscaba controlar la inflación, la liberalización del tipo de cambio, la aplicación de políticas monetarias restrictivas, además de establecer una política fiscal contractiva. (Mungía Lazo, 2003, pág. 37).

La reforma fiscal en la fase de estabilización económica tenía los propósitos siguientes: mantener la disciplina fiscal, con el ajuste los desequilibrios macroeconómicos de la balanza de pagos, inflación y fuga de capitales; priorizar el gasto fiscal por la vía del recorte de los servicios públicos; mantener un sistema tributario eficiente, con base amplia, reglas simples y tasas moderadas que desincentiven la evasión. (Mungía Lazo, 2003, pág. 38).

Algunas medidas adoptadas con el Programas de Ajuste Estructural fueron: la reorganización del sistema tributario, con una estructura simple de tres impuestos (IVA, Impuestos Sobre la Renta y Aranceles), la eliminación de los Impuestos a las Exportaciones y al Patrimonio, la simplificación del Impuesto Sobre la Renta, y la sustitución de los timbres fiscales por el IVA. (Mungía Lazo, 2003, pág. 39)

A pesar de realizar las reformas fiscales con el objetivo de mejorar la recaudación y administración de los ingresos tributarios, el cambio más importante ocurrió en los impuestos indirectos, al desplazar la base imponible desde el capital hacia el trabajo; pero el bajo nivel de recaudación tributaria no ha generado el equilibrio fiscal esperado, debido a la improductividad e ineficiencia del gasto público y por una estructura

tributaria regresiva con altos niveles de evasión e insostenibilidad de los esquemas de incrementos (Mungía Lazo, 2003, pág. 41).

La dependencia del Estado para sufragar el gasto social con deuda pública, indica su incapacidad para elevar la recaudación tributaria, además, resultado de la privatización del sistema de pensiones, se agravó la situación fiscal del país, presionando las finanzas públicas al deterioro, dado que el Estado asumió el costo de la reforma y los costos derivado de la pensión mínima y de asistencia social. (Mungía Lazo, 2003, pág. 42).

b. Los Ingresos Públicos

A partir de las nuevas directrices de la reforma fiscal, implementadas al inicio de la década de los 90, aplicadas a raíz de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica, se privatizaron algunas instituciones públicas con el supuesto que esto incrementaría los ingresos del SPNF con la venta de los activos públicos, pero en la realidad estos ingresos que se agotaron al momento de la transacción.

Entre 1990 y 1996 los ingresos del SPNF se incrementaron del 15% al 17% respecto al PIB. Los ingresos públicos están fuertemente determinados por los ingresos corrientes, a partir de 1997 presentaron una baja de dos puntos porcentuales respecto al PIB, ya que éstos a su vez están determinados por los ingresos tributarios, y tuvieron una reducción en la recaudación del 10.2%. En 1998 los ingresos corrientes representaron el 14.8% del PIB, cuando el total de ingresos públicos alcanzaba el 14.9%; mostrando una participación irrelevante el ingreso de capital y las donaciones. (Ver anexo 12)

En 1998, los impuestos indirectos representaron el 72.1% del total de los ingresos tributarios y solamente el 27.9% los impuestos directos. (Mungía Lazo, 2003, pág. 49). Ver anexo 13, sobre los ingresos tributarios en el período 1988-1998.

Dentro de los ingresos corrientes, además de los ingresos tributarios se encuentran los ingresos no tributarios, la contribución a la seguridad social y el superávit de las empresas públicas.

Los ingresos no tributarios no variaron significativamente a lo largo de la década, en 1996 alcanzó un máximo de 2.3% del PIB, luego disminuyó al 2% en 1998. La contribución a la Seguridad Social no mostró cambios significativos, oscilando entre un 1.4% del PIB para 1990-1992 y un 1.9% del PIB para 1996-

1998. Este tipo de ingreso tiene un destino predeterminado, no se puede disponer libremente y tiende a disminuir por la privatización previsional hasta que desaparezca el antiguo sistema, ya que es el sector privado el que absorbe esta fuente de ingresos. El superávit de las empresas públicas y financieras se mantuvo sin mayor variación, con un nivel de participación en el ingreso que va del 1.1% al 2.2% del PIB para 1990-1996. En 1998 se redujo a 0.6% del PIB, porque con la privatización de las empresas públicas que generaban superávit dejaron de percibir ingresos por recaudación. (Mungía Lazo, 2003, pág. 46).

c. El Gasto Público

A pesar de las medidas implementadas para reducir el gasto del Estado, no lograron su cometido, ya que las principales erogaciones pertenecen al gasto corriente, que en 1997 representó el 13.8% del PIB. El gasto que mayor peso tiene sobre esta cuenta es el destinado al consumo para el pago de remuneraciones, que se ha mantenido alrededor del 10.5% del PIB, mientras que lo destinado a la Inversión Bruta de Capital se ha mantenido en torno al 4% del PIB, con un máximo nivel de 6.5% en 1992, el gasto de capital tuvo poca variación en torno al 3.7% del PIB. (Mungía Lazo, 2003, pág. 53). Ver anexo 14, sobre los gastos del SPNF.

La diferencia del total de gasto, más la Concesión Neta de Préstamos, menos el pago de los intereses, presentó una reducción significativa, para 1998 representó el 17%.

Las transferencias de capital en términos del PIB, osciló alrededor del 3%. La cuenta del SPNF y la Concesión Neta de Préstamos, presentó su nivel máximo en 1992 con un porcentaje del 20.6% del PIB y mostró una reducción considerable con un nivel mínimo de 17.6% del PIB para 1997.

En definitiva, al considerar la situación financiera del gobierno es evidente que el Estado ha gastado más de los ingresos que ha obtenido y que la privatización del Sistema de Pensiones agravó su situación financiera, por la disminución del ingreso en concepto de cotizaciones y el incremento de los compromisos por los que ha respondido el Estado. Los motivos que implican efectos negativos sobre el Déficit Fiscal, descansa en los supuestos y principios en los que se basa la reforma sobre la privatización del sistema de pensiones, recogidos en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y que provocan una contrapartida, debido a la responsabilidad que el Estado adquiere, pues dichos compromisos son los que en definitiva afectan la situación fiscal del gobierno. (Mungía Lazo, 2003, pág. 83)

d. Comportamiento del Déficit Fiscal, periodo 1990-2000

El comportamiento del déficit fiscal ha presentado un carácter “pro cíclico”, con deterioro en periodos de recesión e incrementos en periodos con mayor dinamismo en la economía. Debido principalmente a una política de gasto “contra cíclica”, con aumentos del gasto en periodos de desaceleración económica y reducción del mismo durante periodos de crecimiento, mientras que los ingresos presentan características contrarias, es decir, “pro cíclicas” (Acevedo, 2000, pág. 93)

El déficit fiscal alcanzó su nivel mayor en 1992 con un 6.5% del PIB, luego disminuyó a un punto mínimo de 0.9% en 1995, debido a las reformas fiscales impulsadas al inicio de la década y al dinamismo de la economía, provocando un aumento de los ingresos y una reducción del gasto, producto de la concepción que el Estado debe invertir menos en la economía, en promedio el déficit fue de 3.4% del PIB. (Escobar & Landaverde, 2008, pág. 34).

De 1996 al 2000 el promedio del déficit fiscal fue de 2.8%, deteriorándose respecto al periodo anterior, producto del comportamiento de los ingresos y gastos acorde al ciclo económico, que fue de menor actividad, siendo el inicio de la fase recesiva del ciclo. Para el año 1996 el déficit fue de 2.6% respecto al PIB, conforme al año en que hubo menor tasa de crecimiento económico (1.7%), luego paso al 1.9% del PIB en 1997, hasta un 3.8% del PIB en el 2000. (Ver anexo 15 y gráfica 1).

Según el PNUD, en su informe sobre Desarrollo Humano 2005, a pesar que el déficit fiscal en El Salvador no ha sido tan alto, al ser expresado como porcentaje del PIB, condujo a las finanzas públicas a una trayectoria insostenible. (PNUD, 2005, p.108). En el anexo 15, se puede observar que el déficit fiscal es el mismo DESDE 1990 hasta el año 2000, porque no se había sentido la presión de la privatización del sistema de pensiones; es a partir del 2001, que se puede notar el diferencial, debido a que el gobierno asumió el pago de las pensiones sin tomar en cuenta que tienden a incrementarse, especialmente cuando las reservas técnicas comenzaron agotarse en el 2001 (FUSADES, 2000, p.12). Información que es analizada con más detalle en el capítulo III, al verificar los efectos que generó el agotamiento de las reservas técnicas y la deuda previsional sobre el déficit fiscal, después de la privatización del sistema de pensiones.

1.1.10 Comportamiento de la Deuda Pública, período 1990-2000

Uno de los elementos importantes para explicar el comportamiento de la deuda pública total, es el resultado acumulado de los déficits fiscales, ya que cada vez exigen un mayor financiamiento externo e interno. Para conocer las implicaciones del déficit fiscal en la deuda pública se considera necesario aclarar que se considera como Deuda Pública a todas las obligaciones monetarias que involucran toda forma de instrumentos, títulos y documentos que comprometan en una misma operación reembolso de capital, pagos de intereses, comisiones y/u otros cargos específicos relativos a la operación de que se trate, tanto directas como indirectas, contraídas por el Sector Público no Financiero, en moneda nacional y/o extranjera, cuyo vencimiento sea superior a un período presupuestario de un año. (Ministerio de Hacienda, 2017)

Según (Arias Peñate, 2015, pág. 118). La deuda pública² existente en los países capitalistas es concebida como una trampa, ya que es utilizada como un instrumento de acumulación de capital que coloca a los Estados en una situación de iliquidez e incapacidad de pago, transformándola en un círculo vicioso que consiste en adquirir cada vez, más deuda para pagar deuda, más deuda para pagar intereses y pagar intereses sobre intereses.

Dicho mecanismo forma parte de las leyes de funcionamiento del sistema capitalista (acumulación, concentración y centralización de capital, así como la tendencia decreciente de la tasa de ganancia), lo cual obliga a los Estados a dejar de adquirir deuda consigo mismos a través de la emisión de dinero, y a adquirirla con el capital financiero privado interno y sobre todo externo, con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Sin lugar a dudas, esto tiene repercusiones en las finanzas públicas de los Estados, ya que existe un mecanismo previo para la conversión de la deuda en una trampa. Dicho mecanismo consiste en “quitarle las atribuciones principales al Banco Central, en la eliminación de aranceles y demás impuestos, privatización de empresa públicas que financiaban el

² Según el Ministerio de Hacienda, la Deuda Pública puede ser Interna (obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos y valores del Estado y Entidades Públicas en el territorio de la República de El Salvador y las obligaciones que contrae el Estado u otras entidades públicas no financieras con el BCR, Instituciones Financieras y otras personas naturales o jurídicas) o Externa (obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquiera persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en la República de El Salvador).

presupuesto con sus excedentes” entre otras cosas, lo cual limita la obtención de recursos suficientes al Estado y lo obliga a contraer deuda con dichos agentes. (Arias Peñate, 2015, pág. 118).

Bajo este contexto, en el caso de El Salvador, y tras lo mostrado en las finanzas públicas, como reflejo de los vaivenes de la economía salvadoreña y una situación históricamente deficitaria, con resultados globales promedio superiores al – 2% para el periodo de 1990 - 2000, ha conllevado a la necesidad de recurrir fuertemente al endeudamiento, con el propósito de cubrir las brechas financieras generadas por los altos déficits. (FUNDE, 2009, pág. 9).

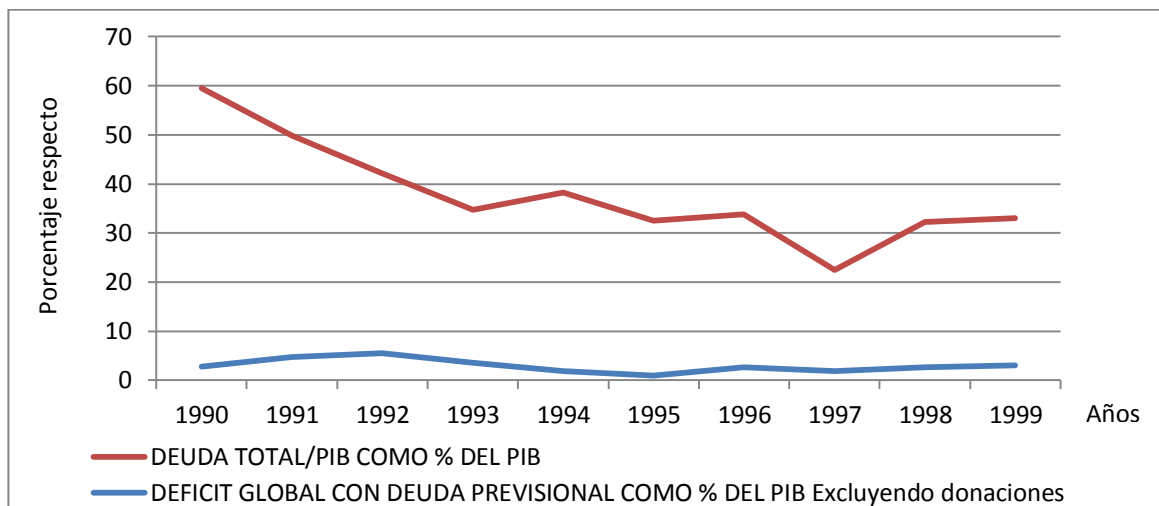
Un componente clave en el endeudamiento público se generó a inicio los 90, cuando el endeudamiento público sufrió una reestructuración en su composición, debido a que en 1991 se reformó la Ley Orgánica del BCR y en dicha reforma, se estableció la prohibición para el BCR, de poder financiar el gasto del resto del sector público, lo que ocasionó recargar en mayor medida el endeudamiento del Estado salvadoreño sobre recursos externos, esto como alternativa a las necesidades del financiamiento interno.

Además de la reformulación de la Ley Orgánica del BCR, las bajas tasas de crecimiento y altos déficits alcanzados en la década de los 80's, la deuda del Sector Público no Financiero (SPNF) inició la década de los 90's con saldos arriba del 50% del PIB, situación que llevó al gobierno a solicitar una condonación de una porción de la deuda en el marco del Club de París, lo que tuvo como consecuencia una reducción del saldo hasta cerrar 1992 con 36.7% del PIB. Posteriormente, como consecuencia del auge económico experimentado en la primera mitad de dicha década y de la utilización de recursos provenientes de la privatización de algunas de las empresas públicas no financieras, el saldo de la deuda disminuyó hasta el 30% del PIB en 1998, a pesar de que para dicho año el país ya se encontraba inmerso en una fase de desaceleración económica. (FUNDE, 2009, pág. 10)

Tal como se mencionó, en la primera mitad de las década de los 90, el saldo de la deuda pública bajó, debido al crecimiento económico experimentado, que hizo disminuir la relación entre la deuda pública y el PIB; observándose una reducción del ratio deuda pública externa entre el PIB del 38.4% en 1990 a 20.8% en 1995. Sin embargo, con la desaceleración experimentada para el siguiente lustro de la década este ratio comienza a crecer, pero sin llegar a los niveles experimentados en los primeros años.

El endeudamiento externo se empezó a priorizar respecto al endeudamiento con los agentes internos, ya que se contrató más deuda con el exterior para pagar la deuda pública interna. Como se observa en la gráfica 1 y anexo 16, el comportamiento del ratio deuda interna respecto al PIB disminuyó significativamente, pasando de 18.3% en 1990 a un nivel de 7.6% en 1999. Aunque se debe tener en cuenta que el ratio que relaciona el cociente entre la deuda pública y el PIB, no es considerado un buen indicador, ya que un incremento del PIB no supone necesariamente un aumento del pago de la deuda, y por tanto una disminución de ésta; porque si el PIB aumenta, la deuda puede seguir siendo alta.

GRÁFICA 1. DÉFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DEL SPNF, PERÍODO 1990-1999.
(% RESPECTO AL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR

Luego del análisis sobre el comportamiento del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador durante el período de 1990-1999, en relación con el incremento de la deuda previsional y del gasto público para el pago de las obligaciones previsionales. A continuación se dará a conocer los diferentes instrumentos legales nacionales e internacionales sobre el derecho a la seguridad social, donde el Estado es el principal responsable en garantizar dicho derecho.

1.2 MARCO NORMATIVO

1.2.1 Fundamentos Legales Internacionales sobre el Derecho a la Seguridad Social.

La Seguridad Social se originó en Alemania en tiempos gobernada por el Káiser Guillermo II, quien elaboró el primer documento de compromiso social del Estado en 1891, que anunciaba la protección al trabajador en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial; producto de las fuertes luchas de los trabajadores por el proceso de industrialización, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. (Aguilar Cárdenas, Laínez Álvarez, & Lara Ramírez, 2010, pág. 8). El documento fue hecho a partir de tres leyes sociales, que han representado hasta hoy la base del Sistema de Seguridad Social Universal, siendo impulsadas por el Canciller Alemán Otto Von Bismarck. Estas leyes fueron:

1. Seguro contra Enfermedad. (1883)
2. Seguro contra Accidentes de Trabajo. (1884)
3. Seguro contra la Invalidez y la Vejez.(1889)

Los resultados de la aplicación de estas leyes sobre la Seguridad Social fueron tan eficaces que pronto se extendió a Europa y un poco más tarde al resto del mundo, por medio de Declaraciones, Resoluciones, Pactos y otros instrumentos legales a nivel mundial.

A partir de la década de 1980, el Sistema de Seguridad Social fue afectado, por el proceso de implantación de Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica, en América Latina, que ha generado limitaciones del gasto del Estado y privatizaciones de servicios públicos, provocando efectos contraproducentes en los servicios sociales y en el sistema estatal de seguridad social, dado que los gastos públicos destinados a servicios sociales retrocedieron considerablemente en valores absolutos de los años 80. (Aguilar Cárdenas, Laínez Álvarez, & Lara Ramírez, 2010, pág. 11). Con la crisis social y las privatizaciones total o mixta de pensiones, se restringió el derecho a la seguridad social universal y solidaria, reformas que no lograron resolver el problema de la cobertura de amplios sectores de la población, aun a pesar de la existencia de declaraciones y leyes a nivel internacional.

En el marco de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que incluyen Declaraciones y Pactos de la Organización de las Naciones Unidas, en materia de seguridad social se destacan:

a. Declaración de la Organización Internacional de Trabajo

En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos del mundo pusieron fin a la Primera Guerra Mundial y como producto de este histórico Tratado, nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Preámbulo de la Constitución de la OIT fue rico en contenidos de protección social, sirviendo como pilar de la política de la Seguridad Social.

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia, en su 26ª reunión, adoptó la declaración de los fines y objetivos de la OIT, y de los principios que deben inspirar la política de sus miembros. La conferencia reconoce que el acceso a un nivel adecuado de protección social constituye un derecho fundamental para todas las personas. En el título III relativa a los fines y objetivos de la OIT de la Declaración se estableció lo siguiente: “La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: [...] extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”

Esta declaración abrió el preámbulo para que otros instrumentos internacionales de derechos humanos adoptaran el derecho a la seguridad social, entre ellas está la Declaración Universal de Derechos Humanos que se analizan a continuación.

b. Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Seguridad Social como derecho de las personas adquirió tal relevancia luego de la Declaración de la OIT, que fue reconocida como parte integrante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se expresa en sus artículos 22 y 25 así:

Art 22: Toda persona, como miembro de la 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.

Art 25: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

A partir de esta Declaración surgen una serie de instrumentos internacionales sobre derechos sociales, que dan soporte al derecho a la Seguridad Social, entre las que está El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se explica a continuación

c. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En años posteriores a la Declaración de la OIT y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se establecieron ciertos pactos internacionales, como El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es un tratado multilateral general, que reconoce Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. En el artículo 3 del Pacto se ratifica el principio de universalidad de los derechos humanos, de forma particular, los económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho humano a la Seguridad Social, el cual se expresa así:

Art.3: “Los Estados partes en el Presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”

El artículo 9 hace referencia explícita al derecho humano a la Seguridad Social, que es enunciado tal como sigue:

Art.9: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)”.

A continuación se detallan los instrumentos legales más relevantes que retoman el derecho a la Seguridad Social en El Salvador.

1.2.2 Fundamentos Legales Nacionales y Constitucionales de los Sistemas de Pensiones y la Seguridad Social.

Como se ha planteado anteriormente, el tema de la Seguridad Social comenzó en Alemania a finales del siglo XIX, posteriormente dichas ideas fueron teniendo cierta influencias en leyes y constituciones de los países de América Latina. En el caso de El Salvador a inicios del siglo XX se generaron leyes para proteger sectores determinados de la población, hasta que se creó el Seguro Social, que no se alejó mucho de esa tendencia selectiva. (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 27).

En la Constitución de la República de El Salvador de 1886, no se consideraba el concepto de Seguridad Social para proteger a la población contra ciertos riesgos de la vida, sino que fue hasta la creación de la nueva Constitución de la República en 1950, que dio un respaldo legal a la Seguridad Social, mencionando en su artículo 187 que “la Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio, donde la ley regulará sus alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor” (Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala, 2015, pág. 28).

Las instituciones dotadoras de Seguridad Social que se crearon a lo largo del tiempo, fueron: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). Véase en la tabla 7, las legislaciones que se crearon a lo largo del siglo XX en El Salvador.

TABLA 7: EVOLUCIÓN DE LAS LEYES EN TORNO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

Año	Leyes
1893	Se dicta la Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles
1911	Se restablece la previsión social para los trabajadores privados al dictarse la Ley de Accidentes de Trabajo, en favor de quienes desempeñaban actividades industriales y comerciales, sustituida en 1956 por la Ley de Riesgos
1913	Ley de Regulación del Traspaso de Pensiones
1916	En lo tocante a los militares, se promulgan diversas leyes de retiro, pensiones y montepíos.
1926	Se crea la Ley de Protección a los Empleados de Comercio, para brindar prestaciones de salud, maternidad, vacaciones y licencias a los asalariados de este sector y sus familias.
1927	Ley de Protección de empleados del Comercio, extendiéndose en 1942 su cobertura a los trabajadores intelectuales de las empresas periodísticas.
1930	La Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles es sustituida por la Ley de Pensiones y Jubilaciones.
1931	Se dicta la Ley de Pensiones y Montepíos Militares, esta es reformulada en 1961 y sustituida en 1972 por una nueva Ley de Retiro.
1935	Puesta en vigencia de la denominada Ley de Botiquines, que obliga a los patronos de la ciudad y campo a proporcionar medicina gratuita cuando el número de sus empleados excediera de diez.
1949	Se crea el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), con el fin de reglamentar las prestaciones en materia de salud, maternidad y riesgos profesionales.
1950	Regulaciones en la Ley de Botiquines en lo referente a las prestaciones médicas (Ley de Accidentes de Trabajo).
1953	Ley de Contratación Individual del Trabajo
1956	La Ley de Accidentes de Trabajo se sustituye por la Ley de Riesgos profesionales
1969	Se crea un Régimen de Pensiones para los riesgos de vejez, invalidez y muerte, en beneficios de los trabajadores del sector privado
1975	Se crea el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).
1978	Se incorpora a los empleados públicos docentes, cubriendo las pensiones por los riesgos de vejez, invalidez y muerte
1981	Creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)

Fuente: Elaboración a partir del documento Sistema de Pensiones en América Latina y el Caribe

Con la Constitución de la República de 1983, el tema de la Seguridad Social está contemplado en el Art. 50 de la siguiente forma:

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 deberá guardar entre si 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 forma y cuantía que determine la ley. El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes a favor de los trabajadores, en la medida que sean cubiertas por el Seguro Social. (Constitución de la República de El Salvador, 1983, p.17).

Con el artículo anterior se institucionalizó la Seguridad Social indicando que es un servicio público obligatorio y que debía ser prestado por las instituciones encargadas de ofrecer el servicio, entre los cuales estaban: El ISSS, INPEP y el IPSFA, pero que a partir de 1996, con la creación del decreto legislativo 927³, nace el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), bajo la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones, quien integra el conjunto de Instituciones, normas, decretos y procedimientos, con el que se administraría los recursos para pagar las prestaciones de sus afiliados y cubrir los riesgos de invalidez común, vejez y muerte. Bajo esta Ley, el Estado no participa como administrador, pero tiene la obligación de garantizar el pago la pensión mínima, cuando las cotizaciones no sean insuficientes para que el sistema les otorgue una pensión y el debe de responder a los compromisos financieros futuros con las AFP, según lo establecido en su artículo 144:

Art 144: El Sistema, como parte de la Seguridad Social, estará garantizado por el Estado. El Estado será responsable del financiamiento y pago de las pensiones mínimas de vejez, invalidez común y sobrevivencia de conformidad con las disposiciones de este Capítulo y las normas que dicte la Superintendencia de Pensiones. Estas se considerarán como desarrollo del inciso final del Artículo 228 de la Constitución de la República. (Asamblea Legislativa, 1996, p.78).

³ Para mayor información sobre los decretos legislativos aplicados al sistema de pensiones ver tabla N°6

Desde el punto de vista de la afectación fiscal, la Ley Sistema de Ahorro para Pensiones en su artículo 220 (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1996, p.85), se obliga al Estado a subsidiar los certificados de traspaso, cuando las reservas técnicas del ISSS y del INPEP se agotaran, y fue en el 2001, que las reservas técnicas se erosionaron, debido a esto se aprobó el decreto 664, que se modificó la forma de pago de los Certificado de Traspaso y se comenzó a emitir deuda a corto plazo para financiarlos. Los pagos de los certificados de traspaso constituyeron deuda pública, puesto que en el artículo 230 de la misma ley, en el literal d; se establece que los certificados de traspaso deben ser garantizados por el Estado (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 1996, p. 91).

Para el año 2006 se crea el decreto 100, como nueva modalidad para financiar las obligaciones previsionales por medio de un fideicomiso, permitiendo pagar las pensiones con cotizaciones del sistema privado de pensiones, el cual ha tendido a incrementar el déficit fiscal y la deuda pública del país. En la tabla 8, se presentan una serie de Decretos Legislativos publicados en el Diario Oficial, con las modificaciones la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones desde 1996 hasta el 2006.

TABLA 8: DECRETOS LEGISLATIVOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES

Decreto Legislativo N°	Objetivo
927	Decreto publicado en el Diario Oficial N°243, del tomo 333 con fecha del 23/12/1996. Este Decreto da nacimiento legal al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y es hasta Abril de 1998 cuando entra en operaciones el sistema.
664	Decreto publicado en el Diario Oficial N°241, del tomo 553 con fecha del 20/12/2001 Con este decreto se expone que la acción u omisión de las obligaciones previsionales serán consideradas infracciones, aclara la sanción a los empleadores que no cumplan con la obligación de afiliarse a sus empleados; establece la tasa a devengar y el tiempo en que se pagarán los Certificados de Traspaso.
1217	Decreto publicado en el Diario Oficial N°84, del tomo 359 con fecha del 11/04/2003. Se crea la figura de Certificado de Traspaso Complementario y se proporcionan los recursos necesarios para equiparar pensiones de vejez del sistema privado a las que hubieran recibido en el sistema público.
347	Decreto publicado en el Diario Oficial N°128, del tomo 364 con fecha del 15/06/2004. Este decreto elimina el requisito de poderse pensionar con 30 años trabajados independientemente de la edad, y se establece que se puede acceder a la pensión si tiene 60 años de edad los hombres y 55 años de edad las mujeres, si se tiene como mínimo 25 años cotizados, tanto para los cotizantes del SPP y del SAP
100	Decreto publicado en el Diario Oficial N°171, del tomo 372 con fecha del 13/09/2006. Indica la obligación de invertir en los Certificados de Inversión Previsional y su porcentaje máximo a invertir.
98	Decreto publicado en el Diario Oficial N°171, del tomo 372 con fecha del 14/09/2006. Crea la "Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales" Con el objeto de atender exclusivamente las obligaciones que se generen del Sistema Previsional para lo cual se podrá emitir Certificados de Inversión Previsionales.

Fuente: Información en base a Decretos Legislativos publicados en el Diario Oficial.

1.3 MARCO TEÓRICO

En economía se distingue el análisis entre economía positiva que estudia lo que es y la economía normativa que estudia lo que debiera ser. Este último enfoque depende de los juicios de valor de las personas, en cambio la economía positiva en su clasificación puede ser descriptiva, si describe y explica los fenómenos económicos, o puede ser una teoría económica, si cada una de las hipótesis o modelos pretenden explicar aspectos de la realidad económica.

Por tal razón se abordará este apartado dentro de la tesis, ya que se ha tomado en consideración a la economía positiva, específicamente a la teoría económica, para darle la interpretación científica económica a los resultados empíricos que se muestran en toda la investigación.

1.3.1 Consideraciones teóricas que contienen elementos sobre el déficit fiscal

A continuación se desarrollará en el marco de las teorías económicas elementos sobre el Déficit Fiscal y su visión respecto a su financiamiento, luego se explica el mecanismo por las que surge el Déficit Fiscal y sus implicaciones en la Deuda Pública, hasta finalizar con el análisis entre el Déficit Fiscal y la deuda previsional.

1.3.1.1 Teoría Keynesiana.

Hasta 1929 se suponía que las crisis económica, provocadores del desempleo en gran escala por largos períodos, nunca ocurrirían si el sistema fuera gobernado por el libre juego de las fuerzas del mercado. Con el surgimiento de la crisis de 1930, las ideas de los clásicos se mostraron poco aplicables a la realidad económica de la época. (Castillo, 2015, p.2)

Keynes, surge en la década de los treinta, como el principal economista que rompe con los postulados de la teoría clásica. Su preocupación es darle explicación al hecho más importante de su momento; el paro de la producción y el desempleo masivo, en las principales economías occidentales

Es decir, busca un replanteamiento de la teoría clásica a la luz de las nuevas características del capitalismo de su época; pero sin negar su validez como caso específico. Sostiene Keynes que: *"los postulados de la teoría clásica solo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso*

especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos." (Castillo, 2015, p.2)

Esta teoría que surgió a raíz de la gran depresión de 1929, se caracterizó por una política económica fiscal intervencionista, con expansión de gastos públicos y aumento de la demanda agregada, para combatir el paro involuntario y desequilibrios presupuestarios⁴, siempre y cuando el nivel de precios este dado, las variaciones en los ingresos y gastos públicos del gobierno ejercerán gran influencia sobre la demanda agregada, la producción y el empleo. (Fernández Díaz, Parejo Gámir, & Rodríguez Sáiz, 1999, pág. 328). En otras palabras, si existe depresión y paro involuntario, se debe aplicar una política fiscal expansiva, incrementando el gasto agregado y la renta efectiva, para reducir el nivel de desempleo. Si la economía está en situación inflacionista, por un exceso de demanda agregada, se debe aumentar los impuestos, reducir el gasto público, desalentar las inversiones privadas y las exportaciones netas. (Fernández Díaz, Parejo Gámir & Rodríguez Sáiz, 1999, p.328).

Para (Sach, Larrain, 1994, p. 354), cuando G crece sin un aumento en los impuestos T, se genera un déficit fiscal y ese mayor gasto puede financiarse con bonos, por lo que es probable que ocurran dos fenómenos. Primero la tasa de interés tenderá a subir y esto será un atenuante en el incremento del producto. Segundo subirán los impuestos futuros o caerá el gasto público futuro, para satisfacer la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno. Si G y T crecen en el mismo monto, entra en juego el multiplicador del presupuesto equilibrado, donde un alza de \$1 en G aumenta por si misma el producto en $\$1 / (1-c)$, mientras que un alza de un dólar en T, baja el producto en $\$c / (1-c)$. Donde un incremento del gasto público financiado con impuestos tiene un efecto multiplicador del 1. En otras palabras, el producto crece exactamente en el mismo monto que el incremento del gasto financiado con impuestos

⁴ Según el Libro sobre Política Económica de Fernández Díaz, Parejo Gámir & Rodríguez Sáiz. Entiéndase como política fiscal, al conjunto de variaciones en los programas de gastos e ingresos del gobierno, realizados con el fin de lograr los objetivos de la política macroeconómica.

1.3.1.2 Nuevas Teorías Clásicas.

La política fiscal en los modelos keynesianos, daban por sentado que una reducción en los impuestos sobre la renta, provocaría incrementos del gasto de las economías domésticas y esa política fiscal expansiva elevaría la producción. Caso contrario ocurriría con una elevación de los impuestos. Consideraban que la deuda utilizada para financiar el déficit fiscal era parte de su riqueza y que incrementaría de nuevo la demanda; esto provocó un fuerte rechazo de los neoclásicos respecto de la política fiscal, pues sostienen que el margen de actuación de la política fiscal activa es menor a lo sugerido por los keynesianos. (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 670).

Robert Barro, máximo exponente de esta teoría, sostuvo que no existía ninguna diferencia si el Estado financia su déficit fiscal subiendo los impuestos (impuestos actuales) o emitiendo deuda (impuestos futuros), porque endeudarse hoy significa pagar impuestos más altos en el futuro para amortizar dicha deuda. (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 647). Si se reducen actualmente los impuestos de una persona y tiene que devolver los intereses y el principal de la deuda emitida para financiar la reducción de los impuestos, no hay razón alguna para pensar que una reducción de los impuestos aumente el gasto de la persona, porque su renta permanente no varía. Desde el punto de vista agregado, suponiendo que la deuda nacional se amortizará tarde o temprano, el Estado tendría que recurrir a un superávit para amortizarla, subiendo los impuestos en el futuro. Este aumento de la deuda elevaría la riqueza de los individuos y al mismo tiempo sus impuestos serán más altos en el futuro; por tanto el efecto neto producido en la demanda agregada se anularía. Aunque para Barro y Ricardo los bonos del Estado no son riqueza neta, pues la gente se da cuenta que sus bonos tendrán que pagarse en el futuro con unos impuestos más altos. De ser así, un aumento del déficit presupuestario, si no se acompaña de una reducción del gasto público debería llevar a un aumento del ahorro exactamente igual al déficit (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 671).

Según la nueva teoría clásica una vez que se tiene en cuenta la restricción presupuestaria del sector público, expone que ni el déficit fiscal, ni la deuda publica influyen en la actividad económica. A este argumento se le conoce con el nombre Proposición de la Equivalencia Ricardiana, indicando que si un gobierno en un intento de estimular la demanda agregada baja los impuestos en 1 este año, pero para

devolver la deuda anuncia que los subirá en $(1+r)$ el próximo año, las familias visionarias no cambian su patrón de consumo, porque la reducción de los impuestos se anulan en valor actual, subiéndolos el próximo año y el valor actual de la renta laboral después del impuesto no varía. Es decir, el ahorro privado aumenta en la misma cuantía que el déficit fiscal. Por tanto la Proposición Ricardiana indica que si un gobierno financia una senda dada de gasto por medio de déficit, el ahorro privado aumenta en la misma cuantía en que disminuye el ahorro público, por lo que el ahorro total no varía. La cantidad total que queda para inversión no resulta afectada. La mecánica de la restricción presupuestaria del sector público implica que la deuda pública aumenta, este aumento no se produce a costa de la acumulación del capital y la existencia de una elevada deuda no es motivo de preocupación (Blanchard, 2006, pág. 629).

Se han puesto objeciones teóricas a la preposición de Barro y Ricardo debido a que los individuos tienen una vida finita, las personas que se benefician de la reducción actual de los impuestos no pagarán la deuda en el futuro, y no toman en cuenta los impuestos más altos que tendrán que pagar sus descendientes. (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 671).

1.3.2 Elementos Teóricos sobre El Déficit Fiscal y la Deuda Pública.

Ante lo expuesto en las teorías económicas anteriores, es necesario dejar claro algunos elementos sobre el origen del déficit fiscal y la deuda pública, para tal fin compréndase como superávit presupuestario a la diferencia entre los ingresos del Estado formados por los impuestos y sus gastos totales compuestos por las compras de bienes y servicios, y las transferencias. Un gobierno incurre en un déficit fiscal o superávit presupuestario negativo cuando no genera los ingresos suficientes para hacer frente a sus gastos (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 84).

Los ingresos corrientes provienen en mayor parte de los impuestos, donde las cotizaciones a la seguridad social han sido considerados como impuestos sobre los salarios y por consiguiente forman parte de los ingresos corrientes, un superávit del Sistema de Seguridad Social de Reparto constituye una parte del presupuesto del Estado y puede utilizarse para financiar el déficit presupuestario, y viceversa, el déficit del Sistema de Seguridad Social debe ser compensado con los recursos del Estado, si este deja de percibir ingresos por un déficit previsional o por la privatización del Sistema de Pensiones, se deberá subir la edad de jubilación, aumentar los impuestos o contratar deuda (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 649), lo que

incrementaría la deuda pública y el déficit fiscal. También se genera un déficit fiscal cuando los gastos del Estado exceden los impuestos.

A continuación se exponen algunas razones que generan el déficit fiscal:

1. Un bajo crecimiento económico produce que los ingresos en concepto de recaudación de impuestos sobre la renta sean bajos respecto al gasto público. El déficit fiscal no depende solo de las políticas del gobierno en impuestos y gastos, también aquello que desplace el nivel de renta, si la demanda de inversión es baja, disminuye el nivel de producción y aumenta el déficit fiscal (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 85). Esto indica que si la economía no crece se volverá dependiente de otras fuentes de financiamiento para su sostenimiento, generando deuda.
2. Una estructura tributaria ineficiente, especialmente en los países en vías de desarrollo, que poseen una base tributaria baja, niveles de evasión y elusión alta, y estructuras tributarias ineficientes, dificultando recaudar impuestos para alcanzar el equilibrio fiscal. Las recomendaciones teóricas de aumentar impuestos y reducir gastos, son impopulares por el costo político, provocando que el déficit fiscal, la deuda y el pago de intereses de la deuda crezcan y persistan (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 655).
3. Un gasto excesivo respecto a sus ingresos. El aumento del gasto público estimula el crecimiento y la demanda, siempre que se paguen salarios, se realicen compras del sector privado y se genere un stock de capital (Musgrave, R., 1992, p. 623). Si un gobierno abusa del gasto, pone en déficit las finanzas públicas, pues este componente es fuente de inestabilidad si no ese regula correctamente, provocando que se recurra a un aumento de la deuda pública para tratar de estabilizar la economía.

A partir de los años ochenta se observa un crecimiento del déficit fiscal particularmente en las economías occidentales, por el endurecimiento de la política monetaria en respuesta a la alta inflación, que elevó los tipos de interés reales y provocó que se pagaran más intereses por la deuda pública pendiente, manteniendo gran influencia sobre el déficit fiscal (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 654).

Si un gobierno no logra el objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal, este puede obtener los recursos para financiar su déficit presupuestario de dos maneras: (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 658).

1. Imprimiendo dinero: cuando el Banco Central imprime dinero o incrementa la cantidad de dinero de alta potencia por medio de compras del mercado abierto.
2. Emisión de deuda: cuando el gobierno decide solventar el déficit fiscal vendiendo bonos en los mercados de capitales.

Si el gobierno no financia el déficit actual mediante dinero y venta de activos, la deuda pública es el resultado de déficits presupuestarios anteriores. Al financiar el déficit fiscal con emisión de bonos, se tiende a elevar el déficit y la deuda pública. La venta de títulos de corto plazo se da de forma continua y la emisión a largo plazo con menor frecuencia. Pocas emisiones tienen el objetivo de financiar el déficit, la mayoría tienen el fin refinanciar una parte de la deuda. Al emitir una letra del tesoro a 180 días, seis meses después se debe pagar la cantidad nominal, posibilitando que se pague con la gestión de la deuda⁵. (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 660)

1.3.3 Elementos Teóricos sobre El Déficit Fiscal y la Deuda Previsional

Según lo mencionado anteriormente, la reducción de los ingresos por cotización, aumenta el déficit del sistema de pensiones, incrementa la deuda previsional para financiar el déficit, disminuye los ingresos corrientes e incrementa el gasto del Estado por el pago de pensiones, además del déficit fiscal. En este análisis se debe tomar en cuenta que todo gobierno está sujeto a una restricción presupuestaria, donde no puede gastar más recursos de los que dispone, si no desea incurrir o incrementar el déficit fiscal. La restricción presupuestaria en su forma más elemental es la siguiente:

$$G-T(Y) = \Delta M - \Delta DP$$

Sea ΔM la creación de dinero nominal por parte del Banco Central y ΔDP la venta de deuda pública interna o externa a través de la emisión de bonos. Esto significa que el gobierno solo puede gastar G recursos obtenidos mediante impuesto T , por demanda al Banco Central (ΔM) o vendiendo deuda pública

⁵ La gestión de la deuda se refiere a todo el proceso de refinanciamiento de la deuda según Dornbusch, R.

interna o externa ΔDP por medio de la emisión de bonos (Fernández Díaz, Parejo Gámir, & Rodríguez Sáiz, 1999, pág. 352).

Los compradores de bonos al emitir deuda pública (ΔDP) pertenecen a cuatro categorías: personas y empresas extranjeras del sector público o privado, personas y empresas nacionales, la banca privada nacional y el Banco Central del país. (Sachs & Larrain, 1994, p.270).

Si el Estado pide un préstamo al Banco Central para financiar el déficit fiscal, es una financiación monetaria, que generalmente es inflacionista. Al financiar el déficit prestando al público, es una financiación mediante emisión de deuda.

La ecuación de la restricción presupuestaria del Estado se puede desglosar para examinar la financiación del déficit de la manera siguiente:

Sea ΔB_{bc} el valor de las ventas de bonos al Banco Central y ΔB_p el valor de las ventas de bonos, del Estado al sector privado, H la cantidad de dinero de alta potencia, DP el déficit presupuestario medido en términos reales, P el nivel de precios y ΔA representa las ventas de activos del Estado. Se tiene entonces que:

$$P \times DP = \Delta B_{bc} + \Delta B_p + \Delta A$$

$$P \times PD = \Delta H + \Delta B_p + \Delta A$$

El déficit presupuestario nominal se financia endeudándose con el Banco Central (ΔB_{bc}), con el sector y banca privada (ΔB_p) o vendiendo activos, la variación de las tenencias de deuda del Estado por parte del Banco Central provoca una variación de la cantidad de dinero de alta potencia (ΔH), en este sentido el Banco Central monetiza la deuda.

En El Salvador, a partir de la creación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, el Estado vende Certificados de Inversión Previsional, que son comprados por las AFP, con el objetivo de obtener recursos y cubrir sus gastos, generando que se monetice la deuda previsional, se incremente el déficit fiscal, con el incremento del factor (ΔB_p) y de la pública (ΔDP).

El financiamiento del déficit fiscal con dinero y deuda son los métodos más utilizados, que las ventas de activos, aunque estos hayan cobrado importancia en los años 80 y 90 en Europa y países en vías de desarrollo, cuando los Estados vendieron tierras o empresas de su propiedad y los ingresos obtenidos pudieron utilizarse para financiar el déficit o retirar deuda pública. Este financiamiento es temporal, porque a largo plazo el Estado se queda sin activos que vender (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 658).

Cuando se registran déficits fiscales sin incremento en los impuestos, la deuda pública se acumula y genera un círculo vicioso (contratar deuda para pagar deuda), por ello se debe identificar que la deuda pública en el período D_t , es igual a la suma de la deuda pública en el período anterior D_{t-1} , más el pago de los intereses de la deuda (rD_{t-1}), más el gasto autónomo G , menos los impuestos, tal como lo indica la siguiente identidad (Dornbusch & Fischer, 1994, pág. 621):

$$D_t = D_{t-1} + rD_{t-1} + G - T \quad (1)$$

Al descomponer el déficit de deuda en la suma de los intereses pagados por la deuda (rD_{t-1}), y la diferencia entre los gastos y los impuestos ($G - T$), denominado déficit primario, se puede expresar de la siguiente forma:

Variación de la deuda = Pago por intereses + Déficit Primario.

$$D_t - D_{t-1} = rD_{t-1} + G - T \dots \dots \dots (2)$$

Trasladando D_{t-1} al segundo miembro y sacando factor común D_{t-1} en la ecuación 2, tenemos:

$$D_t = (1+r) D_{t-1} + (G-T)$$

Con la ecuación anterior se puede observar que la deuda existente al final del año t es igual al pago por interés $(1 + r)$ multiplicando por la deuda existente al final del año $t-1$ o deuda acumulada, más el déficit primario existente durante el año t . Es importante ver el tipo de interés que se esté pagando pues determina en qué medida se incrementa la deuda, así como también los continuos déficit fiscales a lo largo del tiempo, haciendo caer las finanzas en una dependencia continua de financiamiento. (Blanchard, 2006, pág. 623).

CAPÍTULO II: IMPLICACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL DÉFICIT FISCAL

2.1 ELEMENTOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.

2.1.1 Las Administradoras del Fondo de Pensión (AFP).

La función principal de las AFP es administrar el Fondo de Pensión, siendo esto, los ahorros de los trabajadores asignados en cuentas individuales que de conformidad a la Ley SAP son de su exclusiva propiedad y únicamente pueden ser utilizados para pagar pensiones u otros beneficios establecidos en la Ley, al dueño de la cuenta y sus beneficiarios. Las AFP se encargan de la recaudación de las cotizaciones de los trabajadores y de sus empleadores, y de la inversión de los fondos colectados en el Mercado de Valores, con el objeto exclusivo de generar rentabilidad para los afiliados.

Las AFP son responsables de administrar el pago de los servicios definidos en la Ley en cuanto al pago de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, en la que juega un papel muy importante la contratación de una póliza de seguro colectiva, motivo por que las AFP deben contratar a sociedades de seguros de personas, pólizas de seguro de invalidez y sobrevivencia cuyos beneficiarios son los afiliados de la AFP y su grupo familiar. Dichas póliza de seguro tiene por objeto asegurar los pagos de pensiones por invalidez y sobrevivencia en caso de ocurrencia de enfermedades o accidentes que causen que un afiliado fallezca o quede inválido. Las AFP contratan anualmente este servicio mediante licitación pública, de acuerdo a una normativa establecida por la Superintendencia de Pensiones.

2.1.2 Los Certificados de Traspaso

Un Certificado de Traspaso es un reconocimiento por el tiempo de servicio que hubiese cotizado al ISSS o INPEP, las personas que al 15 de abril de 1998 eran menores de 36 años y eran obligados a trasladarse a las AFP

Según el Art. 230 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, respecto a la emisión y cálculo de estos certificados plantea lo siguiente:

Art. 230.- Los Certificados de Traspaso serán emitidos con las siguientes características:

- a) Nominativos
- b) Expresados en moneda nacional
- c) Devengarán una tasa de interés ajustable anualmente a partir de la fecha en que se traslade al Sistema de Ahorro para Pensiones. Esta tasa de interés será equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor registrado el año anterior,
- d) Garantizados por el Estado,
- e) Pagaderos, Capital e Interés, en quince cuotas vencidas anuales e iguales, a partir de la fecha en que el afiliado cumpla con los requisitos para acceder a los beneficios de ley y la tasa de interés que devengara será equivalente a la Tasa de Interés Básica Pasiva publicada por el Banco Central de Reserva,
- f) Transferibles por endoso únicamente al Fondo de Pensión, a la Institución Administradora con quien se contrate la Renta Programada o a la Sociedad de Seguros de Personas con que se contrate una Renta Vitalicia.

Art. 231.- Tendrán derecho al Certificado de Traspaso todas aquellas personas que opten por el Sistema de Ahorro para Pensiones habiendo registrado un mínimo de doce cotizaciones en el Sistema

Art. 232.- El valor nominal del Certificado de Traspaso al momento de su emisión se calculará de la siguiente forma:

- a) Se estimará el 75% del promedio de los últimos doce salarios cotizados hasta el 31 de diciembre de 1996.
- b) El resultado anterior se multiplicará por el cociente que se obtenga de dividir el período de cotizaciones registrado al momento de su traslado al Sistema, expresado en años entre 35.
- c) El producto se multiplicará por 12 y por el factor actuarial de 10.25 si es hombre, y por 10.77 si es mujer, y

d) El resultado anterior se multiplicará por los factores siguientes dependiendo del período de cotizaciones registrado a la fecha de la afiliación al sistema:

Período de cotizaciones	Factor
Hasta 15 años	1.00
De 16 a 19 años	1.04
De 20 a 23 años	1.08
De 24 a 27 años	1.12
De 28 a 31 años	1.16

Para el cálculo del Certificado de Traspaso, el afiliado podrá comprobar el tiempo de servicio cotizado con la documentación que señale el reglamento respectivo.

2.1.3 Tasas de Aportaciones a Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones, Comisiones y Seguros de las AFP.

En cuanto a las tasas de aportación para el nuevo sistema de pensiones, según el Art.16 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en 1996, se estableció que la tasa de cotización máxima de empleadores y trabajadores al sistema, fuera del 13%, donde el 10% del ingreso base de cotización se destinaría a la cuenta individual de ahorro, el 6.75% debía ser aportado por el empleador y el 3.25% sería aportado por el trabajador. El 3.0% del ingreso base de cotización se destinaría para el contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia, así como también para la comisión de AFP por administración de la cuenta individual de ahorro para pensión y pagado por el trabajador. Se estableció una tasa máxima de comisión del 3.50% para los años 1997 y 1998 y un máximo de 3.25% para los años 1999 y 2000 y a partir del año 2001 la tasa máxima fue del 3% establecido. (Andrade, 2013, pág. 59).

En el 2005, se reformó el artículo 16 de la ley SAP así: Un 10.3% del ingreso base de cotización (IBC) se destinaría a la CIAP, el 6.25% lo aporta el trabajador y el 4.05% el empleador. Un máximo del 2.7% del ingreso base de cotización se destinaría para el contrato del seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de comisión por administración a AFP, este debía ser aportado por el empleador.

Para el 2012, se realiza otra reforma, y el artículo 16 se replantea como sigue: Los empleadores y trabajadores contribuirán al pago de cotizaciones, siendo la tasa de cotización del 13% del ingreso base de cotización distribuido así: Un 10.8% del IBC se destinará a la CIAP del afiliado, repartido en 6.25% por el trabajador y 4.55% por el empleador, y un 2.2% del IBC se destinará al contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia, así como el pago de comisión a AFP por administración de las cuentas individuales. Este porcentaje será a cargo del empleador.

Luego de conocer algunas características del SAP sobre las AFP, los Certificados de Traspasos, las tasas de aportaciones a cuenta individual de ahorro para pensiones, comisiones y seguros de las AFP, se procederá a analizar la evolución del Déficit Fiscal y posteriormente a la Deuda Pública de El Salvador, antes de la privatización de las pensiones.

2.2 ESTADÍSTICAS PREVISIONALES

Se presentan a continuación algunos datos estadísticos de las principales variables del Sistema Público de Pensiones y del Sistema de Ahorro Para Pensiones, para tener una mejor comprensión del comportamiento del sistema previsional en El Salvador.

2.2.1 Cobertura de la PEA por afiliados y cotizantes del Sistema de Público de pensiones y del Sistema de ahorro para Pensiones.

El indicador que ha tenido gran relevancia en el sistemas de previsión social en cuanto al porcentaje de población cubierta con seguridad social, ha sido la cobertura; el cual se puede visualizar si se ha alcanzado el objetivo de proteger a la población con seguridad social, pero el comportamiento de la cobertura del sistema previsional en El Salvador han demostrado que los avances no han sido los esperados.

Para abordar las tendencias históricas de los afiliados, cotizantes y pensionados del Sistema Público de Pensiones (SPP) y del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), se muestra en primera instancia los datos representativos del SPP, posteriormente se aborda lo ocurrido en el SAP, luego se analiza la relación cotizantes y pensionados de ambos sistemas, para cerrar con la cobertura de la Población Económicamente Activa en cuanto a afiliados y cotizantes del SAP más SPP.

a) Población afiliada al Sistema Público de Pensiones.

El Sistema Público de Pensiones salvadoreño no se ha caracterizado por contar con un número de afiliados representativos de la población, en su estadísticas considera solo a los afiliados registrados dentro de la base de datos de la entidad administrativa y los afiliados activos; que son los registrados que efectivamente están cotizando.

La tendencia de los afiliados en el Sistema Público de Pensiones ha pasado por dos secuencias desde 1998 hasta el 2016. En 1998 se registraron un total de 287,395 afiliados, posteriormente se muestra un baja al año 2000 llegando a 81,110 afiliados, esto resulta normal si se tiene en cuenta que con la reforma estructural sustitutiva privatizadora se haría un traslado de afiliados (ver anexo 17).Posterior a esa fecha, se ha mostrado una tendencia al alza, para el 2016 llegó a ser de 195,025 afiliados.

La tabla 9, muestra la tendencia de los afiliados del Sistema Público de Pensiones para el período 1998-2016.

**TABLA 9: AFILIADOS, COTIZANTES, PENSIONADOS Y LA RELACIÓN COTIZANTE/ PENSIONADO
DEL SPP Y DEL SAP, PERÍODO 1998-2016**

Año	Población del SPP					Población del SAP				
	Afiliados	Cotizantes	Pensionados	Cotizantes /Afiliados	Cotizantes /Pensionados	Afiliados	Cotizantes	Pensionados	Cotizantes /Afiliados	Cotizantes /Pensionados
1998	287,395	205,479	71,921	71.50	2.85	569,972.00	397,438		69.73	
1999	169,036	82,216	86,593	48.64	0.95	736,228.00	469,350	1,321	63.75	355.29
2000	81,110	54,530	89,613	67.23	0.61	847,805.00	481,238	3,516	56.76	136.87
2001	87,017	45,915	94,010	52.77	0.49	919,805.00	489,444	6,068	53.21	80.65
2002	94,095	34,443	102,203	36.60	0.34	992,824.00	472,097	8,489	47.55	55.61
2003	100,777	32,350	105,339	32.10	0.31	1,074,493	490,708	11,774	45.67	41.67
2004	106,780	30,257	104,328	28.34	0.29	1,166,602	477,113	16,040	40.90	29.74
2005	114,540	26,847	105,382	23.44	0.25	1,279,714	504,971	22,156	39.46	22.79
2006	118,668	24,929	104,986	21.01	0.24	1,437,474	537,152	26,491	37.37	20.27
2007	124,112	23,158	105,532	18.66	0.22	1,579,410	568,996	31,538	36.03	18.04
2008	129,589	20,584	104,931	15.88	0.20	1,817,197	566,189	36,171	31.16	15.65
2009	137,753	19,485	103,826	14.14	0.19	1,939,436	551,520	41,272	28.44	13.36
2010	145,360	17,812	99,834	12.25	0.18	2,036,931	570,554	46,462	28.01	12.28
2011	158,787	14,942	101,047	9.41	0.15	2,204,168	601,762	51,820	27.30	11.61
2012	168,307	14,845	100,336	8.82	0.15	2,359,207	623,515	56,996	26.43	10.93
2013	177,849	14,508	100,011	8.16	0.15	2,507,349	662,969	60,268	26.44	11.00
2014	183,747	13,661	98,611	7.43	0.14	2642,274.00	660,117	61,225	24.98	10.78
2015	188,795	12,197	98,070	6.46	0.12	2788,189.00	689,681	67,463	24.73	10.22
2016	195,025	10,171	98,084	5.22	0.10	2928,929.00	711,714	75,500	24.29	9.42

Fuente: revistas de Estadísticas previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y resumen estadístico previsional (1998-2016).

b) Población cotizantes efectiva del Sistema Público de Pensiones.

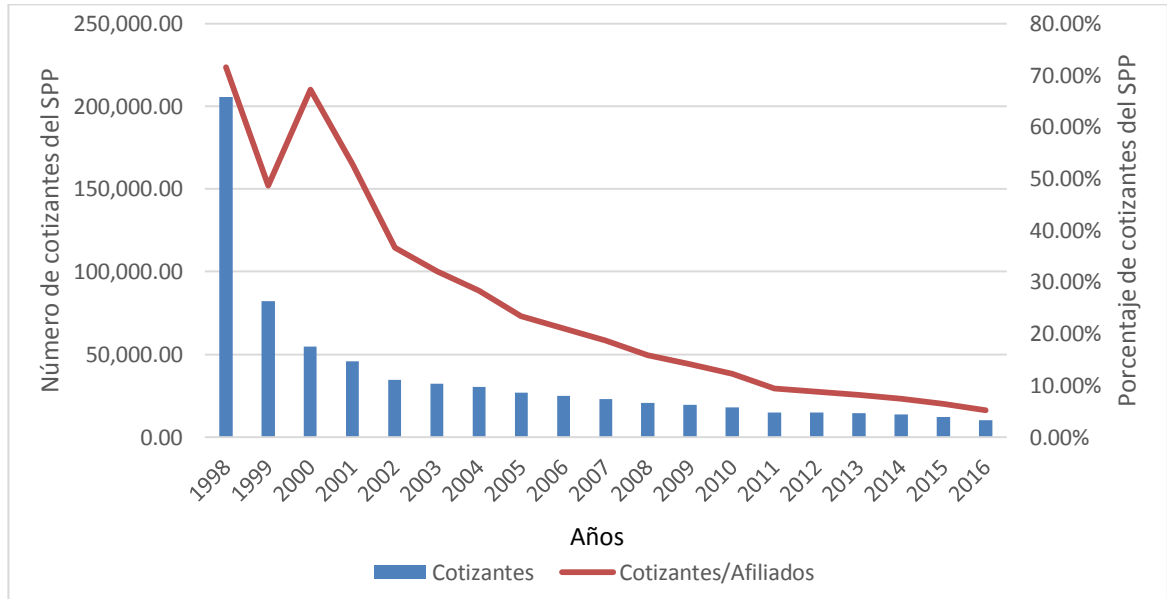
Los afiliados activos conforman la población cotizante, quienes proporcionan la mayor parte del financiamiento del sistema previsional, por tanto, es necesario que se den todas las condiciones que permitan el acceso de la población a estos sistemas para su sostenibilidad.

El Sistema Público de Pensiones (SPP), se ha caracterizado por contar con una cantidad de cotizantes efectivos muy limitada, en comparación con la población que podría haber absorbido el sistema. Para 1998 los cotizantes efectivos eran de 205,479, la tendencia mostrada es de una baja progresiva a partir de ese año, volviéndose más intensiva en el año 2000 donde los afiliados cotizantes efectivos eran 54,530, posteriormente las cifras se mantuvieron a la baja, ya para el año 2010 los afiliados cotizantes eran unos 17,812, hasta finalizar en diciembre de 2016 con un total de 10171 cotizantes efectivos acumulados, una cifra relativamente baja en comparación con los 195,025 afiliados registrados para ese período.

En el análisis sobre los cotizantes que efectivamente cotizan, es importante tener en cuenta, qué porcentaje del total de afiliados al sistema se encuentran realmente cotizando, que permita obtener una estimación de la efectividad del financiamiento y cobertura de un sistema de pensiones.

Para visualizar de una mejor manera ese porcentaje de cotizantes efectivos (ver tabla 9 y gráfica 2). Se visualiza una tendencia decreciente en el período comprendido entre 1998 y 2016, la más pronunciada se presenta entre 1998-2002, donde los cotizantes efectivos disminuyeron de 71.50% a un 36.60%, con una reducción en dicho período cerca del 35%, aunque los afiliados han ido incrementando con bajo porcentaje, esto no implica que también incrementen los afiliados cotizantes efectivos. A lo largo de los años, se observa una disminución en el porcentaje de cotizantes efectivos, pasando del 14.14% en el 2009 hasta 5.22% a diciembre del 2016, de manera que el sistema público se vuelve cada vez más vulnerable financieramente, debe ser financiado con más deuda y así poder pagar sus pensiones.

GRÁFICA 2. COTIZANTES Y AFILIADOS QUE EFECTIVAMENTE COTIZAN AL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, PERÍODO 1998-2016



Fuente: Revistas de Estadísticas Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y Resumen Estadístico Previsional (1998-2016).
 (*) A diciembre

c) Población afiliada al Sistema de Ahorro para Pensiones

En el primer año del sistema de pensiones privado se afiliaron un total de 569,972 trabajadores, el nuevo sistema absorbería a todos los trabajadores jóvenes, que según la Ley estos están obligados a afiliarse al Sistema de Ahorro para Pensiones, quien además captó los trabajadores que expresaron su deseo de trasladarse del antiguo sistema al nuevo. A lo largo de una década el número de afiliados mostró una tendencia creciente, que para el 2008 llegó a ser de 1, 817,197 afiliados.

Posteriormente se siguió dando un crecimiento de los afiliados en el SAP hasta llegar a diciembre de 2016 con un acumulado de 2, 928,929 afiliados (ver anexo 18). En los 19 años que tiene funcionando el SAP desde 1998 a diciembre de 2016 ha habido un incremento de 2, 358,957 afiliados. A continuación se

presenta la tabla 10, sobre los afiliados y cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones, en el período 1998-2016.

TABLA 10. AFILIADOS Y COTIZANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES DE EL SALVADOR, A DICIEMBRE, PERÍODO 1998 A 2016.

Año	Afiliados	Variación absoluta	Variación relativa (En %)	Cotizantes	Variación absoluta	Variación relativa (En %)	Relación afiliado/cotizante
1998	569,972			397,438			69.7
1999	736,228	166,256	29.1	469,350	71,912	18.0	63.7
2000	847,805	111,577	15.1	481,238	11,888	2.5	56.7
2001	919,805	72,000	8.4	489,444	8,206	1.7	53.2
2002	992,824	73,019	7.9	472,097	(17,347)	-3.5	47.5
2003	1074,493	81,669	8.2	490,708	18,611	3.9	45.6
2004	1166,602	92,109	8.5	477,113	(13,595)	-2.7	40.8
2005	1279,714	113,112	9.6	504,971	27,858	5.8	39.4
2006	1437,474	157,760	12.3	537,152	32,181	6.3	37.3
2007	1579,410	141,936	9.8	568,996	31,844	5.9	36.0
2008	1817,197	237,787	15.0	566,189	(2,807)	-0.4	31.1
2009	1939,436	122,239	6.7	551,520	(14,669)	-2.5	28.4
2010	2036,931	97,495	5.0	570,554	19,034	3.4	28.0
2011	2204,168	167,237	8.2	602,382	31,828	5.5	27.3
2012	2359,207	155,039	7.0	625,677	23,295	3.8	26.5
2013	2507,349	148,142	6.2	656,666	30989	4.9	26.1
2014	2642,274	134925	5.3	660117	3,451	0.5	24.9
2015	2788,189	145915	5.5	689681	29,564	4.4	24.7
2016	2928,929	140740	5.0	711714	22,033	3.1	24.2

Fuente: revistas de Estadísticas previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero Años 1998-2011 y resumen estadístico previsional 2012-2016.

d) Población cotizante efectiva al Sistema de Ahorro para Pensiones.

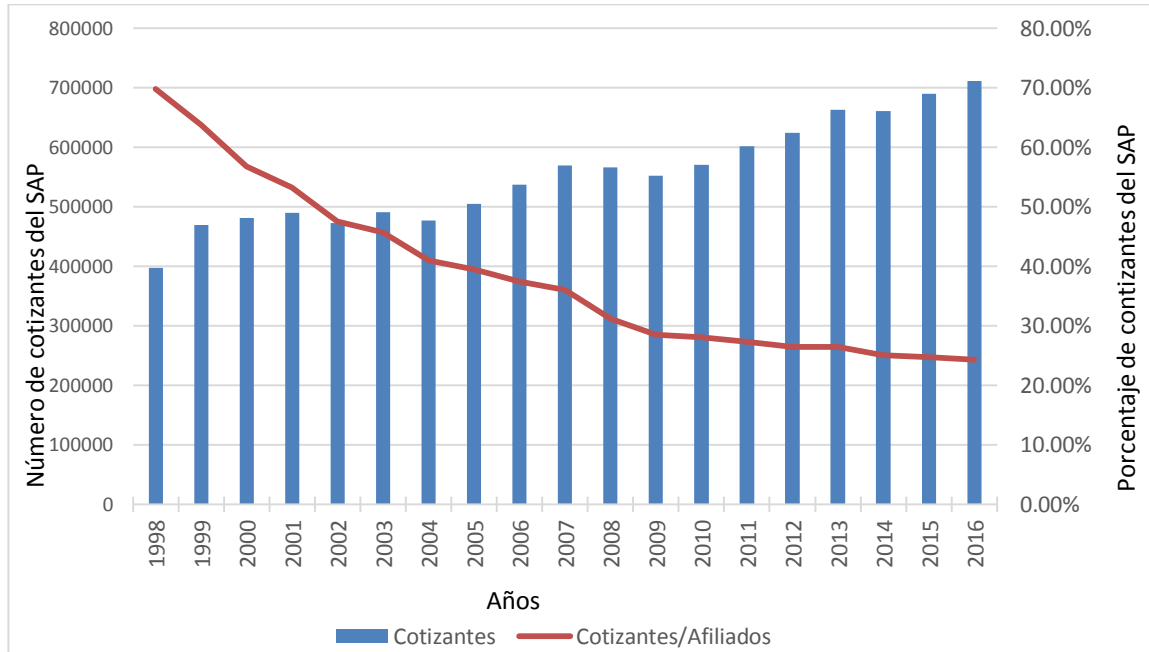
El Sistema de Ahorro para Pensiones comenzó a funcionar con un número de cotizantes considerables de alrededor 397,438 cotizantes para 1998. A pesar que se ha incrementado, su comportamiento ha sido lento y un tanto variable. A partir del 2005 se dio un incremento a 504,971 cotizantes y llegando a 568,996 cotizantes en el año 2007, con una leve disminución en el 2009. Luego de esas variaciones se presentó una tendencia al alza, llegando a un total de 711,714 cotizantes acumulados hasta diciembre del 2016 (ver tabla 10). En 19 años de función el Sistema de Ahorro para Pensiones ha incrementado sus cotizantes en 314,276.

En El Salvador la proporción de afiliados que efectivamente cotizan mostraron una caída de 69.7% a 24.2% durante el período comprendido entre 1998 a diciembre del 2016. En el año 2001 se mantuvo una tendencia a la baja, la proporción de los afiliados efectivos cotizando se redujo cerca del 16 puntos, pasando de los 69.73% iniciales a 53.21%.

De igual forma para el año 2009 el porcentaje de afiliados que efectivamente cotizan se redujo cerca de 41%, llegando a un total 28.44%, hasta finalizar en diciembre del 2016 con 24.2% de cotizantes efectivos, tal como se muestra en la gráfica 3.

Los motivos que no permiten que la proporción afiliados-cotizantes sea la más idónea, además de las características inherentes del mercado laboral determinada por su alta informalidad, están los aspectos institucionales como la evasión por parte de las empresas en lo que concierne a sus obligaciones patronales, así como la incapacidad del Estado para tener un mejor control de dichos incumplimientos por medio de una fiscalización adecuada y los cambios en las condiciones de afiliación, ya que para afiliarse al SAP no es requerido tener una relación laboral, ya que existe la modalidad de afiliación como trabajador independiente.

GRÁFICA 3. COTIZANTES Y AFILIADOS QUE EFECTIVAMENTE COTIZAN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES, PERÍODO 1998-2016.



Fuente: Revistas de Estadísticas Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y Resumen Estadístico Previsional (1998-2016).

(*) A diciembre.

e) Relación entre cotizante y pensionados del SPP y el SAP

Con lo expuesto en apartados anteriores sobre las características y alcance de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en cuanto al traspaso de los cotizantes del Sistema Público de Pensiones al sistema privatizado, que provocó un traslado de fondos a las AFP y una continua descapitalización del sistema público, se observó que la relación para poder financiar las pensiones entre los cotizantes y pensionados era de 2.8 para 1998 en el SPP, manteniendo una tendencia a la baja en los últimos 19 años, hasta llegar a 0.10, es decir; menos de un cotizante por un pensionado al 2016. Ver tabla 9

Por el contrario, la relación entre cotizantes y pensionados para el SAP, que denota el número de cotizantes que financian a un pensionado para el año 1999 fue de 355.3, pero al 2005 fue de 22.79

cotizantes por un pensionado, manteniéndose constantemente a la baja hasta llegar a 9.42 en el 2016 (ver tabla 9), que puede ser explicado por la reducción del porcentaje de los afiliados que efectivamente cotizan, a pesar de un incremento del número de cotizantes, esto no implica que todos los afiliados efectivamente cotizan, además puede ser explicado por el incremento del número de pensionados en el SAP para dicho periodo.(Ver gráfica en anexo 19).

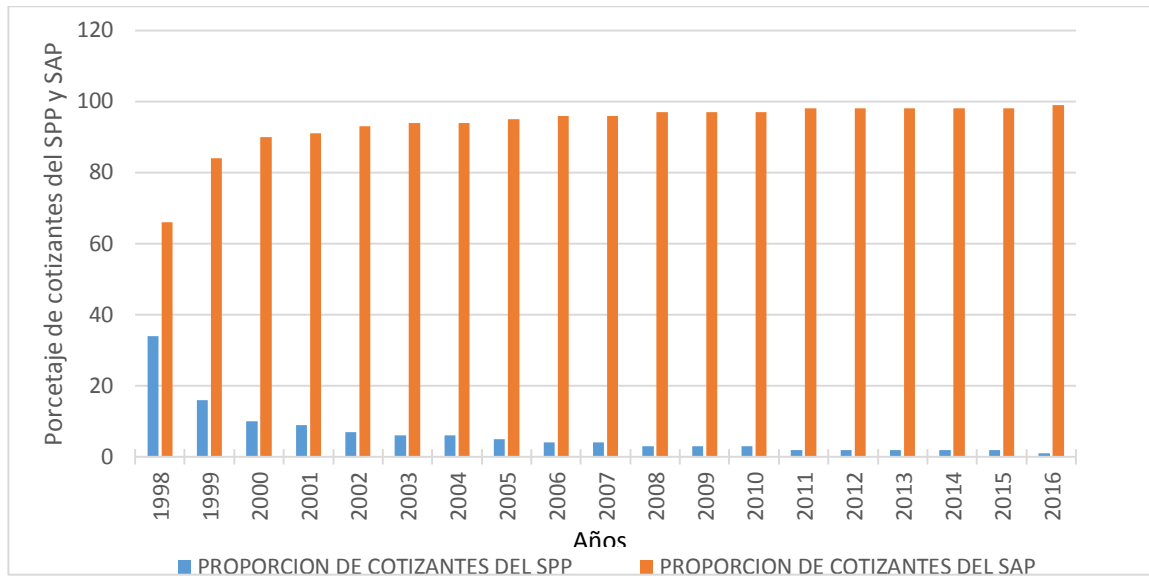
f) Proporción de cotizantes del Sistema Público de Pensiones y del Sistema de Ahorro para Pensiones.

El número de pensionados del Sistema Público de Pensiones para el año 1999 fue de 86,593 representando el 98% del total de pensionados de ambos sistemas, en cambio para el Sistema de Ahorro para Pensiones fue de 1,321 pensionados, equivalentes al 2% respectivamente. Para el 2010, existían 99,834 personas pensionadas en el SPP, que constituyó el 68% (ver anexo 20) y en el SAP los pensionados fueron 46,462, con una proporción del 32% (Gobierno de El Salvador, 2016, p.26). Todo esto indica que la proporción de pensionados que dependen del Presupuesto Nacional es un poco más del doble, en relación a los pensionados que dependen de las cotizaciones en poder del sistema privado, para ese año. Al 2016 el total de pensionados del SPP fue de 98,084, equivalente al 43% y el SAP obtuvo alrededor del 57%.

La gravedad de esto se observa en la desproporción de las cotizaciones de ambos sistemas, puesto que para el año de 1998 las cotizaciones del sector público fueron solo del 34%, respecto a las del sector privado con el 66% restantes, para el 2010, las cotizaciones del SPP representaron el 3%, por su parte las del SAP fue del 99%.

Dichos resultados indican que el proceso de privatización de las pensiones se llevó a cabo con el objetivo de generar un mecanismo de re-funcionalización, para que el gran capital adquiriera mayores beneficios y la población relacionada con dicha actividad se vea sometida a mayores niveles de explotación. (Ver gráfica 4 y anexo 21).

**GRÁFICA 4. PROPORCIÓN DE COTIZANTES DEL SPP Y SAP
PERÍODO 1998-2016 (EN %)**



Fuente: Elaboración en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2016)

g) Crecimiento de Afiliados y Cotizantes Efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Como ya se remarcó, ha existido un incremento en los afiliados y cotizantes a lo largo del funcionamiento del SAP, con un incremento más notorio en los afiliados, sin embargo, esta categoría abarca a personas que aún siguen siendo parte de la Población Económicamente Inactiva.

En el comportamiento de los afiliados se observó un crecimiento con mayores porcentajes en los primeros dos años, a consecuencia de los traslado de la mayoría de trabajadores al nuevo sistema de pensiones. Del 2005 al 2008 se tuvo crecimientos entre el 10% y 15%, debido a la política de las AFP de afiliar a todos los jóvenes en edad de trabajar, aunque no estuvieran laborando. En los últimos cuatro años se han tenido crecimiento en promedio del 5% de afiliados nuevos al sistema. (Ver tabla 10 y anexo 22)

Los cotizantes presentan un mayor crecimiento para el primer año, con un crecimiento anual de 18%. Es de resaltar que probablemente a consecuencia de la crisis para el 2008 se obtuvo un crecimiento nulo, y para el 2009 se generó un decrecimiento en cotizantes de -3% que representó casi 15 mil cotizantes menos en relación al año anterior. (Ver tabla 10 y anexo 22).

En resumen, se puede visualizar para el período de 1999 al 2016, el crecimiento promedio de cotizantes fue de 3.3% mientras que el de los afiliados fue de 9.5%. Sobresale el decrecimiento que ha tenido la relación cotizante/afiliado pasando de 69% en 1998 a 24% en 2016 (Ver tabla 10), lo que indica que debido a la falta de generación de nuevos empleos con seguridad social y con aportaciones al Fondo de Pensión no permite el incremento de este indicador.

Según (Marta Zaldaña, 2017), además de lo anterior, el problema se agrava con *“la existencia de la evasión previsional, que genera una mayor brecha entre los afiliados y los que verdaderamente cotizan a las AFP, ya que hay ramas de actividad económica, como las maquilas, donde algunas empresas no les han cotizado algunos años a sus trabajadoras, a pesar que la Ley SAP establece sanciones al respecto”*.

Otro aspecto importante que menciona Zaldaña, es *“la situación de la mujer en caso de viudez, ya que si se vuelve a casar pierden la pensión y su derecho a la seguridad social, por una lógica discriminatoria, en la que incluso se ve perjudicada en su periodo de maternidad, que no es cotizado como tiempo efectivo de trabajo. Además, se debe recordar que las mujeres tienen una brecha salarial de un 18.5 % menos que los hombres y 5 años menos de tiempo de cotización, que implica una pensión menor y por ello se debería considerar el aporte que hace la mujer en la economía del cuidado, ya que representa alrededor del 35% del PIB, según compensación de los 5 años menos de cotización.”*

h) Cobertura de Afiliados y Cotizantes del Sistema de Ahorro para Pensiones.

La cobertura de afiliados del sistema SAP con respecto a la PEA, ha tenido un crecimiento constante pasando del 25% en 1998 al 103% en 2016. En cuanto a los trabajadores activos que están cotizando al Fondo de Pensión estos representaban un 17% en 1998, habiendo tenido un leve incremento hasta un 25% de la PEA en el 2016, tal como se observa en la gráfica 5, donde se muestra el comportamiento de la cobertura de los afiliados y cotizantes del SAP, durante el período de 1998 al 2016. Lo anterior implica que debido al bajo nivel en generación de empleos formales, los cotizantes durante el periodo 1998-2016 solo

se incrementaron en 314, 3 mil trabajadores y la PEA en el mismo periodo se incrementó en 582.4 mil nuevas personas en edad para trabajar, ha generado un nivel de cobertura insuficiente del SAP para cubrir a la Población Económicamente Activa (ver anexo 23).

Baltimore López considera que *“el sistema privado de pensiones no ha incrementado la cobertura, pero si la rentabilidad que cobran las AFP por administrar los fondos, que ha hecho crecer el patrimonio de las AFP”*.

Según Marta Zaldaña, *“a 18 años de la implementación del Sistema de Ahorro para Pensiones, este ha sido un fracaso, porque no ha incrementado la cobertura, ya que se ha excluido sectores importantes, entre ellas, alrededor de 120 mil trabajadoras del hogar que no están cubiertas por la seguridad social, el 60% de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores agrícolas, a pesar que era uno de los objetivos de la privatización”*

De igual forma Roger Gutiérrez menciona que *“la privatización no mejoró la cobertura, ya que esta se mantiene en una cuarta parte de la PEA y la tasa de remplazo bajó de casi el 80% a menos de 30% de los salarios”*.

Debido a que los intereses de la clase trabajadora no estaban incluidos en la privatización de la pensiones, el economista Raúl Moreno menciona que *“la cobertura no se ha incrementado, porque esto está más ligado a las características del mercado de trabajo, donde sólo el 22% de la PEA tiene acceso a la seguridad social y a las pensiones, por tanto esto representa una falacia e indica el fracaso del sistema privado de pensiones”*.

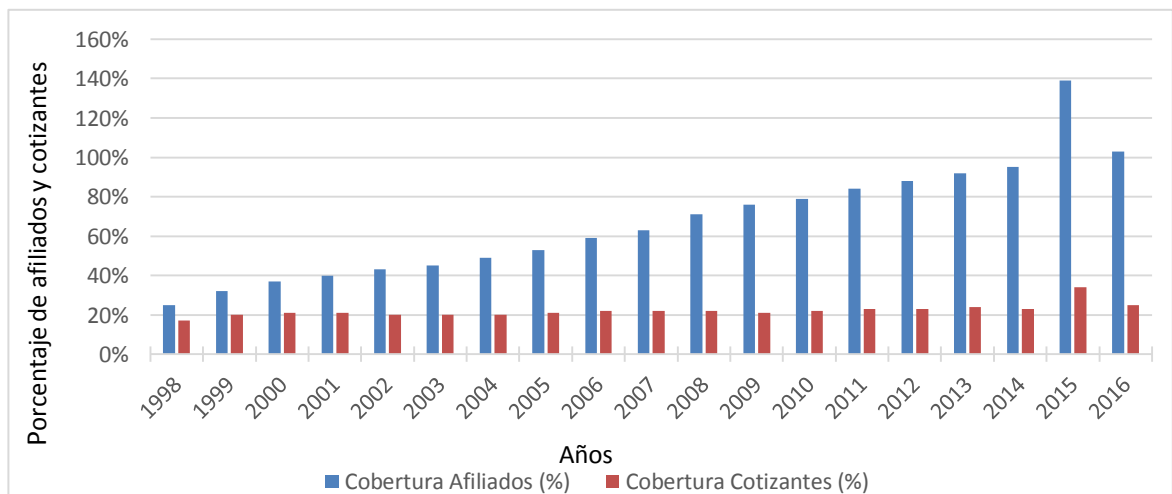
César Alvarado indica que *“al comparar ambos sistemas de pensiones, puede haber un incremento de alrededor del 5% de la cobertura, pero lo ideal era de alrededor del 70%, por ello se observa que la cobertura y la informalidad del empleo poseen una correlación negativa, sumado a esto no existe una conciencia previsional en los trabajadores, ni el gobierno ha creado un mecanismo para incorporarlos al sistema”*.

En este mismo sentido Alfonso Goitia opinó que *“antes de la privatización de las pensiones se mencionaba que la cobertura se incrementaría, pero esto fue un engaño, pues el gobierno tiene más*

deuda, la sostenibilidad del sistema privado es impredecible y existe baja cobertura, en cambio se ha generado altas ganancias de las AFP en los años de funcionamiento”.

En cambio el diputado de ARENA, René Portillo Cuadra, mencionó que “un sistema previsional no tiene como propósito mejorar la cobertura, sino más bien es responsabilidad del gobierno y se encuentra establecido en la Constitución de la República, ya que con el fomento de buenas políticas de empleo que benefician al mercado laboral, el sistema previsional incrementará su cobertura, debido a que es el reflejo del mercado laboral, si este no mejora, tampoco lo hará la cobertura”.

GRÁFICA 5. COBERTURA DE AFILIADOS Y COTIZANTES EN RELACIÓN DE LA PEA, PERÍODO 1998-2016. (EN %)



Fuente: Informes Estadísticos Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero

(*) A diciembre.

2.2.2. Recaudación Anual y Acumulada del Fondo de Pensión.

La recaudación anual del Fondo de Pensión se incrementó nominalmente en los primeros dos años, como resultado de los traslados que se realizaron del sistema anterior. Los años 2001 y 2006, porcentualmente han sido los de mayor crecimiento después del año 2000, en 11% respectivamente. Al contrario el año 2009 tuvo el menor crecimiento porcentual en comparación al año anterior en un 2%, con una recaudación

equivalente a US\$11.5 millones respecto al año 2008, como reflejo del impacto de la crisis internacional que generó desempleo a nivel nacional. Entre los años 2015 y 2016 se han recaudado anualmente montos de US\$690.3 y US\$718.0 millones respectivamente, creciendo un 4% y llegando a un total de US\$8,135.4 millones de saldo acumulado recaudado de Fondo de Pensión (ver tabla 11 y anexo 24). El crecimiento promedio de la recaudación anual en el período 1999-2016, fue del 22% y la recaudación acumulada se incrementó alrededor de 99% en el período 1998-2016.

El fondo de pensiones acumulado aumentó de US\$58 a US\$8,135.4 millones durante el período de 1998 a 2016. Pasó a representar 4.8% en el año 1998 a 31.4% del PIB para diciembre del año 2016. Esto ha tenido una gran concentración de poder económico financiero en las dos AFP, demostrando que en el transcurso del tiempo ha ocurrido un proceso de considerable capitalización.

TABLA 11: RECAUDACIÓN DEL FONDO DE PENSIÓN DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES, PERÍODO 1998 – 2016

AÑOS	Recaudación Acumulada (Millones US\$)	Recaudación Anual (Millones US\$)	Variación Anual (%)
1998	58.0	58.0	
1999	267.9	209.9	262.0
2000	520.6	252.7	20.0
2001	800.3	279.7	11.0
2002	1,095.0	294.7	5.0
2003	1,409.0	314.0	7.0
2004	1,741.5	332.5	6.0
2005	2,093.5	351.9	6.0
2006	2,483.5	390.0	11.0
2007	2,910.5	427.0	9.0
2008	3,374.7	464.2	9.0
2009	3,850.4	475.7	2.0
2010	4,348.4	497.9	5.0
2011	4,887.4	539.0	8.0
2012	5,457.1	569.7	6.0
2013	6,072.4	615.3	8.0
2014	6,727.1	654.7	7.0
2015	7,417.4	690.3	6.0
2016	8,135.4	718.0	4.0

Fuente: Informes estadísticos previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero

2.2.3. Composición de Cartera Valorizada del Fondo de Pensión.

En este apartado se muestra la evolución de las inversiones del Fondo del Sistema de Ahorro para Pensiones, desde los inicios de la reforma sustitutiva hasta diciembre de 2016. Es importante resaltar que todas las inversiones de la cartera estuvieron enfocadas en títulos de renta fija (SSF, 2015). La cartera de las inversiones ha sido poco diversificada y por lo tanto el riesgo del Fondo de Pensiones es bastante alto, prácticamente la rentabilidad de todo el fondo ha dependido de las inversiones en los CIP.

Los instrumentos de las instituciones del Estado tuvieron una participación del 74% en el fondo del SAP en 1998, indicando una fuerte concentración de las inversiones en títulos emitidos por el Sector Público, influenciada por los lineamientos de inversión que emite la ley y la comisión de riesgo, que le dio mayores porcentajes a estos instrumentos financieros, por tanto el riesgo de la cartera se supeditó casi por completo a la rentabilidad que estos instrumentos puedan aportar al Fondo de Pensiones, seguido por compra de títulos de bancos y financieras con un 25% y una inversión del 1% en títulos de sociedades nacionales(Ver tabla 12).

La reforma no ha generado una diversificación de la cartera de inversiones como se pretendía, ya que no se ha generado mayor inversión en el sector privado. La posibilidad de invertir en instrumentos financieros extranjeros, para a diversificar la cartera y así mejorar la rentabilidad, ha disminuido con el transcurso de los años. Esta opción de inversión ha estado prohibida desde el inicio de la reforma por la Ley SAP (Art 91), donde se hizo explícito que solo deben comprarse los títulos que se encuentran en la Bolsa de Valores local y bajo una calificación N° 7 de local y no como extranjera.

Para el 2012, la participación se incrementó a un 84% en títulos del Sector Público influenciado aún más por la modificación en la ley del SAP en marzo de 2012, que autorizó que las AFP podían invertir hasta un 45% de los fondos en títulos del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, seguido por una inversión del 8% en títulos de bancos y financieras, la cual manifiesta una fuerte disminución en la participación de inversión en los últimos años, y un 6% en valores extranjeros, una nueva línea de instrumentos que se adquirieron con empresas de otros países que vienen a invertir en la Bolsa de Valores de El Salvador, los

títulos de sociedades nacionales y fondos de titularización representan un 1% cada uno en el total de inversión del Fondo de Pensiones.

Después del 2012 la participación del Sector Público disminuyó paulatinamente, hasta alcanzar un valor de 81% en el 2016, seguido por una inversión del 6% en títulos de bancos y financieras, de valores extranjeros y fondos de titularización, manteniéndose constante la inversión de las sociedades nacionales con un 1% de la inversión del Fondo de Pensiones (Ver tabla 12).

Según (César Alvarado, 2017) *“No existe comparación en cuanto a la rentabilidad en ambos sistemas porque funcionan diferente. En un sistema público, no es un tema de rentabilidad si no de flujo, en cambio para el sistema privado, si es un tema de rentabilidad y que tiene dos partes, uno dirigido a la rentabilidad de la cuenta de ahorro individual y la rentabilidad de las AFP, siendo esta última rentabilidad la que ha hecho crecer el patrimonio de las AFP desde su origen”.*

Para (Marta Zaldaña, 2017). *“Las aseguradoras de pensiones afirman que el gobierno paga bajas tasa de interés, respecto a las que se devengarán si se les permitiera invertir en títulos valores internacionales, con mayor tasa de interés, pero que realmente cabe la duda si en verdad estas inversiones incrementarían la rentabilidad y las pensiones de los trabajadores y trabajadoras”.*

En opinión de (Alfonso Goitia, 2017). *“El nivel de cobertura se ha mantenido alrededor del 23%, pero la rentabilidad se ha visto beneficiada, ya que la de los bancos comerciales ronda los 10 a 12%, en cambio las de las AFP están entre el 42 y 43%, las utilidades netas captadas por las AFP son de US\$300 millones. En términos de rentabilidad, la privatización de las pensiones ha sido el mejor negocio, pero desde el gobierno ha significado un problema de endeudamiento creciente”.*

**TABLA 12. SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES DE EL SALVADOR.
COMPOSICIÓN DE CARTERA VALORIZADA, PERÍODO 1998 - 2001
(EN MILLONES DE US\$).**

Año	Instituciones Públicas	Bancos y Financieras	Sociedades Nacionales	Organismos Financieros de Desarrollo	Valores Extranjeros	Fondos de Titularización	Instrumentos de Renta Variable	Total
1998	34.80	11.69	0.72	-	-	-	0.01	47.22
%	74	25	1	0	0	0	0	100
1999	137.69	67.47	-	-	-	-	7.92	213.8
%	65	32	0	0	0	0	4	100
2000	343.96	121.59	5.67	-	-	-	11.00	482.23
%	71	25	1	0	0	0	2	100
2001	619.94	135.91	7.00	-	-	-	5.14	767.99
%	81	18	1	0	0	0	1	100
2002	898.42	152.71	5.18	-	-	-	4.98	1061.28
%	85	14	0	0	0	0	0	100
2003	1294.85	206.81	5.17	50.47	10.10	-	4.98	1572.40
%	82	13	0	3	1	0	0	100
2004	1794.03	224.56	6.34	89.36	29.14	-	4.98	2148.40
%	84	10	0	4	1	0	0	100
2005	2346.64	371.87	9.67	124.34	49.58	-	0	2902.10
%	81	13	0	4	2	0	0	100
2006	2638.63	520.46	9.15	137.68	46.19	-	0.01	3352.11
%	79	16	0	4	1	0	0	100
2007	3114.25	647.69	27.31	140.88	28.03	-	0.01	3958.17
%	79	16	1	4	1	0	0	100
2008	3474.17	796.05	35.92	140.09	24.52	-	0.01	4470.75
%	78	18	1	3	1	0	0	100
2009	3959.34	863.58	31.05	139.45	21.09	-	0.01	5014.51
%	79	17	1	3	0	0	0	100
2010	4636.09	640.16	51.87	138.63	6.81	-	-	5473.56
%	85	12	1	3	0	0	0	100
2011	5090.20	596.10	51.90	143.00	197.40	14.10	-	6092.70
%	84	10	1	2	3	0	0	100
2012	5719.50	553.10	50.90	24.20	442.10	45.10	-	6834.90
%	84	8	1	0	6	1	0	100
2013	6009.2	433.3	53.4	41.5	602.8	180.9	-	7321.1
%	82	6	1	1	8	2	0	100
2014	6391.3	450.4	58.4	41.8	644.11	407.0	-	7993.0
%	80	5	1	1	8	5	0	100
2015	6857.5	467.5	54.5	42.1	549.5	543.0	-	8514.1
%	81	5	1	1	6	6	0	100
2016	7487.7	606.5	47.0	20.2	521.3	567.7	-	9250.5
%	81	6	1	0	6	6	0	100

Fuente: Informes Estadísticos Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero.

(*) A diciembre

2.2.4. Rendimientos Nominales y Reales del Fondo de Pensión, Período, 1999 - 2016.

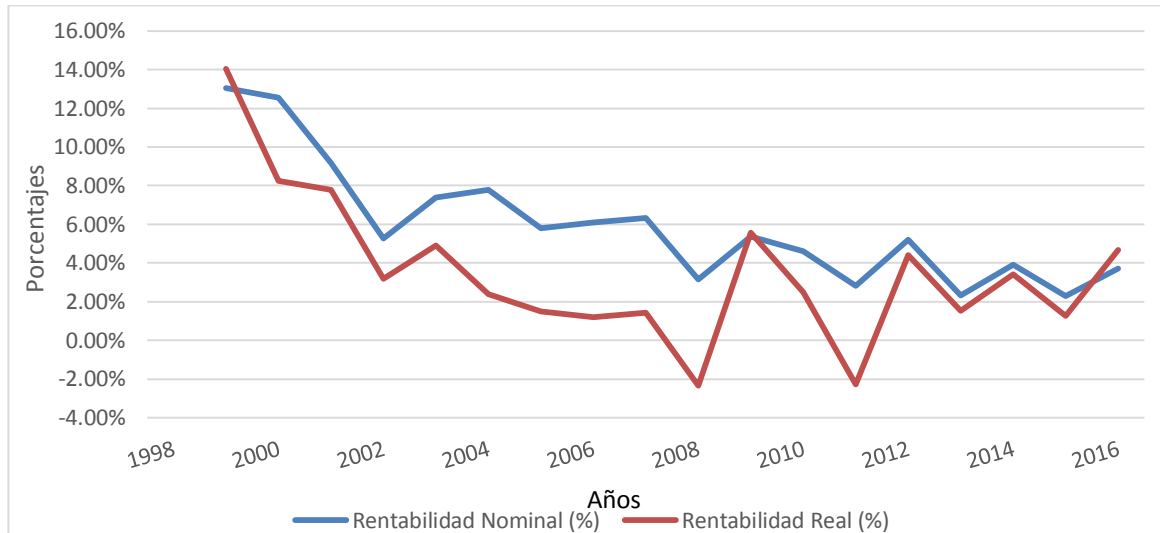
Los rendimientos reales y nominales del Fondo de Pensiones mostraron una tendencia de decrecimiento consistente desde 1999 al 2012, el nominal pasó del 13.04% a 2.82% en el 2011 con una recuperación al 3.71% en el 2016 y el rendimiento real disminuyó de 14.04% a un rendimiento negativo en 2011 de -2.28% con una recuperación del 4.68% en el 2016 (Ver anexo 25).

A diecinueve años de funcionamiento del sistema de pensiones, el nivel de rendimiento nominal promedio anual se estableció en 5.93% y el rendimiento real promedio anual bajó a 3.51%. El rendimiento real mostró en dos años un rendimiento mayor al nominal debido a que se tuvo inflación negativa (1999 de -1% y 2009 de -0.2%) y solo en dos años ha reflejado ser un rendimiento real negativo en el 2008 y 2011, porque se presentaron niveles de inflación mayores al 5%, debido a la crisis económica y al incremento de precios a nivel internacional, resultando con un rendimiento negativo del Fondo de Pensiones en estos años. Para el período 2007-2012 se tuvo como promedio anual de rendimiento real de 1.54% menor al 3.51% de promedio de rendimiento real obtenido en los diecinueve años de existencia del Fondo de Pensiones, por ello se puede agregar que la crisis económica internacional disminuyó el promedio de rendimiento anual que se traía en los años anteriores a ésta.

En el transcurso de los años la tasa de rentabilidad promedio nominal y la rentabilidad real de diciembre de cada año del Fondo de Pensiones tuvo una tendencia decreciente tal como se muestra en la gráfica 6, en este sentido la rentabilidad general del Fondo de Pensiones se sigue viendo afectada por las inversiones obligatorias en CIP.

La alta concentración en la cartera de inversiones en CIP y la baja rentabilidad debido al comportamiento de la tasa LIBOR en los últimos años, ha generado un elevado costo de oportunidad en la inversión de cartera, que ha impactado el fondo de pensión, así también a los saldos en las cuentas individuales de los afiliados y por lo tanto también ha afectado los montos de las pensiones que se den a futuro a los beneficiarios.

**GRÁFICA 6. RENTABILIDAD NOMINAL Y REAL DEL FONDO DE PENSIONES DE EL SALVADOR
PERÍODO 1999-2001(EN %)**



Fuente: Informes estadísticos previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero

2.2.5. Los Traspasos al Sistema de Ahorro para Pensiones

a) Porcentajes de traspasos anuales entre AFPs

Uno de los objetivos que se pretendía con el nuevo sistema era incrementar la libertad de elección de los asegurados en las AFPs que les ofrecieran mayores beneficios, pero la realidad salvadoreña refleja un número pequeño de AFPs y una concentración de afiliados alta, que limita la libertad de elección.

El economista (Raúl Moreno, 2017) mencionó que *“con la privatización del sistema previsional, se buscaba generar más competencia entre las AFP, que al inicio de las operaciones eran 5, pero debido a la existencia de prácticas monopólicas, se redujeron a dos, lo que ha imposibilita mayor competencia”*. En el mismo sentido el economista Cesar Alvarado *“expresa que el sistema previsional no es eficiente por la falta de competencia”*.

Como se ha mencionado el duopolio de AFPs en El Salvador no ha permitido una mayor movilización de sus afiliados y más competencia entre estas instituciones. Aunque la Ley SAP permite los traspasos entre AFPs, estos no han sido altos; porque solo se cuenta con dos opciones. Hecho que se ha agravado por la poca información que los asegurados poseen sobre las prestaciones que ofrecen las administradoras.

De acuerdo a (Mesa-Lago y Durán, 1998), si los asegurados tuvieran acceso a la información actuarían racionalmente y escogerían a la AFPs que ofreciera la mejor prestación, con los cobros de comisiones más bajas, para obtener mejor rentabilidad e incrementar sus fondos acumulados en su cuenta individual.

En la tabla 13, se observa la secuencia histórica que ha existido en cuanto a la competencia entre AFPs para absorber el mercado de asegurados en El Salvador desde el momento de la implementación de la reforma estructural y la entrada en funciones de las AFPs.

Al inicio del proceso de privatización de las pensiones las AFP's que operaban eran cinco, pero la concentración de afiliados y cotizantes se fue conglomerando en dos AFP, desde el 2003 hasta el 2016; Siendo estas la AFP Confía y AFP Crecer. Esto demuestra una contradicción con los objetivos que perseguía la reforma estructural sustitutiva del sistema de pensiones, se suponía que la administración privada incentivaría la competencia y haría más eficiente el sistema, en comparación del Sistema Público de Pensiones que no tiene competencia y por lo tanto hace al sistema ineficiente. Se evidencia que realmente no se ha eliminado la supuesta falta de competencia que existía en el sistema público, pues el SAP sigue sin tener mayor competencia.

TABLA 13. NÚMERO DE AFPs Y CONCENTRACIÓN DE AFILIADOS EN LAS AFP, PERÍODO 1998-

2016

Año	Numero de AFP	Concentración 2 mayores %
1998	5	64,0
1999	5	98.8
2000	3	99,3
2001	3	99,7
2002	3	100,0
2003 -2016	2	100,0

Fuente: Tomado hasta el año 2010 de Mesa-Lago (2011) y actualización en base a la Superintendencia del Sistema Financiero (2011-2016).

b) Traspasos acumulados anuales

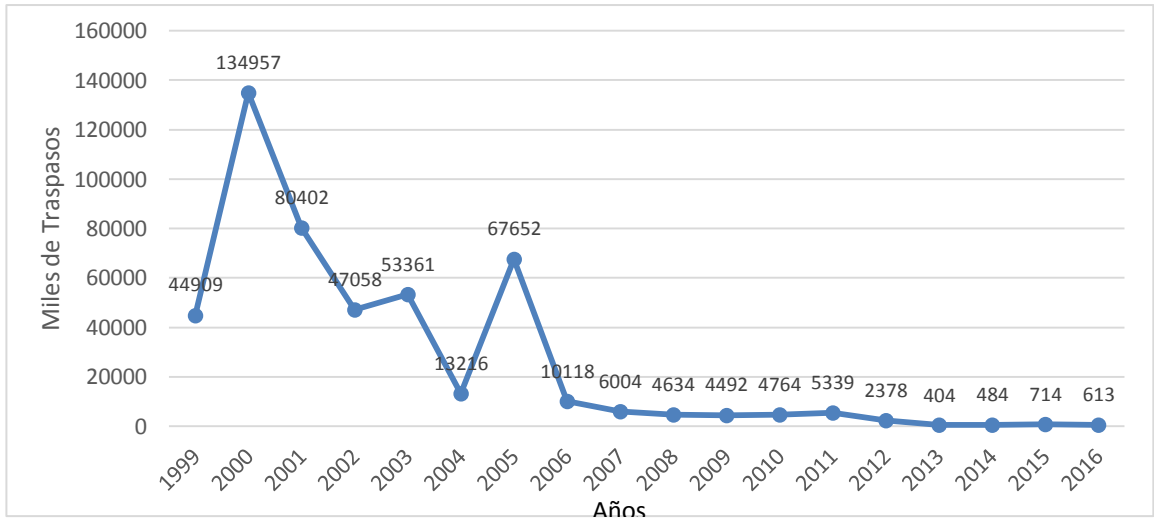
A lo largo de los diecinueve años de la aplicación del Sistema de Ahorro para Pensiones, se observa una clara tendencia a la baja de los traspasos anuales llevados a cabo entre las AFPs desde sus inicios, tal como se refleja en la gráfica 7, aunque se dio un incremento muy pronunciado en el año 2000 con un total de 134,957 traspasos aprobados, por las fusiones que se dieron entre AFPs y al cierre de una de ellas (ver anexo 26). Posteriormente las cifras han ido a la baja, salvo en el años 2005 donde se incrementaron los traspasos hasta 67,652. El incremento del año 2005 puede atribuirse a un comportamiento especulativo por parte de los afiliados, como lo indica la Superintendencia de Pensiones (2008), debido al Decreto Legislativo N°. 891 de 2005, que modificó la ley SAP para ampliar los requisitos de traspasos a doce cotizaciones por año (antes se mantenía a seis cotizaciones por año), entrando en vigencia a partir de mediados del 2006, y precisamente en ese año se redujeron los traspasos a 10,118.

En la actualidad según el Art 12 de la Ley SAP, se mantiene en doce cotizaciones anuales para poder traspasarse de una administradora a otra y es la Superintendencia del Sistema Financiero quien verifica el cumplimiento de los requisitos y aprueba las solicitudes de los afiliados cotizantes

Para el año 2013 se registró la cifra más baja con tan solo 404 traspasos, cifra que se vio levemente incrementada en el año 2016 con un total de 613 traspasos.

Aquellos países donde los trabajadores y trabajadoras están obligados a afiliarse a los sistemas de pensiones, tienden a tomar una actitud pasiva respecto a los servicios que ofrecen las AFPs; por la naturaleza obligatoria, intangible y de largo plazo del producto. El impulso principal de las transferencias es generado por los esfuerzos de los agentes de ventas, que hacen que los afiliados conozcan las ventajas de la transferencia entre las AFPs, con el fin de incrementar su propia cuota de mercado. En el sistema de pensiones de El Salvador, el fenómeno de consumidores pasivos, se ha visto acentuado por el hecho de que sólo hay dos AFP y que cada uno ofrece esencialmente el mismo producto financiero (Acuña, 2005. Pág.18).

GRÁFICA 7. TRASPASOS ACUMULADOS AL FINAL DE CADA AÑO EN EL SAP, PERÍODO 1999-2016



Fuente: Elaboración en base a datos de la FIAP (Informes anuales y semestrales 1999-2004) y Resumen Estadístico Previsional de la Superintendencia del Sistema Financiero (2005- Junio 2015).

2.2.6. Costo Administrativo del Sistema de Ahorro para Pensiones

El costo administrativo es otro de los elementos fundamentales en la administración de un sistema de pensiones y su eficiencia, se suponía que con un sistema privado habría una reducción en los costos administrativos y una mejor eficiencia en su funcionamiento, por medio de la libertad de elección de las AFP y competitividad entre ellas, sin embargo esto no logró desarrollarse en el Sistema de Ahorro para Pensiones.

a) El pago de las comisiones y seguro a las AFP.

Como mencionan Mesa-Lago y Durán (1998) son dos los cargos que se hacen al salario del asegurado y componen el costo de administración del SAP; uno es la comisión cobrada por una AFP, por la administración de la cuenta individual de vejez, y el otro es una prima cobrada por la AFP y transferida a una compañía de seguros para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Hasta 2001, las AFPs cargaban comisiones sólo bajo la categoría de administración de las cuentas individuales de los afiliados activos que tengan derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, a partir de 2002 comenzaron a cobrar por los cuatro elementos permitidos en la Ley: por la administración de las cuentas individuales activas; la administración de las cuentas individuales inactivas, la administración de las cuentas individuales que pertenecen a pensionados que siguen pagando contribuciones, y la administración de retiro programado, pero casi todos sus ingresos han provenido de la comisión por la administración de las cuentas de los trabajadores activos. Las otras comisiones no han alcanzado niveles significativos debido al pequeño número de pensionados y de los bajos saldos acumulados registrados en las cuentas individuales de los trabajadores que no están actualmente activos (Iglesias & Acuña, 1991).

Las primas otorgadas a las aseguradoras se han visto incrementadas notablemente, a causa de la escasez de compañías autorizadas para brindar ese servicio y a la posible coalición entre estas y las AFPs, coartando así la competencia entre las mismas. Estas primas descontadas al contribuyente eran de 1.13% para el año 1999, luego sufrió un incremento hasta el año 2002 alcanzando 1.47%. En el año 2011 se siguió con la tendencia alcista hasta 1.5%, pero en 2014 se mostró una reducción considerable de 1.13%, debido a modificaciones realizadas al SAP a partir de marzo de 2012, que incrementó la aportación a la cuenta individual de los afiliados al SAP, en detrimento de las comisiones por administración y seguro pagadas a las AFP.

Otros factores en El Salvador también han influido en el costo de los seguros; como el nivel de violencia, traduciéndose en demandas más altas, especialmente entre los jóvenes trabajadores de bajos ingresos. (Acuña, 2005). Es importante señalar que las AFPs son responsables en última instancia para el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, lo que significa, por tanto, que asumen el riesgo de la quiebra de las compañías de seguros.

Según (Roger Gutiérrez, 2017) *“El costo de administración de las AFP se ha elevado 7 veces, en comparación del gasto del ISSS y del INPEP. Si las AFP comenzaron cobrando una comisión del 3.7% y se redujo al 2.2%, no significa que las AFP se vean perjudicadas, porque estas dependen de la masa salarial que mantienen cautiva. Las pólizas de seguro se han visto también reducidas, pero el negocio es*

grande, puesto que han recuperado la inversión cerca de 8 veces, con una tasa de ganancia de US\$55 millones, por tal motivo no les interesa incrementar la cobertura”.

Por su parte (César Alvarado, 2017), menciona que *“los costos de administración se han reducido, pero siguen siendo altas en comparación de otros países de Latinoamérica”.*

(Alfonso Goitia, 2017) establece que *“las reformas paramétricas deberían considerar un aumento de las tasas de cotización, pero se debe evaluar quienes deben pagar un mayor porcentaje. En cuanto a los costos de administración, estos se mantienen, aunque en cierto periodo se mostró una reducción, pero es necesario que se reduzcan para que se acumulen un fondo mayor”.*

Sin embargo René Portillo Cuadra indicó que *“las tasas de comisión han tenido 3 reducciones en los últimos 7 años y no considera que los porcentajes que se han establecido fueran suficientes para deteriorar el monto de las pensiones, pues no es un determinante, ya que una cosa no conduce a la otra”.*

En el anexo 18, se detallan por columna la recaudación real acumulada y anual que se tuvo por las aportaciones de los afiliados, los porcentajes totales de aportación, así como su distribución a lo destinado a cuenta individual, a la comisión por administración y al pago de seguro de las AFP.

b) Costo administrativo generado por el SAP

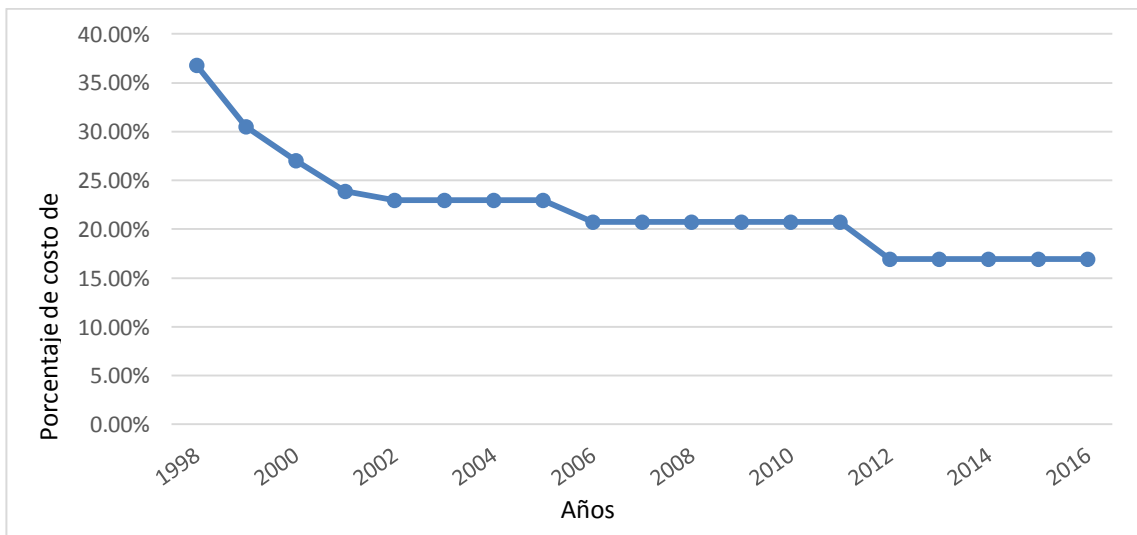
El indicador utilizado para el cálculo del costo administrativo se refiere al porcentaje descontado por el costo administrativo (prima administrativa y de seguro) entre el porcentaje de aportación total o cotización. Con este indicador se puede observar cuánto del aporte del contribuyente va dirigido al costo administrativo y cuanto a su fondo de pensiones.

En sus inicios el Sistema de Ahorro para Pensiones mostró para 1999 una cotización total del 10.8%, un depósito en la cuenta del contribuyente del 7.5%, y una comisión por administración y seguro de 3.3%. El costo de administración fue del 30.5% (ver anexo 27). Por otra parte, para el 2016 se presentó una cotización del 13%, un depósito en la cuenta del contribuyente del 10.8%, y una comisión por administración y seguro de 2.2%, el costo de administración fue del 16.92%. Los datos muestran una disminución en el costo administrativo del sistema de pensiones privado a lo largo de su funcionamiento, como ya se hizo mención en 1999 el costo administrativo era de 30.5%, posteriormente hasta 2003 hubo

una tendencia a la baja llegando a 23%, para 2006 se dio otra baja hasta 20.77%, este se mantuvo hasta el año 2011. Para el 2012 se dio una baja que se ha mantenido constante hasta el 2016, con 16.92%, tal como se aprecia en la gráfica 8.

La comisión administrativa para el año 2016 fue del 2.2%, se podría pensar que es un porcentaje bajo, pero al tener en consideración que ese 2.2% es parte del 13% descontado o cotizado, y que el costo del 16.9% indica que de cada US\$ 1 que aporta el contribuyente, US\$ 0.17 ctv, van dirigidos al costo administrativo y que solo US\$ 0.83 ctv, se destina a la cuenta individual.

GRÁFICA 8: COSTOS POR ADMINISTRACIÓN
PERÍODO 1998-2016 (EN %)



Fuente: Cálculos a partir de datos de la Revistas de Superintendencia del Sistema Financiero(1998-2011) y Resumen Estadístico 2012-2016

Para (Mesa-Lago, 2011), el costo administrativo del sistema privado es calculado en base a los salarios e ingresos y el del sistema de pensiones público solo puede calcularse como porcentaje de los egresos, en este sentido no son comparables ambos sistemas, pero si se hace una comparación porcentual de los gastos administrativos del sistema público antes de la reforma con los que se presentaron en los inicios

del SAP, se identifica un incremento del costo administrativo siete veces mayor en el SAP a lo que se mantenía en el SPP.

Con el análisis de los elementos administrativos del SAP, se demuestra que los objetivos no se han cumplido, debido al surgimiento de un duopolio entre las AFPs, que concentra el 100% de los asegurados, donde la libertad de elección es limitada y las condiciones que ofrecen sobre las primas, comisiones, rentabilidad y concentración de carteras son muy similares, que imposibilita la competencia entre AFPs y aseguradoras de vida.

2.2.7. Certificado de Inversión previsional.

a) El Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)

En el 2006 se emitió el decreto legislativo No. 98 que dio origen a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), como figura legal creado para atender el financiamiento que se generen del Sistema Público de Pensiones (ISSS e INPEP), debido al agotamiento de sus reservas, por el cual se emiten títulos valores conocidos como Certificados de Inversión Previsionales, divididos en CIP A y CIP B.

Los Certificados de Inversión Previsional son los títulos valores emitidos para conformar el Fondo de Obligaciones Previsionales, con el objeto de financiar los gastos previsionales del Sistema de Pensiones Público y sustituir los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementarios ya emitidos.

Asimismo el FOP, puede recibir títulos previsionales del Fondo de Pensión cuando éstos no hayan sido emitidos por el Fideicomiso, y a cambio se les entregaría Certificados de Inversión Previsionales.

El Ministerio de Hacienda entregó US\$20 millones al patrimonio inicial del Fideicomiso, que se nutre de la inversión obligatoria de las AFP en Certificados de Inversión Previsional, emitidos por el FOP a pagarse en un plazo de 25 años, con amortizaciones al capital anuales, bajo la tasa de interés LIBOR; además recibe fondos del Ministerio de Hacienda para el pago a los tenedores de los CIP, del interés y del capital amortizado.

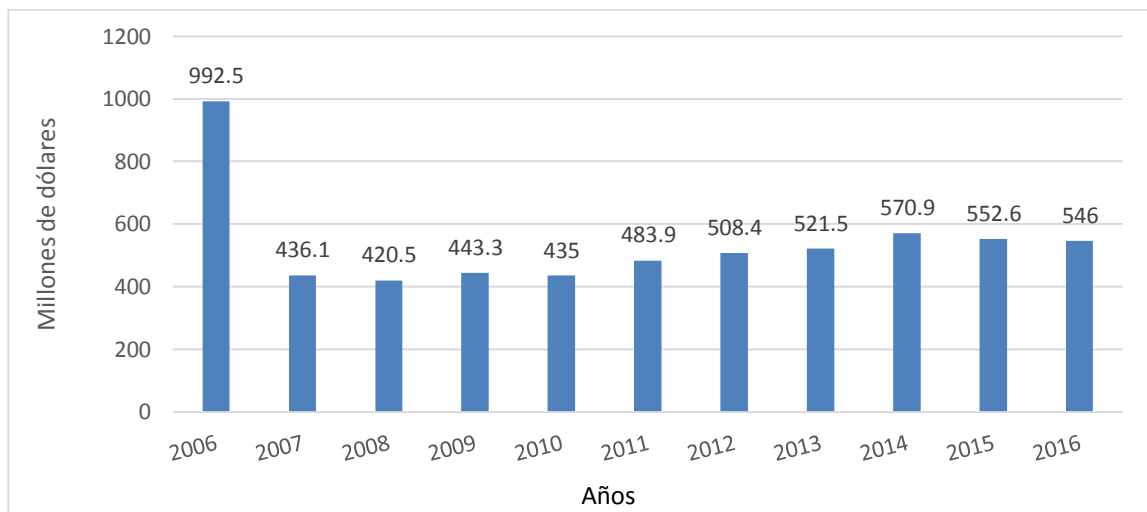
El procedimiento del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales inicia con la emisión del CIP de parte del FOP, que debe ser igual a las necesidades de fondos del ISSS e INPEP, para el pago de pensiones en el año, se realizan cuatro emisiones en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año. Las AFP

Confía y Crecer adquieren dichos títulos (CIP) por los fondos que envía al Fideicomiso, fondos que retornan a las AFP semestralmente con el rendimiento y amortización a capital.

También las AFP cambian los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementarios en su poder por CIP. El FOP al recibir los fondos de las AFP por la venta de títulos CIP, los envía al ISSS e INPEP para que realicen los correspondientes pagos de pensiones ya programados. Cuando toca la fecha de pago de los Intereses y la amortización del capital de los CIP de parte del FOP, el fideicomitente Ministerio de Hacienda envía los fondos necesarios al FOP, según los montos a pagar a las AFP. (Andrade, 2013, p.62). Con estos Fideicomisos, las obligaciones de pago de pensiones del SPP son absorbidos por los fondos privados de pensiones de las AFP, a través de un aparente mecanismo de inversión.

Desde la creación del FOP, el monto de la inversión del fondo de pensiones ha aumentado, desde US\$992.46 para el año 2006 a un total de \$5,911.2 millones de dólares para el año 2016, obteniendo para este mismo año un porcentaje de inversión en CIP del 22.8% del PIB (ver anexo 28). En la gráfica 9 se presenta el comportamiento de las emisiones de los CIP A y CIP B para el periodo 2006-2016.

GRÁFICA 9. EMISIONES DE CIP A Y CIP B, PERÍODO 2006-2016 (EN MILLONES US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tesorería

a) Tasa de interés LIBOR

Los CIP A, están sujetos a una tasa de interés equivalente a la tasa LIBOR reajutable semestralmente más 0.75%. Los CIP B al inicio devengaron una tasa de interés TIBP vigente en el momento de la emisión, pero se estableció que al segundo año si la TIBP era más del 1% mayor a la tasa LIBOR más 0.75% correspondiente a los CIP A, entonces los CIP B devengarían esta última. Para el año 2010 ya devengaban la tasa LIBOR a 180 días más un 0.75%.

Desde el año 2006 la tasa LIBOR más 0.75% representaba 5.45% anual, luego de la crisis internacional del 2007, se registró una caída sostenida y se mantuvo a niveles inferiores del 1% anual hasta el año 2012, cuando la tasa LIBOR más 0.75% representó 1.25%. Se puede observar que la tasa LIBOR ha mostrado una tendencia decreciente con el transcurso de los años según el boletín del BCR. Respecto a esto FUNDAUNGO (2014, p. 5) manifiesta que “La caída abrupta de la tasa LIBOR entre 2008 y 2009 se debió a consecuencia de la crisis financiera internacional. La tendencia estable durante los últimos años por debajo del 1%, ha tenido un impacto negativo sobre la rentabilidad de los fondos de pensiones (ver tabla 14 y anexo 29).

**TABLA 14. TASA DE INTERÉS LIBOR A 180 DÍAS
PERÍODO 1999-2016 (EN %)**

Año	LIBOR a 180 días (%)
1999	5.59
2000	6.65
2001	3.73
2002	1.88
2003	1.23
2004	1.79
2005	3.76
2006	5.27
2007	5.25
2008	3.04
2009	1.12
2010	0.52
2011	0.51
2012	0.69
2013	0.41
2014	0.33
2015	0.50
2016	1.05

Fuente: Elaboración a partir de datos de Global-rates.com

Esta situación ha afectado la rentabilidad de los CIP, debido a su sometimiento a la tasa LIBOR. Con las diversas modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, en cuanto a la obligación de las AFP de adquirir los CIP que el Fideicomiso emitiera, siempre y cuando, el saldo de estos no excediera 30% del total de la cartera de inversión de los fondos, posteriormente en el año 2012, se permitió el incrementara del límite de inversión hasta un 45%. Aunque con todas estas modificaciones se ha presentado una inversión en CIP muy significativa en la cartera de inversión, la rentabilidad de los CIP ha sido baja.

La rentabilidad del Fondo de Pensiones del SAP se ve muy afectada, sobre todo porque la inversión en los CIP representa un porcentaje muy significativo que hace que la cartera de inversión sea poco diversificada. La inversión obligatoria en los CIP se vuelve una situación poco ventajosa para el fondo de inversión, en la medida que el Estado toma recursos de estos fondos para pagar pensiones del sistema público, debido a su incapacidad de generar suficientes ingresos para hacerle frente a las obligaciones previsionales.

A continuación se detallan la evolución de los ingresos y gastos del Sector Público no Financiero, y su relación con la emisión de Letras del Tesoro.

2.2.8 Comportamiento de los Ingresos y Gastos del Sector Público no Financiero para el período 1999-2016.

En este apartado se analiza el comportamiento de las variables fiscales, las políticas económicas implementadas, ya la Reforma de Pensiones, con el objetivo de demostrar los efectos de estas medidas en el deterioro de las finanzas públicas en el período de análisis.

a) Comportamiento de los ingresos del Sector Público no Financiero para el período 1999-2016

Con la desaceleración de la economía iniciada en 1996, el gobierno implementó reformas que aumentaron la vulnerabilidad de la situación financiera del Estado

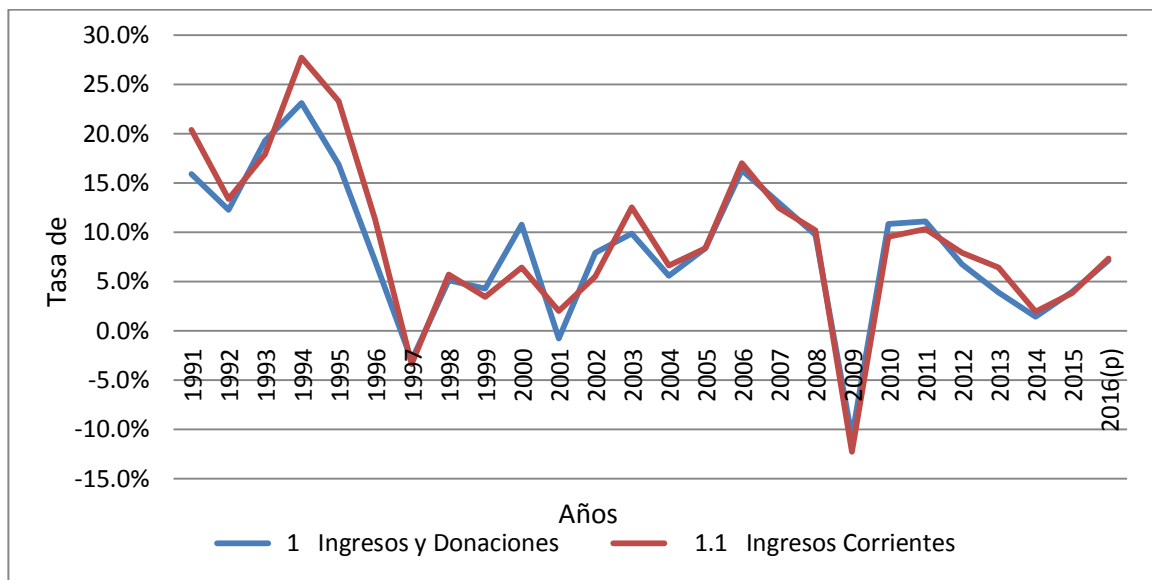
Desde 1999, las principales variables en deterioro dentro de las finanzas públicas son los ingresos fiscales, el gasto público y la deuda pública, marcadas por la reforma previsional de 1998 y por los terremotos de enero y febrero de 2001. Es por ello que el gobierno de Francisco Flores, optó por una

política con cuatro pilares fiscales: Reducción del gasto corriente, incremento de los ingresos, reorientación de la inversión y un endeudamiento prudente (FUNDE, 2004, p.14)

Las tasas de crecimiento de los ingresos corrientes variaron de 3.4% a 12.5% y de los ingresos totales desde 4.3% hasta 9.8% para el periodo 1999.2003 (ver grafica 10 y anexo 30)

Por el lado de la recaudación, se logró el cumplimiento de uno de los cuatro pilares, en cuanto al aumento de los ingresos, ya que la carga tributaria pasó de 10.23 % (US\$1,274.1 millones) en 1999, a 11.54% (US\$1,736.3 millones) en 2003, tal como lo muestra el anexo 31; el porcentaje promedio de los ingresos tributarios para el quinquenio respecto a los ingresos corrientes fue de 72.2%, y la proporción de los ingresos corrientes en relación con los ingresos totales en promedio, para el periodo 1999-2003 fueron de 96.24%.

**GRÁFICA 10: TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL SPNF
PERÍODO 1991-2016**



Fuente: Elaboración a partir de datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

El efecto de la privatización de las empresas públicas de electricidad y telecomunicaciones, se reflejó en la caída de las transferencias que estas empresas le hacían al Gobierno Central, cayendo de US\$73.54 millones en 1996 a prácticamente cero en 2002.

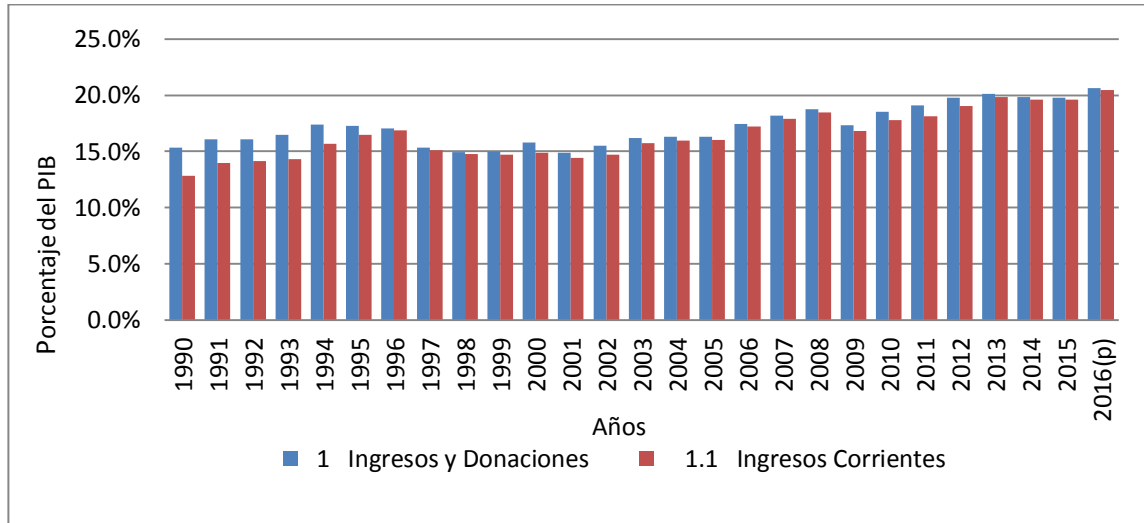
Para el periodo 2004 al 2009, los principales objetivos que buscaba la política fiscal del gobierno, estaban marcados por dar prioridad al gasto en programas de alto contenido social, para generar mejores condiciones de desarrollo y mayor participación de los diferentes sectores sociales del país, ejecutar los niveles de inversión pública y contribuir a la estabilidad y el crecimiento económico, con la reducción del déficit fiscal, mediante el incremento de las recaudaciones de ingresos, estricta disciplina y austeridad en el manejo del gasto público. (Plan de Gobierno, 2004-2009, pág.13)

De esta manera se logró la implementación de la reforma fiscal de 2004, conocida por sus siglas en inglés como TAP (Tax Administration Project). (FUSADES, 2006, p.29), que estuvo compuesta por modificaciones al ISR, al IVA, y la introducción de impuestos específicos al consumo. Ello permitió una mayor percepción de ingresos, especialmente por la creación y reforma de impuestos específicos, que gravan el consumo de ciertos productos.

Los ingresos tributarios en relación al PIB se comportaron de manera ascendente entre el 2004 y 2009 con valores que van desde 11.52% hasta 12.63% respectivamente. Este aumento fue gracias a las reformas tributarias que entraron en vigencia en 2005. De igual forma, los ingresos corrientes se incrementaron para este período desde 15.97% hasta 16.83% y debido a esto, los ingresos totales mostraron una tendencia al alza desde 16.28% hasta 17.35% respectivamente (ver grafica 11).

GRÁFICA 11. INGRESOS DEL SPNF COMO % DEL PIB

PERÍODO 1990-2016



Fuente: Elaboración a partir de datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

Los ingresos corrientes estuvieron conformados en mayor proporción por ingresos tributarios; ya que los ingresos de capital tienen una participación muy baja respecto durante todo el período (2004-2009), y las donaciones representaron el 0.31.66% del PIB como promedio del período. La pequeña brecha entre los ingresos corrientes y los ingresos totales se explica por las donaciones recibidas del exterior; ya que para el periodo los ingresos corrientes estuvieron por debajo de los ingresos totales en 0.32% del PIB; mientras que éstos mostraron una tendencia creciente especialmente para los años entre 2005 y 2007, siendo del 16.30% (US\$2,786.23 millones) y 18.20% (US\$3,659.44 millones) respectivamente. Sin embargo, la celeridad del incremento de los ingresos públicos totales a partir del 2005 se ve disminuida para el año 2009, representando un 17.35% del PIB (Ver anexo 32)

Los ingresos tributarios representaron un 75 % respecto a los ingresos corrientes como promedio para el período 2004-2009. La mayor participación dentro de los ingresos tributarios le corresponde al IVA, seguido por el ISR, y en menor medida por los aranceles a la importación y al consumo de producto.

Para el quinquenio 2010-2014, las áreas prioritarias (Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, p.53) fueron las finanzas públicas, se pretendía una reforma estructural y funcional de la administración pública, por medio de un pacto fiscal que garantizara las finanzas públicas sostenibles y que al mismo tiempo favoreciera el crecimiento económico y el desarrollo social.

Los principales objetivos del quinquenio para fortalecer esta área fueron: Proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la racionalización de los subsidios de tal manera que beneficien sólo a los sectores que realmente los necesitan. Aumentar sustantivamente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de dichos recursos y reducir el nivel de deuda externa.

En el 2010, que fue el primer año que se implementó la primera etapa de la reforma, se obtuvieron efectos positivos, ya que los ingresos tributarios superaron las tasas negativas del 2009s y logró crecer a una tasa de 10.5%. Con la implementación de la segunda etapa de las reformas iniciadas en 2009, se logró que el porcentaje en relación al PIB de los ingresos tributarios se incrementara desde 14.42 % para 2012 y aun 15.38% al 2013.

Los ingresos y donaciones del SPNF representó el 18.54% del PIB (US\$3971.79 millones en 2010,) y para el 2014 fue del 20.460% (US\$4963.45 millones), mostraron una tendencia creciente.

El promedio de los ingresos totales fue de 19.59% respecto al PIB, en el período en cuestión. Estos ingresos una vez más son explicados por el comportamiento de los ingresos corrientes que estuvieron al alza desde un 17.78% respecto al PIB en el 2010 y hasta un 20.27% en 2014 (ver anexo 33).

Las reformas lograron que los ingresos tributarios al igual que los corrientes se comportaran de forma ascendente después de 2010; año en el que representaron el 13.46% respecto al PIB, para este el 2014 este llegó a ser 15.55%.

El sistema tributario salvadoreño sigue teniendo altos niveles de regresividad, al ser el IVA la principal fuente de ingresos. A pesar de las reformas fiscales implementadas, que pretendieron aumentar la recaudación, tratando de disminuir la evasión y elusión fiscal por parte de las empresas, y modificando la progresividad del impuesto de la Renta, no compensaron el comportamiento regresivo como conjunto de los ingresos tributarios.

Entre los factores que han incidido en la existencia de la evasión, se pueden destacar aquellos en los que está relacionada la Administración Tributaria y su actuación (Ver gráfica 12), pudiéndose mencionar entre las más importantes las siguientes: (DGII, 2012, pág.6)

GRÁFICA 12. CAUSAS DE LA EVASIÓN



Fuente: Elaborado a partir del estudio sobre la Estimación de la Evasión del IVA, en El Salvador. Unidad de Estudios Tributarios. DGII. Marzo 2012

Según el estudio realizado por la DGII, la tasa de evasión del IVA se redujo entre 2000 a 2011, al pasar de 42.4% a 33.1% respectivamente. Esto es atribuido a la reforma fiscal llevada a cabo en 2004, que buscó incrementar la recaudación tributaria.

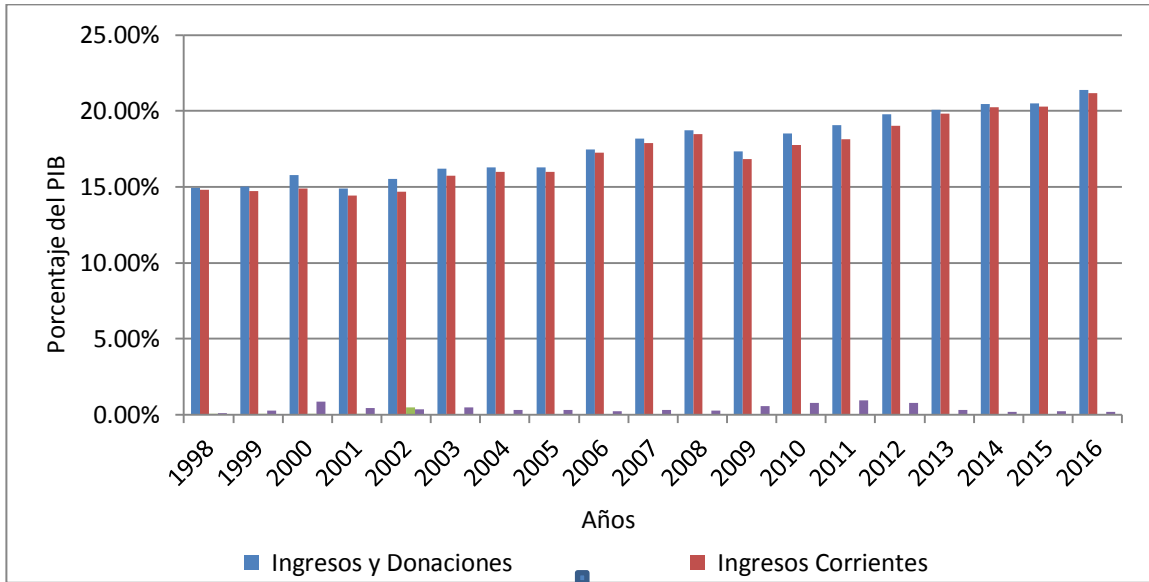
Para el quinquenio 2014-2019, se pretende alcanzar una política fiscal sostenible que propicie inversión, generación de empleo digno y crecimiento inclusivo, orientada a generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera. Para lograr este objetivo se ha impulsado las siguientes iniciativas: aumentar la recaudación de impuestos por medio de una política tributaria progresiva; configuración de un sistema tributario equitativo y eficiente, mejorar la calidad del gasto público en términos de su eficacia, eficiencia e impacto redistributivo. (Plan Quinquenal de Desarrollo, 2014-2019. p.219)

Asimismo, con el fin de coadyuvar a la estabilidad fiscal, se ha impulsado un proceso concertado de reforma del sistema previsional que garantice el derecho a una pensión digna y la sostenibilidad financiera del mismo, que brinde de manera progresiva una cobertura universal especialmente a los sectores excluidos y opere en un marco de equidad y protección solidaria colectiva e individual. Al cumplir con las condiciones antes mencionadas, el sistema previsional contribuirá a disminuir el impacto del gasto y de la deuda pensional en las finanzas públicas.

Al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2014, los ingresos y donaciones del Sector Público No Financiero (SPNF) alcanzaron US\$4,963.45 millones, representando el 20.46 % del PIB, mostrando una diferencia de US\$69.8 millones al 2013, explicado por el moderado desempeño de los ingresos corrientes, que registraron una variación del 0.46%. El incremento de los ingresos corrientes se explica por el aumento de los ingresos tributarios (incluyendo las contribuciones especiales) que alcanzaron un monto de \$3,771.5 millones en 2014, con una diferencia de US \$25.25 millones, por el aumento en el Impuesto sobre la Renta y al Valor Agregado que registraron incrementos de 2.9% y 0.4%, respectivamente. Con este resultado, el porcentaje respecto al PIB de los ingresos tributarios fue de 15.55% para el 2014.

Los ingresos y donaciones del SPNF al final del 2016 registraron un flujo acumulado de US\$5,524.74 millones, representando el 21.37% del PIB revelando una diferencia de US\$366.7 millones respecto al mismo período de 2015, explicado básicamente por el desempeño de los ingresos corrientes, que registraron un crecimiento anual del 7.3%, equivalente a US\$373.51 millones. Los ingresos tributarios (incluyendo las contribuciones especiales) al cierre de 2016 alcanzaron un monto de US\$4,166.38 millones, manifestando una variación anual de US\$248.85 millones (6.3%), debido principalmente al aumento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta en US\$114.9millones, y por nuevas contribuciones especiales a la seguridad pública (US\$55.6millones). Los ingresos tributaria alcanzó 16.12 % del PIB, similar a lo registrado en el mismo período de 2015. (Ver gráfica 13, anexo 34).

GRÁFICA 13. INGRESOS Y DONACIONES, INGRESOS CORRIENTES, INGRESOS DE CAPITAL Y DONACIONES DEL EXTERIOR DE EL SALVADOR, PERÍODO 1999-2016 (% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

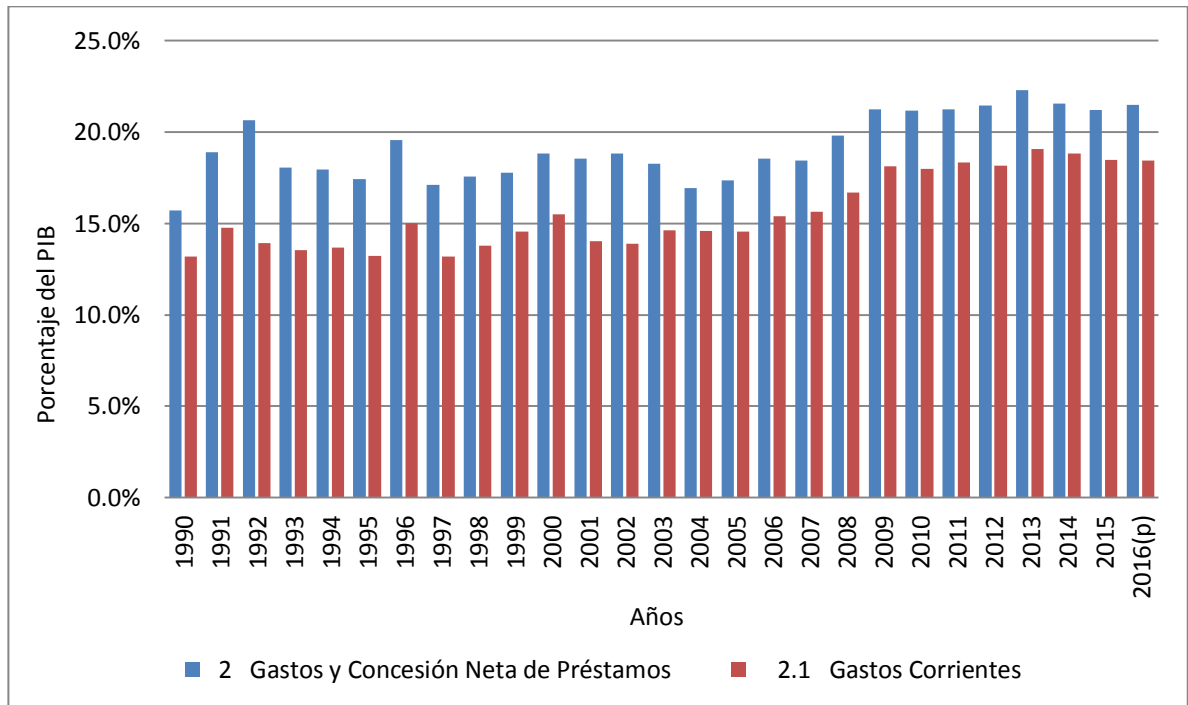
b) Comportamiento de los gastos del Sector Público no Financiero para el período 1999-2016.

Por otro lado, el comportamiento porcentual de los gastos en relación al PIB para el quinquenio 1999-2003, mostró una diferencia de 0.47%, mientras el período mantuvo un promedio de 18.44% respecto al PIB; teniendo una disminución para 2003; que correspondió principalmente, al comportamiento del gasto de capital, que el mismo año equivalió al 3.65% como porcentaje del PIB. (Ver anexo 31).

Uno de los pilares fiscales del plan quinquenal del periodo 1999-2003, buscaba la reducción del gasto corriente; lográndose cumplir para los años 2001 y 2002; aunque, al final se mantuvo en un promedio de 14.51 % respecto al PIB (Ver gráfica 14). Mientras tanto, el gasto de capital para 2001 y 2002 reportó un leve incremento, pasando a representar 4.49% y 4.94% del PIB respectivamente; esto se explica por los terremotos ocurridos en enero y febrero de 2001. Dentro de los gastos de capital, la cuenta de Inversión Bruta tuvo una diferencia de US\$221.9 millones en 2001 en comparación al año anterior, mientras que al 2003 llegó a US\$541.7 millones. Para 2003 el gasto de capital llegó a ser de 3.65% del PIB, muy cercano

al dato de 1999 (3.24%); en donde queda evidenciado que el aumento en el gasto de capital no fue por una decisión del gobierno, sino por una causa exógena, como lo fueron los terremotos.

GRÁFICA 14. GASTOS DEL SPNF, PERÍODO 1990-2016
(EN % DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

La tendencia más pronunciada al alza en concepto de transferencias corrientes sucedió a partir del año 2000 (Ver tabla 15). Esto se debió principalmente a las erogaciones del Estado por el pago de pensiones, transfiriendo al sistema previsional un total US\$58.8 millones, debido a que las reservas técnicas del INPEP y del ISSS comenzaron a agotarse ese mismo año, por lo que el gobierno tuvo que asumir el déficit resultante hasta que se agotara en su totalidad. Las transferencias al sistema previsional muestran un comportamiento al alza, llegando a US\$408.0 millones en 2003, con un incremento de US\$349.2 millones en cuatro años.

**TABLA 15. TRANSFERENCIAS AL SISTEMA PREVISIONAL
PERÍODO 2000-2015 (EN MILLONES DE US\$)**

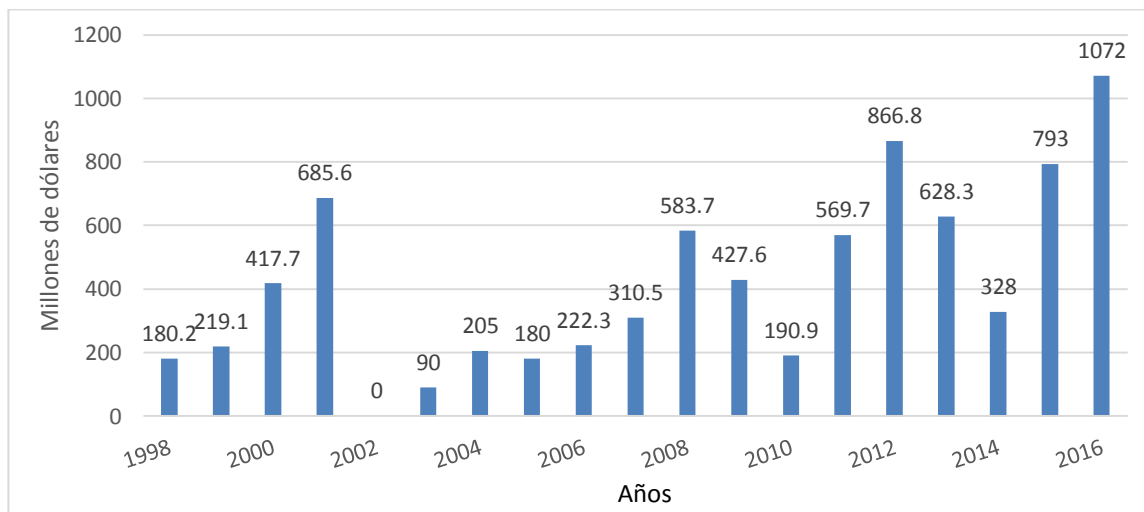
AÑO	MONTO
2000	58.8
2001	134.1
2002	193.3
2003	408
2004	534.4
2005	691.2
2006	525.8
2007	430.3
2008	416
2009	438.1
2010	434.3
2011	488.6
2012	509.7
2013	519.9
2014	541.1
2015	561.2

Fuente: Gobierno de El Salvador, Propuesta Sistema Previsional Mixto

Con el aumento de la carga previsional que ejerció presión sobre el SPNF en el 2001, fue deteriorando las finanzas públicas; luego de acabadas las reservas en el año 2000, repercutió en el comportamiento de la deuda pública total como porcentaje del PIB, entre 1999 al 2003, sustituyendo deuda interna por deuda externa, y de corto plazo por la de mediano y largo plazo, ya que las letras del tesoro (LETES) que son deuda interna de corto plazo, es decir, para financiar déficits temporales de caja chica, se sustituyeron durante este período por deuda de mediano y largo plazo para financiar gasto corriente(Ver gráfica 15).

GRÁFICA 15. VALOR NOMINAL DE LOS SALDOS ANUALES DE LETES, PERÍODO 1998-2016

(EN MILLONES US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tesorería

Desde 1999, estos iniciaron con una tendencia creciente, pasando de US\$219.1 millones a US\$685.6 millones en 2001; sin embargo, el año siguiente se realizó un corte de este tipo de deuda, sustituyéndola por deuda de mediano y largo plazo, y de esta forma, para el año 2003 se dio inicio a nueva contratación de LETES por un monto de US\$90 millones, lo cual se realizó con el fin de reducir la presión inmediata que ejercía sobre las finanzas públicas.

Durante el plan quinquenal del periodo presidencial 2004-2009, el incremento que tuvo el ingreso no fue significativo como el gasto público, ya que el comportamiento de éste, se debió al aumento de los gastos corrientes (especialmente el gasto en consumo), y las erogaciones para el financiamiento de programas sociales (objetivo principal del gobierno), que generaron un costo de US\$139.0 millones anuales durante la gestión. (Arévalo Mendoza et al, 2015.p.93)

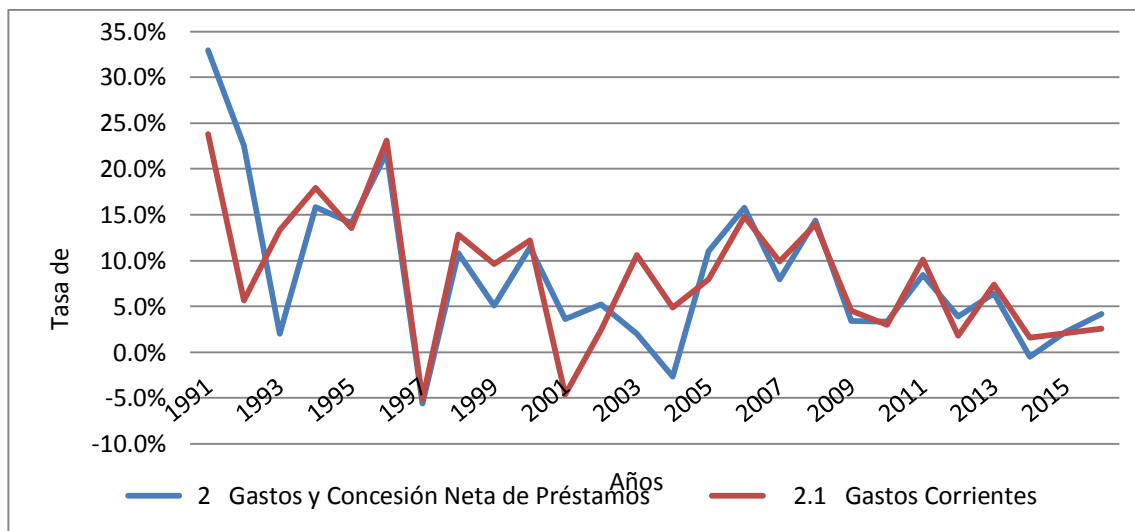
Los gastos corrientes representaron el 84.65% de los gastos totales como promedio para el período 2004-2009, y los gastos de capital como promedio para esos años fueron del 2.8 %, el año más representativo

en estos gastos fue 2006, llegando al 3.12% respecto al PIB, mientras que el año que menor representatividad tuvo en este período fue 2004, con 2.34% respecto al PIB. (Ver anexos 32)

A pesar de la poca representatividad que tiene el gasto de capital, a lo largo del período 2004-2009, tuvo una diferencia de 0.77% respecto al PIB para esos años. Dentro del cual, el que más participó fue la inversión bruta y en menor medida las transferencias de capital.

La tasa de crecimiento del gasto total para el período 2004-2009 varió de -2.7% a 3.4% para esos años, los gastos corrientes se incrementaron de 4.9% a 13.9 entre 2004 y 2008 y se redujo a 4.6% en 2009. La tasa de crecimiento del gasto de capital, mostró una tendencia al alza pasando de -32.8% en 2004 a -2.8%. (Ver gráfica 16)

GRÁFICA 16. TASA DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL SPNF. PERÍODO 1990-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

Teniendo en cuenta que los gastos corrientes son los más representativos en los gastos totales, es importante analizar su composición. La principal presión sobre estos le correspondió al consumo, por el aumento en remuneraciones; que han tenido una tendencia creciente, con un aumento en términos monetarios de US\$781.76 millones del 2004 al 2009.

Hasta el 2006 la segunda variable que influyó en los gastos corrientes fueron los intereses de la deuda, en comparación a las transferencias corrientes, para el 2007, ambas cuentas adquieren una influencia prácticamente igual, ya que para 2008 las transferencias corrientes superan en gran medida a los intereses de la deuda, pasando a ser el segundo componente de mayor presión en los gastos, dejando en tercer lugar a los intereses; comportamiento que se atribuye a las reformas llevadas a cabo por el Estado, es decir, la puesta en marcha de programas sociales y poder mantener una estabilidad de precios por medio de los subsidios a bienes como el gas licuado, energía eléctrica y transporte público, que son los más representativos dentro de las trasferencias al sector privado.

Es importante señalar un aspecto relevante dentro de las mencionadas transferencias corrientes; hasta 2006 se vieron influenciadas también por el pago de pensiones a cargo del Estado, sin embargo, en ese

año se realizó una reforma al sistema de pensiones, que consistió en la creación del FOP permitiendo al Estado emitir deuda para cubrir el respectivo gasto de pensiones. Con esta reforma, el gasto perteneciente a la deuda previsional fue extraído de la cuenta de gasto corriente y por lo tanto, del Presupuesto General del Estado, contabilizándose como una partida informativa; con tal acción se logró aliviar artificialmente en cierta medida las finanzas públicas, al extraer las pensiones del gasto corriente, el déficit como variable resultado disminuía automáticamente, generando un resultado irreal.

Según Balmore López (2017). *“Antes de la privatización de las pensiones, el Ministerio de Hacienda programaba el costo de las pensiones, por medio del presupuesto, que se iba acumulando, hasta que al llegar el 2006, cuando se extrae del presupuesto pero lo traslada al FOP, que siempre hay que pagarlo, no es una operación fiscal sino financiera que debe pagar interés.”*

Las erogaciones del Estado para el pago de pensiones mostró una tendencia creciente en los años 2004 y 2005, con montos de transferencias al sistema previsional de US\$534.4 millones a US\$6912 millones respectivamente, con una reducción de US\$525.8 millones en el 2006, manteniéndose a la baja hasta el año 2008 con un total de transferencias al sistema previsional de US\$416 millones, producto de la reforma implementada con la creación del FOP

Debido a las reformas implementadas al inicio del período 2004-2008, que consistieron en el aumento de la recaudación de tributos de fuentes internas, se logró disminuir la deuda total pública y la deuda interna, pero al 2007 la deuda interna aumentó debido a una mayor emisión de Letras del Tesoro Público (LETES), que pasaron de US\$222.3 millones en 2006 a US\$310.5 millones en 2007. (Ver gráfica 15)

El comportamiento del gasto público respecto al PIB mostró para el período del plan quinquenal 2009-2014, al igual que para los anteriores una tendencia creciente, tanto en los gastos totales como el gasto corriente y el de capital.

El comportamiento del gasto y concesión neta de préstamos entre esos años aumentó más de un punto porcentual como porcentaje del PIB, aunque durante los primeros cuatro años, este gasto mantuvo una participación constante a excepción del 2013 (22.3% del PIB), generando una diferencia de 0.9% en tan sólo un año, es decir respecto al 2012 (21.4% del PIB).

Para poder comprender la dinámica del gasto público en este período, es importante observar el comportamiento del gasto corriente, como el elemento que más explica al gasto público; ya que en promedio estos representaron el 85.69% respecto al total. Estos mantuvieron la misma tendencia de los gastos totales que durante los primeros años tuvieron una tendencia invariable, llegando a su punto máximo en 2013 con un 19.0% respecto al PIB. (Ver anexo 33)

Para ese período se visualizó un comportamiento invariable del porcentaje del gasto de capital que en promedio aumentó el 0.2% del PIB, sin embargo la inversión bruta, como el componente más representativo del gasto de capital, experimentó aumentos importantes entre el 2011 y el 2012, siendo de US\$108.2 millones destinados a la construcción de la prolongación de la carretera Diego de Holguín.

Los montos de las transferencias al sistema previsional para el periodo 2009- 2013 pasaron de US\$ 438.1 millones a US\$519.9 millones respectivamente, mostrando un incremento de US\$81.8 millones en cinco años, erogaciones que han contribuido al alza de las transferencias corrientes del Estado, dirigidas al pago de pensiones.

Para cubrir el desequilibrio en el ejercicio fiscal entre gastos e ingresos públicos, se han requerido mayores niveles de deuda. En este período, a pesar de que la deuda interna logró niveles mayores al periodo anterior, y por tanto, una participación mayor dentro de la deuda pública total, se continuó con la práctica de sustituir esta por deuda externa; además, de reestructurar la deuda pública respecto a su plazo, mediante las emisiones de eurobonos que es deuda de largo plazo, y así disminuir la carga fiscal del pago de la deuda de corto de plazo, como se observó anteriormente, contrayendo los saldos de LETES en 2009 con el fin de oxigenar las finanzas públicas y permitirle de esta forma seguir contando con un instrumento de financiamiento interno importante.

Después de 2009, la deuda total logró un comportamiento relativamente constante a excepción de 2012, que llegó a ser cerca del 48% del PIB; aumento que es explicado por el aumento de emisión de deuda de corto plazo (LETES) que sobrepasaron los US\$800 millones como saldo total alcanzado para éste año.

Un aspecto importante respecto al endeudamiento público, es que en este período se evidencia más la profundización del llamado círculo vicioso de la deuda, porque se observa que el incremento en los ingresos públicos no logra equiparar la mayor exigencia de erogación de recursos públicos, diferencia que

es financiada por deuda pública, que a la vez es dirigida en gran parte al gasto corriente, incumpliendo la regla de oro del financiamiento, ya que se contrata deuda para cubrir gasto corriente y en buena medida para seguir pagando deuda. De esta forma, se sigue profundizando la “trampa de la deuda” a la que está sujeto el gobierno salvadoreño.

Dentro del Plan Quinquenal 2014-2019, en materia del gasto público, se promovió la mejora integral del mismo en términos de su eficacia, eficiencia e impacto. En este marco, se ha implementado medida para disminuir la tasa de crecimiento del gasto público de bajo contenido social y productivo.

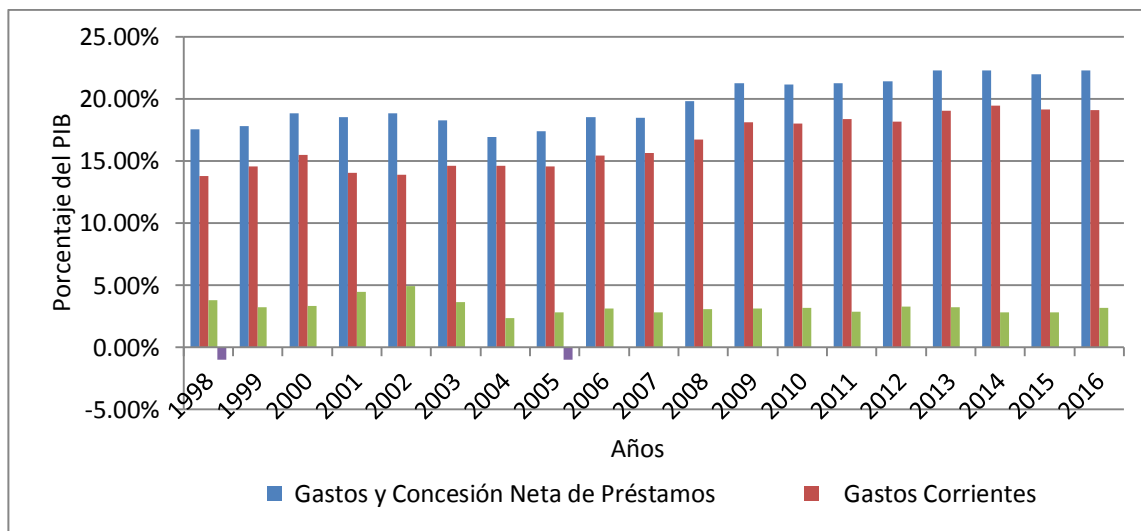
Los gastos y concesión neta de préstamos del SPNF del 2014 totalizaron US\$ 5,403.43 millones, registrando una tasa de crecimiento del -0.5 % respecto a 2013, por la reducción en el gasto de inversión. El gasto del SPNF fue equivalente al 22.73 % del PIB, mostró una diferencia de -0.03 % del PIB al nivel registrado en 2013

Los gastos corrientes para e 2014 registraron US\$4,714.75 millones, resultando mayores en US\$73.42 millones, respecto al año anterior, debido al efecto combinado de incrementos en remuneraciones e intereses de la deuda en US\$115.5 y las disminuciones en las transferencias corrientes, por reducciones en el pago de subsidios y un leve incremento de las transferencias al sistema previsional que al 2014 contabilizaban US\$541.1 millones, incrementándose en 4% respecto al año anterior.

Por su parte, los gastos y concesión neta de préstamos del SPNF al cierre del 2016 totalizaron US\$57.55.15 millones, registrando un incremento del 4.2 % respecto a 2015. El gasto del SPNF fue equivalente al 20.26% del PIB (Ver gráfico 17 y anexo 34)

Los gastos corrientes al cierre del 2016 registraron de US\$4,938.5 millones, resultaron mayores en US\$125 millones (2.5%) respecto al año anterior, por el efecto combinado de incrementos en gastos de consumo e intereses de la deuda.

GRÁFICA 17.COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, PERÍODO 1998-2016 (% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda y BCR.

A lo largo del periodo de 1999 al 2016, los ingresos han sido menores a los gastos del Estado, para cubrirlo se ha recurrido al aumento del stock de bonos, que ha jugado un papel protagónico, provocando una fuerte utilización de Letras del Tesoro (LETES), con el fin de solventar las deficiencias de efectivo que sufre el gobierno y su reestructuración en bonos de largo plazo. Es así como en el período en estudio, se realizaron dos emisiones de bonos por casi US\$800 millones cada una, a 10 y 13 años plazo (1999-2012), pero debido a la persistencia de los problemas de liquidez, el saldo en LETES se ha incrementado nuevamente de manera muy rápida hasta llegar a su umbral de insostenibilidad en lapsos cada vez más cortos, que por ende se ha traducido en emisiones más frecuentes de bonos, trasladando al largo plazo la deuda de corto plazo utilizada para financiar gastos corrientes.

Las LETES comenzaron a utilizarse en 1995. Desde entonces común que el gobierno no alcance a amortizar el total de títulos emitidos cada año, dejándose remanentes que luego de cierto tiempo alcanzaron un “umbral de insostenibilidad” para la tesorería del Estado. Esto sucedió a principios de 2002, por US\$653.5 millones; en 2009, por US\$800 millones; en 2012, por US\$800 millones y en junio de 2014 cuando la Asamblea Legislativa autorizó al Ejecutivo realizar una nueva emisión de bonos por US\$800

millones, con el objetivo de amortizar el saldo de LETES, que en diciembre del 2016 alcanzó US1, 072 millones. Según datos de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, los saldos anuales de LETES en el período 1998-2016, se pueden observar en la siguiente gráfica

Otro componente importante en el incremento de la deuda del SPNF, además de la creciente emisión de LETES; es la deuda previsional, obligación asumida por el gobierno central cuando se reformó el sistema de pensiones en 1996 y que desde 2001 se ha convertido en una carga para el presupuesto al tener que cubrir casi la totalidad de las prestaciones de los beneficiarios del SPP. Desde septiembre de 2006, el pago directo de las pensiones se cubre con los recursos provenientes de las emisiones de CIP hechas por el FOP, títulos de deuda que son adquiridos por las AFP y el gobierno atiende el servicio de la deuda con las AFP por la emisión de CIP "A" y CIP "B".

Se puede argumentar que "el deterioro de las finanzas públicas, en cuanto al incremento del déficit y la deuda pública, se han visto afectadas por el incremento de la deuda previsional a partir de la emisión de los CIP, indicando que hasta el momento solo se han tomado medidas paliativas con incrementos en el techo de la inversión del fondo de pensiones y recortes presupuestarios, que debería estar vinculado con una reforma del mercado de trabajo". (Moreno, 2017)

Según (César Alvarado, 2017). *"La situación financiera respecto al recurrente déficit fiscal y deuda pública del Estado es estructural, pues viene de la baja recaudación tributaria, frente a un gasto rígido y un sistema de pensiones mal diseñado, que ha generado mayores costos al Estado".*

(Alfonso Goitia, 2017), indica que *"los mayores niveles de déficit fiscal y de deuda pública del Estado, tiene que ver con la privatización de las pensiones y con el esquema de economía que se construyó en estos 20 años. El distorsionador del endeudamiento público son las pensiones, el nivel de déficit fiscal es de 3%, pero 2% es resultado de la deuda previsional, si se elimina sería de 1%, por ello se debe que corregir con una reforma al sistema previsional".*

En cambio para (René Portillo Cuadra, 2017), *"es un error afirmar que debido a las pensiones el Estado está en crisis financiera, la causa de la situación económica obedece a otro criterio y para ello es necesario verificar el impacto positivo del presupuesto en el crecimiento económico, pues con el incremento en la inversión con los gobiernos del FMLN, no se ha incrementado la capacidad productiva,*

ya que hubo un bajo crecimiento económico y no se redujo la pobreza, debido a la forma que se mal gasta el dinero público, por tal motivo es necesario hacer ajustar el gasto público para hacerlo más eficiente, dado que no representa una inversión porque no tiene una tasa de retorno”.

Ante lo expuesto anteriormente se puede argumentar que la privatización del sistema de pensiones, incidió considerablemente en los ingresos y gastos del Sector Público no Financiero y por consiguiente en el déficit fiscal del país, durante el periodo 1998 al 2016.

CAPÍTULO III: DEUDA PREVISIONAL, DEFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA.

3.1 DEUDA PREVISIONAL

3.1.1 Deuda previsional acumulada.

Las reservas técnicas del Sistema de Reparto se estimaron en US\$338.7 millones al cierre de 1997 y se agotaron en el año 2001. Con la privatización y el paso a un nuevo Sistema de Capitalización Individual se cerró el flujo de nuevos ingresos para el antiguo Sistema de Reparto (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 3)

Con el diseño original se trasladó al Estado la carga de pago de las personas que se trasladaron al nuevo sistema, asumiendo la garantía de una pensión mínima, sin contar con los recursos para cumplir con las obligaciones (Ministerio de Hacienda 2016 pág. 3). Las obligaciones del Estado con la reforma comprendían los gastos administrativos y el pago de beneficios del SPP y los Certificados de Traspaso (CT)⁶.

Para pagar las pensiones del sistema antiguo, las pensiones mínimas y los Certificados de Traspaso al sistema privado, el Gobierno aprobó que el resto de dinero se obtuviera de un fondo de amortización creado por el MH como un porcentaje entre 0.5% y 1.5% del Presupuesto Nacional y con transferencias directas del MH.

El primer subsidio que se dio en la reforma fue el incremento en la estimación de los Certificados de Traspaso, en algunos casos, hasta 3 veces más de lo aportado por los afiliados (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 4)

El segundo subsidio adicional fue por la nueva Ley que estableció que cuando el saldo de las cuentas individuales de los pensionados del SAP se agote, el Estado asumirá el compromiso de garantizarles una pensión mínima; sin contar con una fuente de financiamiento pre-definida para cubrirla (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 4)

⁶ Documento que expresa el reconocimiento por el tiempo de servicio que la persona afiliada cotizó en el SPP antes de trasladarse al SAP. Lo reciben las personas que registraron un mínimo de doce cotizaciones en el SPP a la fecha de su traspaso.

Con esto costos adicionales para el Estado, se distorsiona la lógica de un Sistema de Capitalización Individual y se rompe el equilibrio del Sistema (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 7)

Distorsiones a la Reforma de Pensiones:

- a) Ley de Integración Monetaria -LIM- (2001): Generó una disminución de tasas de interés activas y pasivas, produciendo una reducción en la rentabilidad del Fondo de Pensiones y una disminución en los montos de las pensiones otorgadas a nivel individual.

Entre 1999 y 2006 la rentabilidad cayó de 13.04% a 6.10%, sobre todo por la baja de los intereses provocada por la dolarización. La rentabilidad real se redujo aún más, de 14.4% a 1.2%, debido a la tasa de inflación (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 14)

- b) Decreto Legislativo 1217 (año 2003): Se da la equiparación de la pensión del SAP con la que hubiese correspondido en el SPP (Certificados de Traspaso Complementarios), manteniendo la renta programada y el re-cálculo. Para ello se emitieron Certificados de Traspaso Complementario (CIP B) que sirven para equiparar las tasas de reemplazo otorgadas por el SPP. Benefició a 138,000 personas y el costo para el Estado hasta principios de 2016 fue de US\$ 1,849 millones (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 14)

- c) Decreto Legislativo 100 (año 2006): Deroga el decreto 1217, otorgando a los afiliados al SAP beneficios a cargo del Estado. Con este decreto se eliminó el re-cálculo, otorgando un segmento de afiliados al SAP, pensiones constantes y vitalicias equivalentes a las que hubiesen recibido en el SPP. Esas pensiones son financiadas con emisión de deuda del Estado. El costo a principios de 2016 fue de US\$ 2,987 millones (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 14)

- d) Ley de Fideicomisos y Obligaciones Previsionales (2006): Este es un mecanismo de financiamiento de las pensiones con emisión de deuda del Estado, que es adquirida por el Fondo de Pensiones a través de CIP. En el 2001 los recursos definidos para financiar el pago de pensiones se habían agotado, por lo que de 2001 a 2006 el gobierno recurrió al endeudamiento

con Eurobonos y a partir de 2006 mediante la emisión de CIP (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 14)

- e) Crisis Financiera (2008): La caída en la LIBOR, produjo una reducción en la rentabilidad de los Fondos de Pensiones y consecuentemente, en los montos de pensiones. A raíz de esto, se suspendió el re-cálculo anual en el SAP para los beneficiarios del DL 1217, lo que generó que se agotaran más pronto el saldo de la Cuenta Individual de Ahorro de Pensiones (CIAP) y que el Estado subsidie la pensión (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 15).
- f) Incrementos a la pensión mínima (1998-2011): La pensión mínima ha aumentado en siete ocasiones distintas desde US\$80 (año 1998) hasta US\$207.6 en 2011, incrementándose 160%. El último incremento fue del 44.5% en 2011, pasando de US\$ 143.6 a US\$207.6 (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 15).

TABLA 16. INCREMENTOS A LA PENSIÓN MÍNIMA, PERÍODO 1998-2011

Año	Pensión mínima Vejez		Pensión mínima Invalidez	
	US \$	Incremento	US \$	Incremento
1998	80.00	-	56.00	-
2002	92.00	15%	65.40	15%
2003	100.00	8.7%	70.00	8.7%
2004	114.00	14%	79.80	14%
2007	119.70	5%	83.79	5%
2009	143.64	20%	100.55	20%
2011	207.60	44.5%	145.32	44.5%

Fuente: Propuesta de Reforma Previsional, Ministerio de Hacienda, abril 2016, pág. 15

En un inicio se pagaron los traspasos (1999 - 2000) utilizando las reservas técnicas del ISSS. Ya en el año 2001 el gobierno en turno se dio cuenta de la incapacidad financiera que tenía para pagar este compromiso anual; además la caja central era inviable, así que optaron (en diciembre del 2001) por aprobar el decreto 664, modificando los Certificados de Traspaso (de efectivo a plazo de 15 años, TIBP 180 días). Acá se profundiza la trampa de la deuda del Estado, debido a que este se ve obligado a monetizar la deuda de pensiones (Arias, 2015 pág. 28)

El gobierno tuvo que hacer uso de otros medios y cubrir los gastos en materia de pensiones. Desde el año 2001 hasta el año 2006 el gobierno recurrió al endeudamiento a través de la emisión de Eurobonos.

En los años 2001-2002 se emitieron bonos por un monto total de US\$653.5 millones, de estos US\$473.4 millones fueron utilizados como refuerzo presupuestario, financiamiento de gastos de la rehabilitación y reconstrucción del terremoto, cancelación y reestructuración de la deuda interna. En materia de pensiones se destinó US\$180.1 millones a la deuda previsional. En cuanto al periodo 2002-2003 se emitieron bonos por un total de US\$1,300 millones, de estos US\$1,092 millones se destinaron a financiar compromisos de capital ejercidos en los mismos años, además de la cancelación y reestructuración de la deuda interna; los restantes US\$201.8 millones fue hacia la deuda previsional (Ministerio de Hacienda, 2016)

En el año 2004 se hace una nueva emisión de bonos por un monto de US\$286.5 millones, de estos se dedican US\$189.3 millones para infraestructura, gastos de capital y servicio de la deuda pública y US\$97.2 millones a la deuda previsional. Nuevamente en los años 2005-2006 se emite un total de US\$1,205.8 millones, una parte US\$452.7 millones destinados a proyectos de inversión, gastos de capital, pago de servicio de la deuda, pago de vencimiento de títulos y contrapartidas y US\$753.1 millones hacia la deuda previsional (Ministerio de Hacienda, 2016 pág. 21)

La deuda de pensiones financiada con la emisión Eurobonos desde el año 2001 al 2006 asciende a un monto de US\$1,232.2 millones, lo que representa el 6.64% del PIB del año 2006 (GOES, 2005 pág. 7).

A partir del año 2006 con la aprobación de la Ley FOP, el Estado emite deuda a través de los Certificados de Inversión Previsional, con el objeto de financiar los gastos previsionales del SPP y sustituir los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementarios ya emitidos (Ministerio de Hacienda, 2016).

En otras palabras, se obliga a las AFP a comprar Certificados de Inversión Previsional (CIP) del Estado por un monto que no llegase a superar el 30% de sus fondos y a una tasa de interés que resulta de sumar 0.75% a la tasa LIBOR, que en 2006 estaba en 5.27% (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017).

Hay dos tipos de CIP: Los CIP A, que son destinados a pagar las pensiones por vejez, invalidez común⁷ y sobrevivencia⁸ del SPP, los pagos anuales en concepto de pensión de aguinaldo y los beneficios para los afiliados y afiliadas optados al SAP pensionados por vejez tras la reforma de 2006 (decreto 100). Y los CIP B, que son los certificados de traspaso intercambiados por títulos previsionales existentes: Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementario (decreto 1217).

TABLA 17. EMISIONES, AMORTIZACIÓN, SALDO ANUAL Y ACUMULADO CIP A y CIP B, PERÍODO 2006-2011(EN MILLONES DE US\$)

CIP A							
Variables	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totales
Emisiones	90.8	319.4	320.1	345.8	356.3	406.4	1,838.8
Amortización	-	0.9	4.2	7.8	12.1	16.8	41.8
Saldo del año	90.8	318.5	315.9	338	344.2	389.6	1,797
Saldo Acumulado	90.8	409.3	725.2	1,063.2	1,407.4	1,797	
CIP B							
Variables	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totales
Emisiones	901.4	116.4	100.3	97.4	78.8	77.4	1,371.7
Amortización	-	9.0	11.1	13.2	15.5	17.9	66.7
Saldo del año	901.4	107.4	89.2	84.2	63.3	59.5	1,305
Saldo Acumulado	901.4	1,008.8	1,098	1,182.2	1,245.5	1,305	

Fuente: Propuesta Una Pensión para Todos, Salvador Arias, pág.29-30

El total de emisiones (deuda) significó, por un lado, que la deuda pública desembolsada, sólo por este concepto, totalizara US\$3,210.5 millones, lo que representan el 22.2% de la deuda pública, divulgada por

⁷ Pensión a una persona que ha sido calificada como inválida y cuya enfermedad o patología es de origen común.

⁸ La persona conyugue o conviviente de unión no matrimonial (de conformidad con el artículo 118 del Código de Familia), las hijas/os fuera o dentro del matrimonio, las hijas/os adoptivos y madres y padres legítimos y adoptivos.

el Banco Central de Reserva (BCR) a noviembre del año 2011. Esta deuda no incluye la deuda previsional, todavía no monetizada.

Para el período 2012-2015, el Estado a través del FOP ha emitido un total de US\$2,154.1 millones de CIP A y B como parte de sus compromisos previsionales con el sistema. En el período 2006-2015 emitió un total de US\$5,364.6 millones con un promedio anual de US\$536.5 millones. Además se estima que para el año 2020 la emisión total con respecto al PIB nominal alcanzará el 3.3% (Ministerio de Hacienda, 2017 pág. 33). Por otra parte, este total de bonos representan el 52.5% de los Activos del Fondo de Pensiones administrados por las AFP a diciembre del año 2011. Esta relación demuestra cómo, de hecho, el Estado sigue convirtiendo en valores financieros los compromisos con los Fondos de Pensiones.

El FOP actúa como fiduciario o administrador BANDESAL; como fideicomisarios actúan los institutos públicos (ISSS e INPEP); y como fideicomiente el Ministerio de Hacienda. El Estado asume la responsabilidad por los pagos correspondientes al capital e intereses de los Certificados de Inversión Previsional (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 17)

El FOP significa utilizar los recursos de las AFP para pagar las pensiones del sistema público, cuyas reservas técnicas se habían acabado en el año 2001. Dicho de otro modo, el FOP es el fin del sistema de capitalización individual y la vuelta al sistema antiguo, al sistema solidario, pues los recursos de las personas que cotizan las AFP, que se suponen están en cuentas individuales, se utilizan para pagar las pensiones de las personas jubiladas (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 17)

En agosto de 2007, cuando el Fideicomiso tenía un año, la tasa LIBOR comenzó a disminuir y a afectar los rendimientos de los fondos. En 2008 la rentabilidad nominal era de 3.14% y la real de -2.21, pues la inflación para ese año fue de 5.35%. Como el Gobierno se había endeudado mucho con las AFP, en marzo de 2012 la Asamblea Legislativa aprobó que el monto otorgado por las AFP llegara hasta un 45% de sus fondos (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 18)

A finales de 2014, la Sala de lo Constitucional falló en contra de la fórmula aprobada en 2006 para determinar la tasa de interés de los CIP. En febrero de 2016 la Asamblea Legislativa reformó el FOP para modificar la tasa de interés que devengarían los CIP. La tasa deberá ubicarse en un rango mínimo de

3.5% y un máximo de 5.5%, con una sobre tasa del 0.25%. La tasa de interés deberá revisarse cada dos años, según la evolución de la tasa de depósitos, respetando el equilibrio de los fondos de la gente que cotiza y la capacidad de pago del Estado (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 18)

También se incluyó una disposición transitoria en cuanto a la tasa de interés aplicable en el período comprendido de febrero de 2016 a febrero de 2019, la cual partirá del 3.5% incrementando gradualmente 0.20%. La tasa será de 3.5%, entre febrero 2016 y enero 2017, de 3.7% de febrero 2017 a enero de 2018, y de 3.9% de febrero de 2018 a enero de 2019. De febrero de 2019 en adelante se aplicará el promedio antes mencionado (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 18)

.La privatización ha generado dificultades financieras al Estado y un endeudamiento muy elevado que amenaza la sostenibilidad del sistema de pensiones. Mientras la mayoría de personas cotiza en las AFP, el Estado paga la mayor parte de las pensiones sin contar con una fuente propia de financiamiento; por eso se endeuda con las AFP. El pago de pensiones de casi 100,000 personas jubiladas del sistema público, el pago de amortización e intereses a las AFP y el fondo que las personas tienen acumulados en esas empresas (Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares, 2017, pág. 18).

3.1.2 Costo Fiscal

La reforma de pensiones en El Salvador, como en cualquier otra parte del mundo, tiene un costo que puede estar afectado por al menos tres componentes principales; el primero de ellos tiene que ver con el traslado que hubo de los cotizantes del Sistema Público al Sistema Privado y de la cantidad de pensionados que quedaron a cargo del sistema público; el segundo el pago de los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementario y el tercero el pago pensión mínima por parte del Estado (Mungía Lazo, 2003, pág. 33).

Durante los primeros tres años de la reforma, las obligaciones del Estado en concepto de gastos administrativos, pago de beneficios del sistema público de pensiones (SPP), así como los certificados de traspaso (CT), fueron cubiertos con los ingresos de cotizaciones del SPP y las reservas técnicas del sistema antiguo. Pero, a partir del año 2001, transcurridos 3 años de la reforma, las reservas se agotaron

y los recursos definidos para financiar la transición ya eran insuficientes para cumplir con dichos compromisos.

Al Costo de Transición se le han agregado los compromisos generados por la forma de pago de las obligaciones previsionales (pago de intereses) y los D.L. No. 1217 y No. 100, que tenían por objeto mejorar los montos de pensión de los jubilados del SAP, acrecentaron significativamente el Costo de Transición Original, distorsionando la lógica del sistema de capitalización individual, socavando la sostenibilidad del sistema y agudizando la presión sobre las finanzas públicas.

Ante la falta de una reforma fiscal, que permitiera financiar las obligaciones previsionales a través de los recursos presupuestarios, se ha recurrido principalmente al endeudamiento público para atender dichos compromisos.

Durante el período 2001-2006 los compromisos previsionales fueron financiados mediante la colocación de eurobonos, por un monto de US\$1,232.2 millones lo que representa 4.9% del PIB de 2014. Posteriormente en los años 2006-2015, el Estado financió las obligaciones previsionales mediante el FOP, por un monto de US\$5,329.8 millones.

El promedio de anual de emisiones para el período señalado fue de US\$ 536.5 millones.

TABLA 18. EMISIONES CIP A Y B, PERÍODO 2006-2015

(EN US\$ MILLONES)

Año	CIP A	CIP B	Total
2006	90.8	901.7	992.5
2007	319.4	116.7	436.1
2008	320.1	100.4	420.5
2009	345.8	97.5	443.3
2010	356.3	78.8	435.0
2011	406.4	77.4	483.9
2012	419.0	89.4	508.4
2013	444.0	77.6	521.5
2014	502.9	68.0	570.9
2015	483.5	69.1	552.6
Total	3,688.1	1,676.5	5,364.6

Fuente: Propuesta de Reforma Previsional, Ministerio de Hacienda, abril 2016.

El panorama del Costo Fiscal de la Deuda Previsional, descansa en una tasa de interés libor inferior al 1% a diciembre del año 2011, resultado (esta baja de interés) de la política económica de la FED de los Estados Unidos de Norte América de manipular la tasa de interés interbancaria hasta los niveles de 0.25%. Esta situación para el año 2014 adelanté cambiaría y el incremento de las tasas de interés de la FED retomará una tendencia hacia tasas normales entre el 3%, 4% y hasta el 5% en 2014 y 2015.

El total de eurobonos emitidos desde el año 2001 a 2006 fue de US\$1,232.2 millones, a una tasa de interés promedio de 7.88%. Los intereses destinados para el pago de la deuda previsional en concepto de eurobonos desde el año 2002 a enero de 2016 fueron de US\$1,100.3 millones (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 23).

Hasta el año 2013, los compromisos del Estado derivados de la reforma de 1998 fueron de US\$10,009.5 millones, de estos US\$2,196.03 millones son en concepto de CT, US\$7,645.57 millones en beneficios del SPP y en concepto de gastos administrativos US\$167.9 millones. En cuanto a los beneficios del SAP asumidos por el Estado es de US\$14,068.31 millones, de estos US\$29.2 millones de CTC (derivados del DL 1217), US\$7,692.72 millones en concepto de beneficios de los optados B (DL 100) y US\$6,346.38 millones en pensión mínima y agotamiento de CIAP (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 27).

Para enero de 2017, la deuda contraída por el Estado con las AFP mediante la venta de los CIP A y CIP B sumaba US\$5,642 millones y representaba el 61% del valor del fondo de pensiones, estimados en US\$9,252.32 millones. De mantenerse la actual tendencia, en el año 2023 ascenderá a US\$10,823 millones y representará el 80% del fondo. Por esa deuda el Estado paga amortización e interés (costo previsional) que en el año 2017 sumarán US\$ 226 millones y representarán el 4.5% del Presupuesto Nacional (Ministerio de Hacienda, 2015).

Dentro de las consecuencias de la privatización del sistema de pensiones en las finanzas públicas están:

- De acuerdo a una valuación actuarial el Estado asumió las obligaciones del Sistema de Pensiones derivadas de la Reforma. A diciembre de 1997, el costo ascendía a US\$7,745 millones de déficit previsional (592,526 afiliados).

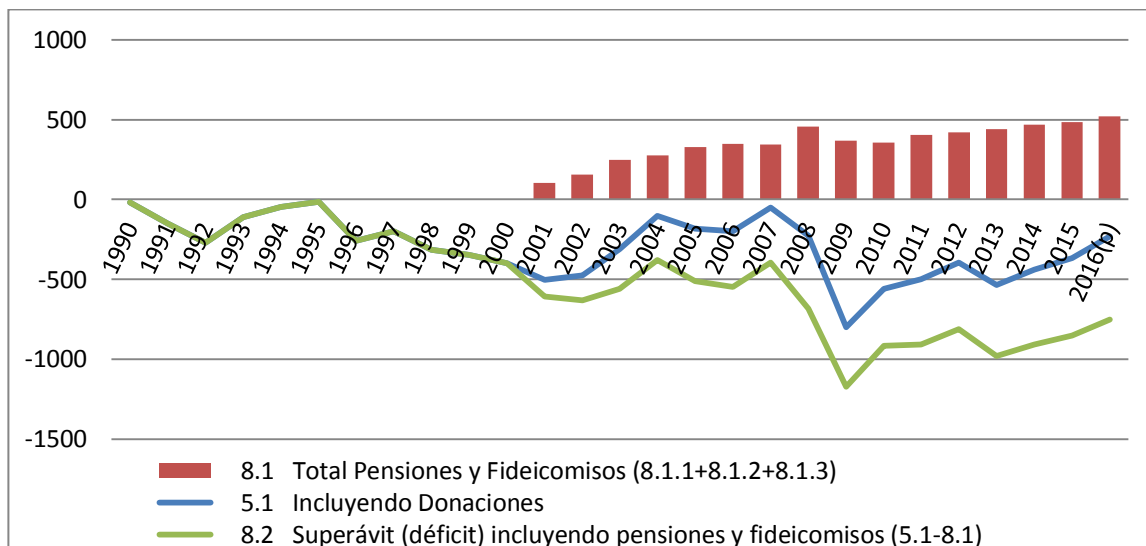
- Las reservas técnicas del Sistema de Reparto se estimaron en US\$338.7 millones al cierre de 1997 y se agotaron en 2001.
- Con la Reforma a un Sistema de Capitalización Individual se cerró el flujo de nuevos ingresos para el Sistema de Reparto (Ministerio de Hacienda, 2016).

3.2 DÉFICIT FISCAL

Cuando los gobiernos tratan de solucionar su déficit, aplican políticas restrictivas, es decir, reducciones de sus gastos y aumentos de los impuestos. Cuando el déficit es muy grande estas medidas tienen elevados costos sociales, pues los gobiernos muchas veces sacrifican partes importantes de su gasto social (Arévalo Mendoza, Ortiz Guzmán, & García Carpio, 2015)

En el caso de El Salvador, en los últimos diez años las finanzas públicas han atravesado una creciente dificultad para cumplir con sus compromisos y la presión sigue aumentando. Un elemento importante es el pago de pensiones.

GRÁFICA 18. DÉFICIT FISCAL Y PENSIONES, PERÍODO 1990- 2016
(EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Banco Central de Reserva.

Como lo muestra el gráfico anterior, es a partir del año 2001 en donde se ve reflejado un gasto en materia de pensiones, para ese año ascendió a un total de US\$102.5 millones y se ha mantenido en constante crecimiento; para el año 2008 este llegaba a los US\$458.3 millones, cuadruplicándose en menos de diez años. Para el año 2016 el total de pensiones y fideicomisos fue de US\$519.9 millones, siendo el 1.9% respecto al PIB de ese mismo año.

Uno de los puntos más altos que ha alcanzado el déficit fiscal fue en el año 2009, en donde aún era latente la crisis recién pasada, este déficit fue de US\$1,142.2 millones, de estos el 32.4% fue en concepto de pensiones y fideicomisos. Al año 2016 este porcentaje fue de 82%, lo que refleja un punto crítico para las finanzas del Estado.

El gasto en pensiones siguió en aumento y ha impactado sobre el déficit fiscal y la deuda pública. En el año 2015 aproximadamente el 63% del déficit fiscal fue debido al pago de pensiones y fideicomisos. El déficit fiscal sin pensiones fue de US\$114.24 millones de dólares, equivalente al 0.44% respecto al PIB, que se ve incrementado a un monto total de US\$772 millones al incluirle el pago de pensiones, equivalente a un 3% respecto al PIB. Para el año 2016 el gasto en materia de pensiones ascendía a un monto de US\$519.88 millones y sigue en aumento (Ministerio de Hacienda, 2016, pág. 37).

Lo anterior ha generado una presión creciente sobre el déficit fiscal y los niveles de deuda pública, que a partir de la presidencia de Francisco Flores, es donde la trampa de la deuda se acelera y se expresa claramente. Comienza un proceso de endeudamiento a mediano y largo plazo para pagar gastos corrientes del Estado provenientes de las obligaciones adquiridas por la privatización del sistema de pensiones, debido a la reducción drástica en las donaciones, al bajo crecimiento de la economía con un promedio del 2.1% del PIB y de la reducción de los ingresos fiscales, por el agotamiento de los ingresos de las privatizaciones. El país requirió de financiamiento externo para sufragar el gasto corriente, especialmente del pago de pensiones, porque los préstamos de los organismos financieros clásicos no resolvían el problema de flujo de corto, mediano y largo plazo, entrando en un proceso de endeudamiento con los mercados de capitales y desembolsos de préstamos cash de libre disponibilidad llamados DPLs provenientes del BID y BM. (Arias Peñate, 2015, pág. 61)

La mayor parte de analistas que han opinado sobre el costo de la reforma de pensiones en El Salvador, coinciden en que la reforma trae consecuencias serias en la situación fiscal del gobierno, determinada fundamentalmente por tres componentes: a) CT, que expresa el reconocimiento monetario por el tiempo cotizado que deben hacer las instituciones del antiguo Sistema de Pensiones a los trabajadores que se trasladaron al Sistema Privado; b) El financiamiento de las pensiones al agotarse las reservas del SPP, y c) la pensión mínima en ambos sistemas, que es donde reside el carácter subsidiario del sistema (Mungía Lazo, 2003, pág. 119).

Por otro lado, algunos economistas opinan que la situación crítica que atraviesa el gobierno en cuanto a su déficit fiscal es parte de una falla estructural, consecuencia de una baja recaudación tributaria debido a factores como los incentivos fiscales, un gasto público rígido y un SAP mal diseñado que genera costos y deuda al sector público (Alvarado, 2017)

También se menciona que la privatización del sistema previsional ha generado un costo elevadísimo para el Estado, desde el pago de certificados de traspaso hasta el pago de la pensión mínima; cuando este no recibe ningún tipo de ingreso para cubrirlo. Además menciona que el nivel del déficit fiscal es alrededor del 3.5% del PIB y que este año (2017) será alrededor del 3%, del cual 2% corresponde a la deuda previsional; es decir, sin pensiones este se reduce a tan solo 1% lo que significa que está bien y que se necesita corregir dicha distorsión con una nueva reforma al sistema previsional (Goitia, 2017).

El déficit actuarial del SPP se ha constituido en un factor de presión a la ampliación del déficit fiscal del SPNF. Es importante considerar que esta situación obligará en un corto o mediano plazo, implementar medidas que permitan compensar el creciente déficit previsto. Algunos consultores que han trabajado en el tema proponen que algunas de las medidas pueden ir orientadas a aumentar las tasas impositivas, crear nuevos impuestos, disminuir gastos de inversión, mayor endeudamiento interno y externo o reducir los beneficios que la actual ley de pensiones establece, como por ejemplo aumentando la edad de jubilación, limitando el monto de las pensiones, eliminar la edad de retiro sin límite o limitar el monto de los CT, entre otras (Mungía 2003, pág. 119).

Lo cierto es que el Estado no ha contado con los recursos financieros para asumir el costo de la transición al nuevo sistema y los decretos posteriores que otorgaron beneficios adicionales a los afiliados al SAP; por lo que, ha enfrentado serias dificultades para cubrirlos.

Lo anterior ha generado una presión creciente sobre el déficit fiscal y los niveles de deuda: 1.9 puntos porcentuales del déficit fiscal (3.3%) de 2015 se debe a los compromisos con el sistema previsional (60%) y la tercera parte del endeudamiento público se debe al pago de dichos compromisos.

3.3 DEUDA PÚBLICA

A partir del año de 1989 con la implementación de un nuevo modelo económico, las finanzas públicas emprendieron su camino al deterioro, pues se buscó reorientar la participación del Estado en la economía; lo que suponía una reducción de sus competencias; además se implementó un programa de modernización del Estado, en el cual se llevaron a cabo medidas tales como las privatizaciones, que se dieron en empresas rentables que generaban un significativo ingreso a las arcas del Estado, aunque también estas privatizaciones generaron recursos, lo hicieron únicamente para un año fiscal y no continuamente como las ganancias que se percibían año con año (Arévalo Mendoza, Ortiz Guzmán, & García Carpio, 2015, pág. 119)

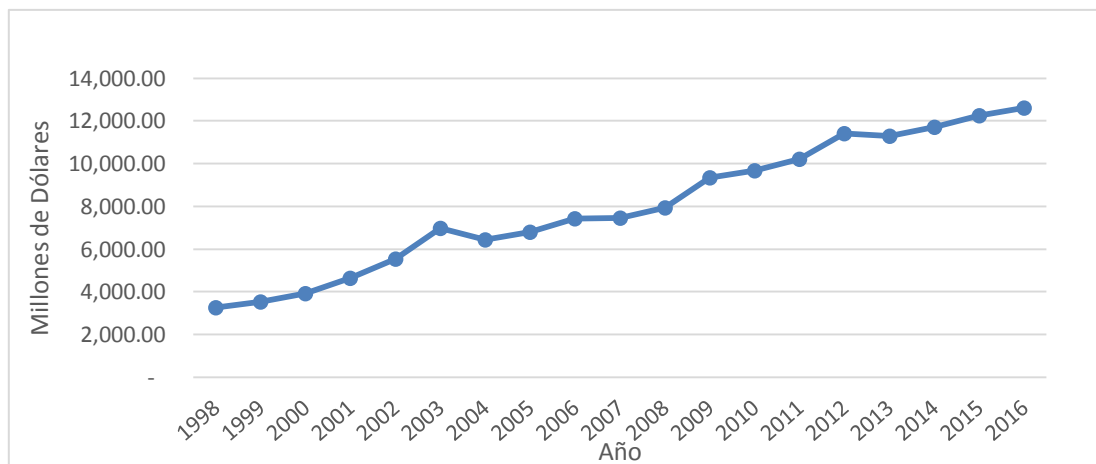
Uno de los elementos importantes para explicar el comportamiento de la deuda pública total, es el resultado acumulado de los déficits fiscales, que cada vez exigen un mayor financiamiento externo e interno. En este sentido, el endeudamiento público sufrió una reestructuración en su composición, debido a que en 1991 se reformó la Ley Orgánica del BCR; se estableció la prohibición para el BCR de poder financiar el gasto del resto del sector público, ello ocasionó recargar en mayor medida el endeudamiento del Estado salvadoreño sobre recursos externos, esto como alternativa a las necesidades del financiamiento interno (Arévalo Mendoza, Ortiz Guzmán, & García Carpio, 2015, pág. 81)

Existieron tres factores determinantes de la deuda pública en El Salvador desde el inicio de la década de los años noventa, los cuales fueron; “la Regla de Oro”, la reconstrucción del país (luego de la guerra civil) y las pensiones. El primer factor se refiere a que el endeudamiento de los gobiernos se debe destinar para financiar únicamente el gasto de capital o inversión pública, y no el gasto corriente. Es decir, que en el mediano y largo plazo, sólo se debía contratar deuda, si estos recursos eran utilizados para la inversión

pública, porque generan y estimulan capacidades productivas que permitirían la generación de recursos internos para honrar la deuda. El segundo factor, se generó luego del conflicto armado en El Salvador, y continuó por los terremotos ocurridos al principio de la década de 2000, ya que requirió de recursos extraordinarios de parte del Estado, debido a los daños en la infraestructura nacional que estos ocasionaron, lo que trajo consigo mayores niveles de gasto público y por ende, mayores niveles de endeudamiento público. El último de los tres determinantes del endeudamiento público en el país, es la presión que ejercen las pensiones, luego de ser privatizadas en 1998. En 2001, la carga previsional comenzó a hacer presión sobre el SPNF; luego de acabadas las reservas en el año 2000, el monto que generó esta presión fue de US\$102.5 millones, lo que representó 0.7% del PIB (Arévalo Mendoza, Ortiz Guzmán, & García Carpio, 2015, pág. 110).

Para el año 2001 se emiten más de US\$353.3 millones en bonos y se da en ese mismo año un desembolso de préstamos por US\$1,008 millones, que genera un endeudamiento del Estado por US\$1,361.5 millones de dólares. Para el año 2002 se refleja un cambio en la política de endeudamiento, el Estado coloca en los mercados financieros internacionales casi US\$1,252 millones en bonos (Conversión de LETES, o sea, gasto corriente a deuda de mediano y largo plazo) y desembolsa casi US\$381 millones de préstamos, es decir que para el año 2002 el Estado se endeuda con US\$1,632.3 millones de dólares, solo en los años 2001 y 2002 la deuda pública se incrementa en casi US\$3000 millones de dólares. (Arias Peñate, 2015, pág. 61)

GRÁFICA 19: DEUDA PÚBLICA DEL SPNF, PERIODO 1998-2016 (EN MILLONES US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del BCR.

El efecto de los factores descritos en el comportamiento de la deuda pública total como porcentaje del PIB, fue de la siguiente manera: de 1999 a 2003, aumento de 10.5%, observándose una tendencia creciente y acelerada. En el año 2003 se dio una nueva contratación de LETES por un monto de US\$880.2 millones con el fin de reducir la presión inmediata sobre las finanzas. El Estado contrae además para ese mismo periodo una deuda a largo plazo con los organismos financieros internacionales por un total de US\$24,043.97 millones, que deberá ser pagada entre el 2003 y 2067 y que fue adquirida sin contar con los intereses, considerando que se podía pagar solo con los ingresos corrientes, pero dicho compromiso en la actualidad resulta impagable y sus obligaciones tienen al MH con problemas financieros, que ponen en riesgo el pago de las pensiones.

Por tal motivo el gobierno recurrió a partir del año 2006 y bajo el decreto 100, a una nueva modalidad para el financiamiento de obligaciones previsionales por medio de la creación del fideicomiso, donde el gobierno emite deuda para financiar el pago de las pensiones del sistema público con las cotizaciones del sistema privado, obligando a los fondos de pensiones a que inviertan en títulos valores del gobierno de baja rentabilidad.

Para el año 2009, la deuda llegó al 45.2% respecto al PIB, 10.6% más respecto a 2008, este incremento es explicado por los efectos de la crisis mundial. Después de 2009 logró un comportamiento constante al mantenerse en 44% y 45% del PIB, a excepción del año 2012 que llegó al 48% del PIB, aumento que se explica por el incremento de emisión de deuda de corto plazo (LETES).

Las emisiones de deuda previsional han ido en aumento, pasando de US\$992.2 millones en el año 2006 a una deuda pública desembolsada para ese concepto de US\$3,210.5 millones en el año 2011, siendo el 22% de la deuda pública a noviembre de ese mismo año según datos del BCR, conteniendo una deuda que solo incluía la deuda previsional monetizada. El total de bonos emitidos ya representaba el 52.5% de los Activos del Fondo de Pensiones administrados por las AFP a diciembre del año 2011, dicha emisión de bonos generó un costo fiscal a partir del año 2007 que ha venido en incremento, con un monto de pago de intereses y amortización por un total de US\$53.2 millones, que luego pasó a un costo fiscal de US\$70.8 millones de dólares para el año 2011 y que según proyecciones del Ministerio de Hacienda ascendería a US\$1018.2 millones de dólares para el año 2030 (Ministerio de Hacienda, 2012, pág. 18).

En 2012 se obtuvo el mayor nivel con el 57.0% del PIB, por un incremento de la deuda excluyendo pensiones del 3.7% del PIB y por un aumento del costo de pensiones del 1.4% del PIB respecto al 2011. Si se considera la deuda pública incluyendo la presión fiscal de las pensiones, se obtuvieron niveles mayores y significativos respecto a la deuda pública total sin pensiones. El costo de las pensiones pasó de representar el 5.1% del PIB en 2009 a ser el 10.8% del PIB en 2013, aumentando 5.7% del PIB, duplicándose en apenas cinco años. A pesar de que en 2013 disminuyó la deuda pública total como porcentaje del PIB respecto al 2012, es preocupante la tendencia creciente del costo de pensiones y de la presión fiscal que ejerce este sobre la deuda pública (Arévalo Mendoza, Ortíz Guzmán, & García Carpio, 2015, pág. 141).

Como se ha mencionado anteriormente en el período 2006-2015, el Estado a través del FOP ha emitido un total de US\$5,364.6 millones de CIP como parte de sus compromisos previsionales con el sistema (Ministerio de Hacienda, 2016)

Además algunos economistas afirman que el total del endeudamiento público es del 75% respecto al PIB y que el 20% comprende el rubro de pensiones; al eliminar este porcentaje asciende al 55% que es

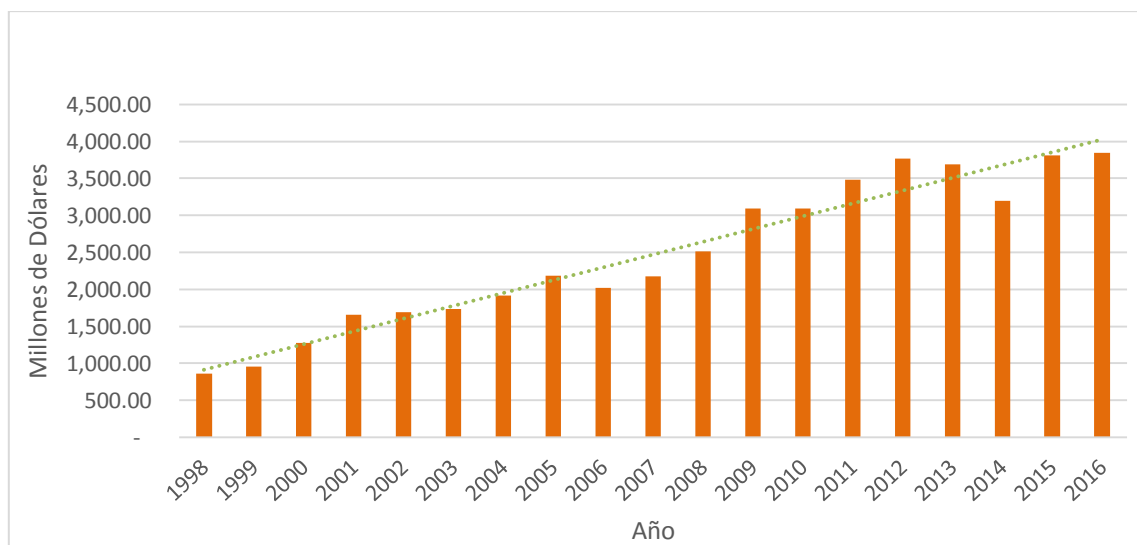
aceptable; evidentemente el distorsionador de la deuda, es el costo que generan las pensiones (Goitia, 2017). Por otro lado, otros también mencionan que la deuda previsional no solo está compuesta por los CIP A y CIP B, sino que se le suman otros instrumentos de deuda que se utilizan para pagar las pensiones (Alvarado, 2017)

3.3.1 Deuda Pública Interna

La deuda pública interna son obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos valores del Estado y Entidades Públicas en el territorio salvadoreño y de las obligaciones que contraen el Estado y otras personas naturales o jurídicas.

GRÁFICA 20. DEUDA INTERNA PÚBLICA DEL SPNF, PERIODO 1998-2016

(EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir del banco de datos BCR

En los puntos más altos de la serie, como el caso del año 2011, la deuda interna de corto, mediano y largo plazo rondaba los US\$3,483.50 millones, que corresponde al 14.8% del PIB; para el 2012, tuvo un aumento del 7.2%, lo que significó un 15.4% del PIB. En los siguientes años se ha mantenido en aumento,

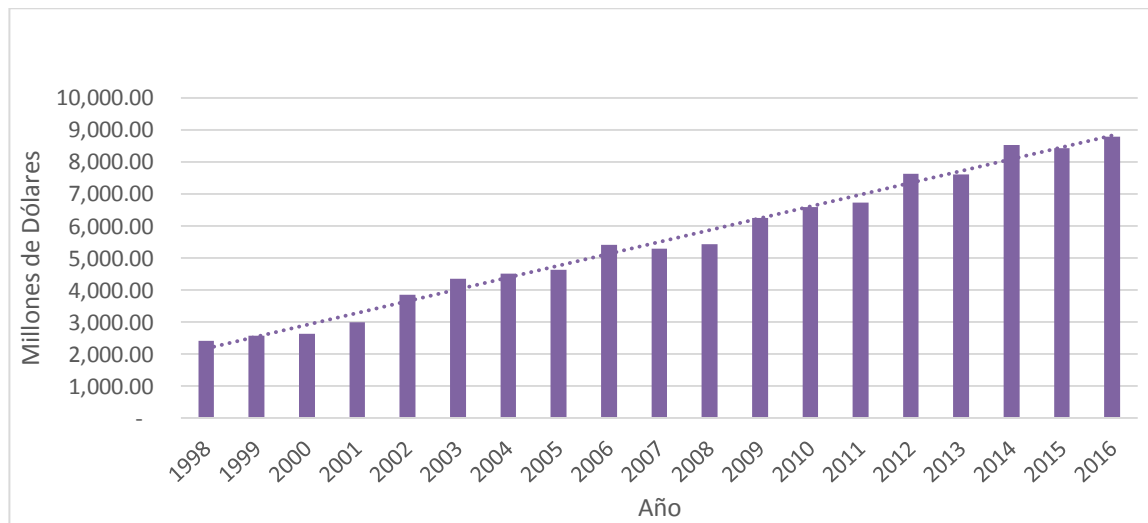
a excepción del año 2014. En el año 2016 el monto total de la deuda fue de US\$3828.9 pero con respecto al PIB este disminuyó, siendo el 14.3%. La deuda interna del SPNF para el año 2016, era de 30.5%

Como parte de la composición de la deuda interna, por tipo de acreedor se tiene que para el año 2016, en concepto de FOP ascendía a un monto total de US\$4,015.9 millones, correspondiente al 15% del PIB.

3.3.2 Deuda Pública Externa

La deuda pública externa son obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquier persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio dentro del territorio salvadoreño.

GRÁFICA 21: DEUDA EXTERNA PÚBLICA DEL SPNF, PERIODO 1998-2016
(EN MILLONES US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir del banco de datos BCR

La deuda del SPNF vista a partir de su procedencia indica que en para el año 2016, el 69.5% corresponde a deuda externa. Hacia finales del año 2004, la deuda externa acumulada de mediano y largo plazo fue de US\$8,418 millones, al siguiente año, tuvo una leve disminución, llegando a US\$8,328.6 millones y para el

año 2016 fue de US\$8,478.2, con respecto al PIB los porcentajes fueron de 33.6%, 32.2% y 31.7% respectivamente.

Como parte de la composición de la deuda externa, por tipo de acreedor esta se divide en multilateral, bilateral y deuda comercial; en donde esta última, tiene un saldo de US\$4,579 que corresponde al 54% de la deuda externa en concepto de bonos.

El comportamiento tanto de la deuda interna como la externa fue estable, ya que no presentó diferencias significativas entre un año y otro; tanto que el promedio de estas representó el 15% y 30.5% respectivamente, como porcentaje del PIB, aunque su punto máximo alcanzó en 2011 cuando llegó a ser de 5.9% debido a la amortización de la deuda, llegó a un monto de US\$946 millones; aumentando US\$ 636 millones respecto al año anterior.

Si se considera la deuda pública incluyendo la presión fiscal de las pensiones, se obtuvieron niveles mayores y significativos con respecto a la deuda pública total sin pensiones. El costo de las pensiones pasó de representar el 5.1% del PIB en 2009 a ser 10.8% del PIB en 2013, aumentando el 5.7% del PIB, duplicándose en apenas cinco años.

El FOP, vigente desde 2006, representó en un inicio el 1.1% de la deuda pública total del SP y el 1.2% de la deuda del SPNF (incluido FOP), pero únicamente constituía el 0.5% del PIB. Para 2012, las proporciones se han multiplicado considerablemente, de manera que el FOP corresponde ahora al 15.1% de la deuda pública total, mientras que solo para el SPNF equivale al 16.1%; por su parte, y en relación al PIB la deuda previsional constituye el 9.2%.

Como se mencionó en apartados anteriores, a enero de 2017, la deuda contraída por el Estado con las AFP mediante la venta de los CIP A y CIP B sumaba US\$5,642 millones y representaba el 61% del valor del fondo de pensiones, estimados en US\$9,252.32 millones. De mantenerse la actual tendencia, en el año 2023 ascenderá a US\$10,823 millones y representará el 80% del fondo.

Al considerar la deuda previsional de US\$2,193.4 millones, correspondiente al FOP (que forma parte de la deuda del SPNF), y adiclarla a la deuda del SPNF, se tiene un valor de deuda SPNF + FOP de US\$13,595.9 millones, que constituye el 57.0% del PIB.

Es importante recalcar la fuerte presión que el sistema de pensiones está ocasionando actualmente a las finanzas públicas, dado el compromiso de pagar las pensiones a las personas jubiladas y la escasez de fondos para cubrir a una masa de jubilados que crece significativamente.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

1. Antes de la privatización, el sistema previsional no era muy eficiente, debido a la falta de aplicación de medidas para mejorar la calidad del servicio, bajo la responsabilidad del Estado. Por tal motivo se pueden identificar algunas de las razones por las que se llevó a cabo la privatización del sistema de pensiones en El Salvador; entre estas se encontraban: la baja cobertura de la población respecto a la PEA, las escasas alternativas de inversión de las cotizaciones y baja rentabilidad de las inversiones, la alta mora del Estado, la corrupción e ineficiencia en el uso de los recursos y la baja relación entre cotizantes y pensionados etc.
2. Se consideraba que el Estado, a través del ISSS e INPEP, no era capaz de administrar los recursos de forma eficiente, y que por tanto era necesario privatizar estas instituciones a pesar que estas podían realizar sus funciones de forma adecuada, ya que contaban con los fondos necesarios y la capacidad instalada.
3. El marco de la privatización de las pensiones, ocurrió bajo una doctrina neoliberal, en la que el Estado era considerado disfuncional, corrupto e ineficiente; con la intención de generar un debilitamiento institucional para favorecer los intereses del sector empresarial, es por ello que los defensores de la privatización expresaron que la cobertura del antiguo sistema era baja y que existía baja rentabilidad, justificando que lo mejor era privatizar las pensiones, para tener un mejor servicio, pero en realidad su finalidad no era generar mayor protección social
4. Por lo antes mencionado la privatización del sistema de pensiones no solo obedece al bajo comportamiento en cuanto a la cobertura, rentabilidad de la inversión y a la situación financiera del ISSS e INPEP, sino también a la implementación de políticas neoliberales, con el objetivo de favorecer los intereses del sector financiero en detrimento de los intereses de la clase trabajadora.
5. La situación financiera del gobierno se ha visto afectada en alguna medida por la privatización del sistema de pensiones y con el esquema de economía que se construyó a partir de la década de

los 90, con el modelo neoliberal, puesto que obedece más bien es una situación estructural, ya que viene de la baja recaudación tributaria, frente a un gasto rígido y un sistema de pensiones mal diseñado, que genera costos al Estado, por el incremento de la deuda previsional, a partir de la emisión de los CIP.

6. El comportamiento de los ingresos y gastos al final de la década de los noventa, refleja una relación totalmente desfavorable, mostrando un déficit operacional a un año de la privatización de las pensiones por un monto de US\$46.59 millones, que provocó la utilización de US\$46.25 de las reservas para financiar el déficit de 1999. Posteriormente se incrementó el aporte del Estado, por el agotamiento de dichas reservas de la institución. Por lo que se puede considerar que el distorsionador del déficit fiscal son las pensiones, ya que el nivel de déficit fiscal es de 3%, pero un 2% es resultado de la deuda previsional, por tanto se volvió necesario corregirlo con una reforma al sistema previsional. La privatización del sistema de pensiones, incidió considerablemente en los ingresos y gastos del Sector Público no Financiero y por consiguiente en el déficit fiscal del país, durante el periodo 1998 al 2016.
7. Desde la segunda mitad de la década de 1990, la actividad económica de El Salvador ha mostrado una marcada desaceleración, que ha repercutido sobre la situación de las finanzas públicas y al mismo tiempo sobre el comportamiento de la política fiscal, debido a la aplicación de reformas económicas, que tuvieron implicaciones significativas en el déficit fiscal y la deuda pública, ya que medidas llevadas a cabo como la privatización de empresas públicas, ocasionaron una disminución de los ingresos públicos, por las inexistentes transferencias otorgadas de parte de estas al Gobierno Central.
8. Lo anterior ha generado una presión creciente sobre el déficit fiscal y los niveles de deuda pública, que a partir de la presidencia de Francisco Flores, es donde la trampa de la deuda se acelera y se expresa claramente. Comienza un proceso de endeudamiento a mediano y largo plazo para pagar gastos corrientes del Estado provenientes de las obligaciones adquiridas por la privatización del sistema de pensiones, debido a la reducción drástica en las donaciones, al bajo

crecimiento de la economía con un promedio del 2.1% del PIB y de la reducción de los ingresos fiscales, por el agotamiento de los ingresos de las privatizaciones.

9. Después de la década del 2000, la insuficiencia de ingresos y la celeridad del incremento del gasto, se ha seguido manifestando también en resultados fiscales deficitarios, que muestran una tendencia creciente por lo menos en el corto plazo, debido a que está influenciado por la carga fiscal que generan las pensiones, la que año con año ha venido incrementándose. En 2001, la carga previsional comenzó hacer presión sobre el SPNF; luego de acabadas las reservas en el año 2000, el monto que generó esta presión fue de US\$102.5 millones, lo que representó 0.7% del PIB. Durante el período 2006-2015, el Estado financió las obligaciones previsionales mediante el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), por un monto de US\$ 5,329.8 millones. El promedio de anual de emisiones para el periodo señalado fue de US\$536.5 millones.
10. El nivel de endeudamiento se ve fuertemente influenciada por la carga que ejerce el pago de pensiones y la reconversión de deuda de corto en largo plazo, que incrementa el nivel de endeudamiento, que imposibilita al gobierno salvadoreño para salir del círculo vicioso de la deuda, porque se sigue contratando deuda para pagar deuda tanto acumulada como flotante. Al considerar la deuda previsional de US\$2,193.4 millones, correspondiente al FOP y al adicionarla a la deuda del SPNF, se tiene un valor de deuda SPNF + FOP de US\$ 13,595.9 millones, que constituye el 57.0% del PIB.
11. A enero de 2017, la deuda contraída por el Estado con las AFP mediante la venta de los CIP A y CIP B sumaba US\$5,642 millones y representaba el 61% del valor del Fondo de Pensiones, estimados en US\$9,252.32 millones. De mantenerse la actual tendencia, en el año 2023 ascenderá a US\$10,823 millones y representará el 80% del fondo; por lo que es necesaria y urgente una reforma al Sistema de Pensiones.
12. Al cierre de nuestra investigación se presentaron diferentes propuestas de reforma al sistema de pensiones por diferentes sectores (Ver anexo 36), pero el miércoles 27 de septiembre de 2017, la Asamblea Legislativa aprobó las reformas a la Ley de Ahorro para Pensiones.

La reforma incluye elementos como:

- La disminución en el cobro de comisiones por parte de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP's) de 2.20% a 1.90% del Ingreso Base de Cotización. (Asamblea Legislativa, 2017).
- Eliminación de comisiones por cuentas inactivas y de las cobradas por pensiones mínimas, así como la reducción de estas por renta programada, de 1.5% al 1.0%. (Asamblea Legislativa, 2017).
- Aumento en la tasa de cotización de los trabajadores y empleadores del 1%. Las nuevas tasas son de 7.25% y 7.75% respectivamente (Asamblea Legislativa, 2017).
- Un 1.9% del Ingreso Base de Cotización (IBC) será destinado al pago de contrato del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y a la cancelación de una comisión a las AFP's, "por la administración de cuentas individuales de ahorro para pensiones".
- Otro 2.0% del IBC será utilizado como "aporte para los beneficios de longevidad del afiliado, el cual se destinará a la Cuenta de Garantía Solidaria (Asamblea Legislativa, 2017).
- Los afiliados que cumplan la edad legal para acceder a beneficios por vejez y registren tiempos de cotización comprendidos entre un mínimo de 10 años cotizados y un máximo de 20 años, podrán acceder a gozar de un Beneficio Económico Temporal y a una devolución de aportes realizado a la Cuenta de Garantía Solidaria (Asamblea Legislativa, 2017).
- También se detalla que la pensión mensual por invalidez total, "se determinará como un porcentaje del salario básico regulador en función del tiempo de servicio cotizado, otorgándose el 35 por ciento del mismo por los primeros 10 años cotizados e incrementándose en 1 por ciento por cada año de cotizaciones adicionales, hasta un techo de 55 por ciento del salario básico regulador" (Asamblea Legislativa, 2017)

4.2 RECOMENDACIONES

Debido a que el incremento de la deuda previsional genera en el déficit fiscal y en la deuda pública en El Salvador y como consecuencia un grave problema para las finanzas públicas del Estado; es por ello que es necesario emprender esfuerzos para resolver dicho problema; para lo cual se recomienda implementar medidas fiscales y previsionales; la cual debe contemplar los siguientes aspectos:

Se propone modificar la Ley de FOP, referente a la tasa de interés que devengan los certificados, siendo adecuado implantar una tasa TIBP, con límites de variación para que se pueda mejorar la Rentabilidad del Fondo de Pensiones, sin que esto afecte las finanzas públicas a la hora de pagar las tasas de interés. Tomando en cuenta que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucional en diciembre de 2014 cinco artículos de la Ley SAP y de la Ley FOP, indicando que el uso de la tasa LIBOR para la obtención de la rentabilidad de los CIP que debían recibir los cotizantes del SAP por la inversión de sus ahorros es inconstitucional, porque vulnera la seguridad jurídica al violar el derecho a la previsión social. Es por ello que las inversiones del Fondo de Pensión en los Certificados del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales deben devengar como mínimo un rendimiento ajustado semestralmente de la tasa promedio que paga el gobierno por LETES colocados en la bolsa de valores

El fondo de inversión debe tener una cartera de inversiones diversificada, porque un alto porcentaje del fondo se encuentra invertido en instrumentos de instituciones públicas, donde el riesgo que poseen estos instrumentos será el mismo riesgo que obtendrá todo el fondo de inversión en general.

No se debe de permitir la inversión del Fondo de Pensiones en bolsas de valores externas, para diversificar las inversiones en instrumentos con mayores rendimientos pero asociados a mayor riesgo, porque los trabajadores no son inversionistas que arriesgan en función de un apetito de acumulación de capital y por tanto debe de protegerse a cualquier riesgo de pérdida.

En cuanto a la deuda previsional y sus impactos en las finanzas públicas, es necesario una reforma a la Administración de los Fondos de Pensiones, para eliminar la presión fiscal que el pago de pensiones ejerce sobre las finanzas públicas, que permita reducir el déficit fiscal y la necesidad de financiamiento para reducir estas obligaciones.

Para mantener el equilibrio fiscal es necesario incrementar los ingresos públicos, se recomienda aplicar reformas tributarias orientada a una mayor recaudación, aumentar los niveles de progresividad del sistema tributario, a través del fortalecimiento de la tributación directa y en menor medida de la tributación indirecta, es decir, gravando a las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos, especialmente a las empresas nacionales y transnacionales que generan altas rentabilidades. Para lo cual, es necesario restablecer impuestos como, el impuesto al patrimonio, el aumento del impuesto sobre los dividendos.

De igual forma, es necesario fortalecer la administración tributaria con el fin de disminuir los niveles de elusión y evasión fiscal; tomando en cuenta que lograrlo, no es únicamente responsabilidad del sector público sino también de un compromiso por parte del sector privado. Por el lado de la tributación indirecta, se recomienda fortalecer la recaudación vía impuesto selectivos, especialmente sobre los bienes cuyo consumo no varía en grandes proporciones por un aumento de los precios debido a la implementación de impuestos.

En materia de gasto público, estos se deben disminuir a través de la reducción en el pago de deuda externa por medio de condonaciones, a cambio de mejora de indicadores de desarrollo social en áreas de educación, salud, empleo, seguridad ciudadana, democracia o indicadores medio ambientales, a partir del incremento del gasto en inversión social y la focalización en los programas sociales, para mejorar su eficiencia, reorientando la política de gasto, fomentando la inversión pública en mayor medida y reducir el gasto corriente innecesario.

En lo referente a la política de endeudamiento, se recomienda en primer lugar que se renegocie la deuda con los acreedores internacionales, ya que con los actuales términos, esa deuda es impagable para el Gobierno de El Salvador. En segundo lugar, establecer relaciones con los nuevos bloques económicos emergentes. Una vez logrado ambos puntos, debería ser implementada una Ley de Endeudamiento, en donde se establezcan los términos en que se va a contratar deuda, así como la utilización de la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, C. (2000). *¿Es Sostenible la Política Fiscal en El Salvador?* San Salvador: FUSADES.
- Aguilar Cárdenas, Laínez Álvarez, & Lara Ramírez. (2010). La Efectividad de las Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones en cuanto a los Beneficios de los Afiliados. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Aguillón Palacios, Fernández Perdomo, Ríos Marroquín, & Segovia Guatemala. (2015). La Cobertura de los Sistemas de Pensiones en El Salvador. Antigua Cuscatlán, El Salvador.
- Alvarenga, L. (2002). *Impacto de Género en la Reforma de Pensiones en América Latina* (Primera ed.). Santiago, Chile: Mujer y Desarrollo.
- Andrade. (2013). Crisis Económica y Rendimiento del Fondo de Ahorro de Pensiones de El Salvador. San Salvador, El Salvador: Universidad de El Salvador.
- Arévalo Mendoza, Ortiz Guzmán, & García Carpio. (2015). El Deterioro de las Finanzas Públicas en El Salvador. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Arias Peñate, S. (2015). *Propuesta: Una Pensión para Todos*. (Primera ed.). Santa Tecla, El Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Arriola Rodríguez, Mena Baguer, Meza Mayen, & Pérez Avalos. (2010). Reforma al Sistema de Pensiones. *Cobertura, Brechas de Género y Poder Asquisitvo*. La Libertad, El Salvador.
- Becker, Mesa Lago, Hohnerlein, Ossio Bustillo, & Simonovits. (2013). Re-Reformas de Sistema de Pensiones PRivatizadas en el Mundo. *Centro de Análisis del Trabajo*.
- Blanchard, O. (2006). *Macroeconomía*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- Confederaciones, Federaciones, Sindicatos, Movimientos Populares. (2017). *Propuesta de Reformas al Sistema de Pensiones*. San Salvador.

- Dornbusch, R., & Fischer, S. (1994). *Macroeconomía* (Sexta ed.). Madrid, España: McGraw-Hill/ Interamericana de España S. A.
- Escobar, W., & Landaverde, V. (2008). *Análisis de las Condiciones de Contratación de la Deuda Externa Pública en El Salvador durante el periodo 2000-2004*. San Salvador.
- Fernández Díaz, Parejo Gámir, & Rodríguez Sáiz. (1999). *Política Económica* (Segunda ed.). Madrid, España: Mc Graw-Hill Interamericana de España S.A.U.
- FUNDE. (2009). *En la Búsqueda de la Sostenibilidad* (primera ed.). San Salvador.
- Iglesias, A., & Acuña, R. (1991). *Sistema de Pensiones en América Latina, Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización*. Santiago: Impresos S.A.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Diagnóstico de las Finanzas Públicas de El Salvador*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Propuesta Sistema Previsional Mixto*. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda. (2017). Obtenido de <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Ayuda/Glosario1>
- Mungía Lazo. (2003). *El Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones en El Salvador*. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Superintendencia del Sistema Financiero. (2016). *Resumen Estadístico Previsional*. San Salvador.

ANEXOS

ANEXO 1

EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL REGIMEN DE IVM DEL ISSS, PERIODO 1990-1998

AÑOS	PENSIONADOS	COTIZANTES	BENEFICIARIOS	COBERTURA TOTAL	RELACIÓN COTIZANTE POR PENSIONADO
1990	17,823	223,555	464,677	708,310	11.13
1991	20,078	244,567	509,033	775,659	11.09
1992	22,059	76,595	576,493	877,093	11.52
1993	24,005	315,925	659,198	1,001,168	12.13
1994	26,045	347,616	725,969	1,101,600	19.30
1995	18,015	377,267	709,325	1,116,830	18.64
1996	32,855	371,971	692,629	1,097,445	11.32
1997	35,716	389,103	707,834	1,132,653	10.89
1998	37,723	172,235	390,963	600,921	4.57

Fuente: Anuario estadístico del ISSS del año 2000

ANEXO 2

EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL RÉGIMEN DEL IVM DEL INPEP, PERÍODO 1990-1998

AÑO	PENSIONADOS	COTIZANTES	RELACION COTIZANTE/ PENSIONADO
1990	24,287	124,916	5.14
1991	24,446	117,908	4.82
1992	27,779	121,908	4.38
1993	28,665	122,881	4.29
1994	29,289	134,239	4.58
1995	27,830	138,560	4.98
1996	32,753	139,812	4.27
1997	33,072	146382	4.43
1998	34,198	33244	0.97

Fuente: Memoria de labores del INPEP, año 2000.

ANEXO 3
FICHA DE ENTREVISTADO

RESULTADOS	
Entrevistado/a:	Balmore López, Economista
Institución para la que labora:	Universidad de El Salvador
Cargo:	Docente
Fecha de entrevista:	Viernes 25 de agosto 2017
Principales aportes realizados a la investigación: -Señalamiento sobre la incapacidad del gobierno de engendrar nuevas ideas para que el Sistema Público de Pensiones continuara siendo intergeneracional. -Con la privatización no se previeron elementos como la falta de protección, fuente de ingreso, la deuda, el costo de los traspasos.	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 4
FICHA DE ENTREVISTADO

<u>RESULTADOS</u>	
Entrevistado/a:	Marta Guadalupe Zaldaña
Institución para la que labora:	Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES)
Cargo:	Secretaria general
Fecha de entrevista:	Lunes 28 de agosto 2017
<p>Principales aportes realizados a la investigación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Énfasis sobre la visión mercantilista del Sistema de Ahorro para Pensiones en detrimento de los derechos de los trabajadores/as. -Evasión previsional por parte del empleador. -Señalamiento de las desventajas de las mujeres en el tema previsional, partiendo de una brecha salarial del 20% respecto a los hombres, pérdida de beneficios en período de maternidad, menor tiempo de cotización, entre otros. -El fracaso del Sistema de Ahorro para Pensiones en relación a la cobertura, en donde se han excluido sectores importantes como trabajadoras del hogar, trabajadores por cuenta propia y trabajadores agrícolas. 	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 5
FICHA DE ENTREVISTADO

<u>RESULTADOS</u>	
Entrevistado/a:	Roger Hernán Gutiérrez
Institución para la que labora:	Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES)
Cargo:	Secretario de Organización y Estadísticas
Fecha de entrevista:	Lunes 28 de agosto 2017
Principales aportes realizados a la investigación: -El debilitamiento institucional que hubo a raíz de la implantación del modelo neoliberal para favorecer los intereses del sector empresarial. -La disminución de la tasa de reemplazo entre ambos sistemas. -El incremento del costo de administración de las AFPs en comparación al gasto del ISSS y del INPEP. -La urgencia de una reforma al sistema previsional y una reforma fiscal.	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 6
FICHA DE ENTREVISTADO

<u>RESULTADOS</u>	
Entrevistado/a:	Raúl Moreno, Economista
Institución para la que labora:	Universidad de El Salvador
Cargo:	Docente
Fecha de entrevista:	Viernes 1° de septiembre 2017
Principales aportes realizados a la investigación: -El vínculo entre la privatización de Sistema de Pensiones y un marco jurídico y constitucional que se implantó en el país, a través del Consenso de Washington y a partir de la condicionalidad de los préstamos otorgados por el Banco Mundial y el BID. -El fracaso del sistema privado de pensiones en cuanto a cobertura. -La concepción de generar una mayor competencia entre las AFPs pero que tuvo resultado un monopolio. -La sostenibilidad del sistema previsional en función de los derechos de seguridad social.	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 7
FICHA DE ENTREVISTADO

<u>RESULTADOS</u>	
Entrevistado/a:	César Alvarado, Economista
Institución para la que labora:	Universidad de El Salvador
Cargo:	Docente
Fecha de entrevista:	Viernes 1° de septiembre 2017
<p>Principales aportes realizados a la investigación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -El marcado retroceso que se tuvo en el crecimiento en el campo económico y social debido al conflicto bélico en la década de los 80 y luego de este, la visión neoliberal que se instauró en el país, en donde el mercado toma el control y la redistribución de los recursos de forma “eficientemente”, sin considerar las fallas estructurales de este. -El leve incremento en cuanto a cobertura en ambos sistemas y la falta de mecanismos para incorporar a nuevos trabajadores/as. -La prevalencia de una visión más financiera que humana. -El incremento de la tasas de cotización. -Evasión fiscal como un problema estructural. -La urgencia de hacer reformas en variables paramétricas como las tasas de cotización, comisión, rentabilidad, aporte patronal, años de trabajo, aporte de los trabajadores; además de tomar en cuenta la equidad de género. 	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 8
FICHA DE ENTREVISTADO

<u>RESULTADOS</u>	
Entrevistado/a:	Alfonso Goitia, Economista
Institución para la que labora:	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas (COLPROCE)
Cargo:	Presidente
Fecha de entrevista:	Sábado 2 de septiembre 2017
Principales aportes realizados a la investigación: <ul style="list-style-type: none">-La privatización como parte de una corriente neoliberal implantada en América Latina para capturar los sectores más rentables del Estado anteponiéndose así a los intereses de la clase trabajadora.-La deuda adquirida por parte del gobierno como resultado de la privatización del sistema, la insostenibilidad y las altas ganancias de las AFPs en sus años de funcionamiento.-La privatización en términos de rentabilidad como el negocio del siglo para las AFPs y un problema de endeudamiento para el gobierno.-Reformas paramétricas que tienen que ver con la edad de jubilación, tasas de cotización.-Vínculo directo entre la privatización del sistema de pensiones y la situación financiera actual del gobierno.	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

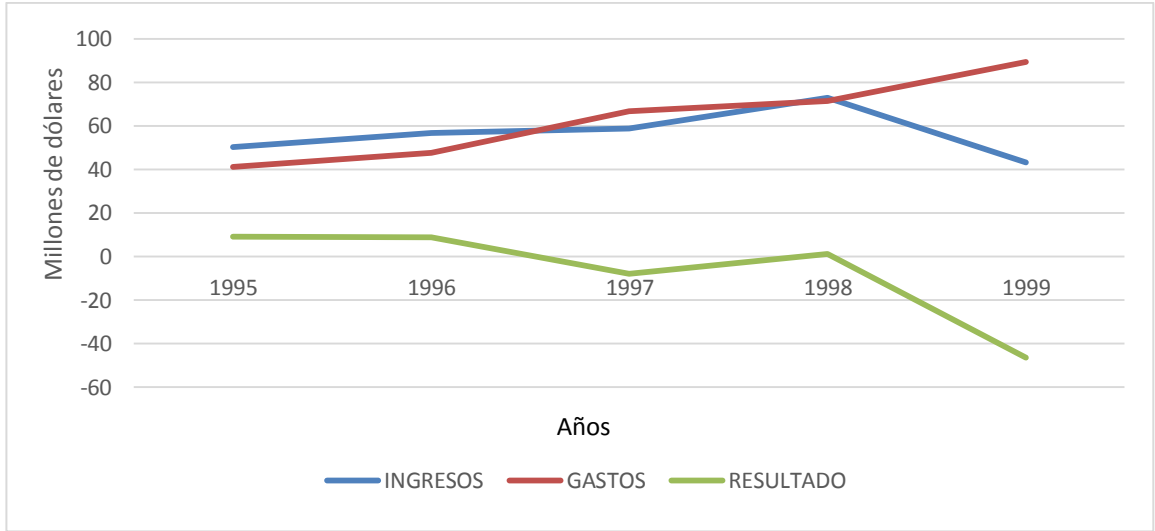
ANEXO 9
FICHA DE ENTREVISTADO

FICHA DE ENTREVISTADOS RESULTADOS	
Entrevistado/a:	René Portillo Cuadra
Institución para la que labora:	Asamblea Legislativa de El Salvador
Cargo:	Diputado, ARENA
Fecha de entrevista:	Miércoles 6 de septiembre 2017
Principales aportes realizados a la investigación: <ul style="list-style-type: none">-Énfasis en el colapso del sistema público de pensiones debido a la insostenibilidad financiera-La situación financiera del gobierno no es debido a la privatización sino a factores como la elaboración de presupuestos son tomar en cuenta la economía nacional. El enfoque de gastos no es correcta.-El fomento de buenas políticas que beneficien el mercado laboral para mejorar la cobertura del actual sistema.-Reducción de las tasas de comisión por parte de las AFPs no son significativas en relación al deterioro del monto de pensión.-Hacer cambios en el sistema previsional de acuerdo a variables como la diversificación de fondos, generar mayor competencia, elevar la cotización, crear seguro de longevidad, bajar la comisión, mantener la cuenta individual.	

Fuente: elaborado a partir de entrevista.

ANEXO 10

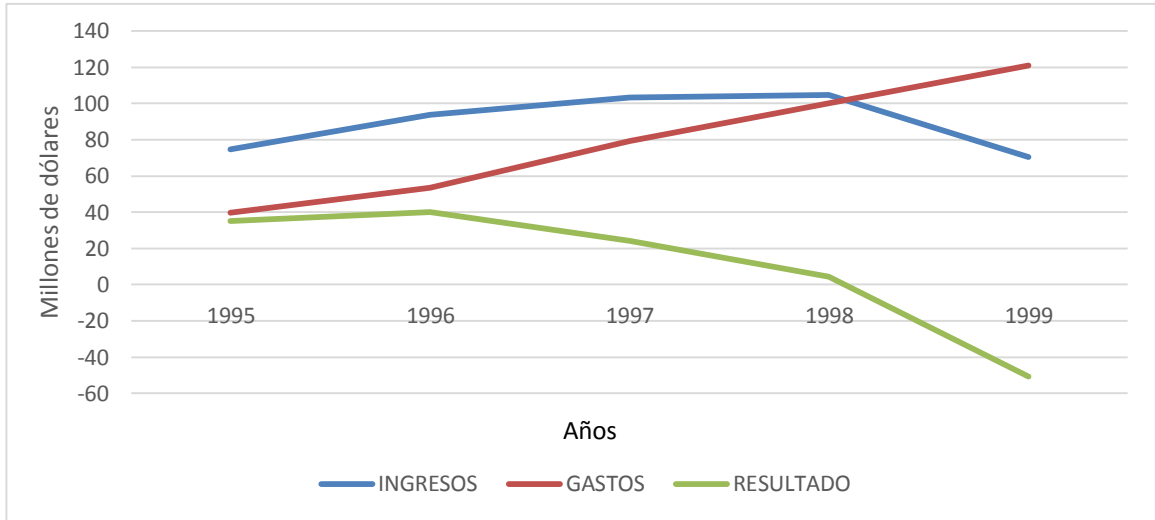
GRAFICA 1. EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL RÉGIMEN DE IVM DEL ISSS,
PERIODO 1995-1999 (EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Anuario Estadístico del ISSS, año 2000

ANEXO 11

GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL RÉGIMEN DE IVM DEL INPEP
PERIODO 1995-1999 (EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Boletín Estadístico del INPEP, 2000.

ANEXO 12

**COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO, PERIODO 1990-1998
(COMO % DEL PIB).**

RUBRO/AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total Ingresos	15.3	16.1	16.1	16.5	17.4	17.3	17.1	15.3	14.9
I-Ingresos Corrientes	12.8	14.0	14.1	14.3	15.7	16.5	16.9	15.1	14.8
Ingresos Tributarios	9.1	9.5	9.6	10.3	10.4	11.2	10.5	10.2	10.1
Ingresos no tributarias	1.2	1.8	1.9	1.1	1.6	1.7	2.3	1.5	2.1
Contribución a la Seguridad Social	1.4	1.4	1.4	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0
Superavit de operación de empresas publicas	1.1	1.3	1.2	1.3	1.9	1.7	2.2	1.5	0.6
Ingresos corrientes-Contribuciones a la Seguridad Social.	11.4	12.6	12.7	12.7	13.9	14.6	15.0	13.2	12.8
II- Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
III-Donaciones del Exterior	2.4	2.1	1.9	2.0	1.4	0.8	0.2	0.2	0.1
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB EN PORCENTAJE									
Crecimiento del PIB (Precios corrientes)	Nd	10.6	12.1	16.5	16.5	17.5	8.6	7.9	7.8
Crecimiento del PIB (Precios constantes)	Nd	7.4	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0	3.2

Elaboración propia en base a estadísticas de la revista trimestral del BCR

ANEXO 13

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SPNF, PERIODO 1988-2000 (EN %)

RUBRO/AÑO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PORCENTAJE DE PIB											
Ingresos Tributarios	10.4	8.6	8.8	9.5	9.8	10	10.7	12	11.5	10.9	11.2
Impuestos directos	3.0	2.7	2.5	2.9	2.8	2.5	3.0	3.5	3.4	3.1	3.1
Impuestos Indirectos	7.4	6.1	6.2	6.6	7.0	7.5	7.7	8.8	8.1	7.9	6.7
PORCENTAJE DE PIB											
Impuestos Directos/Ingresos tributarios	29.1	30.8	28.8	32.2	28.3	25.1	27.9	28.7	29.6	27.9	27.9
Impuestos Indirectos/Ingresos tributarios	70.9	69.2	71.2	69.8	71.7	74.7	72.1	71.3	70.4	72.1	72.1

Fuente Elaboración propia en base a informes de gestión financiera del ministerio de hacienda.

ANEXO 14
GASTOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO, PERIODO 1990-1998
(EN %)

RUBRO/AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1-TOTAL GASTOS Y CNP	15.7	18.9	20.6	18.2	18.2	18.1	20.2	17.6	18.6
Gastos y CNP-Intereses	14.0	16.0	18.1	15.8	16.3	16.5	18.4	16.1	17.1
2-Gastos Corrientes	13.2	14.4	13.9	13.6	14.0	13.9	15.6	13.8	14.1
Consumo	10.1	9.5	9.7	9.5	10.0	10.2	11.1	10.0	10.5
Intereses	1.7	2.9	2.5	2.4	1.9	1.6	1.8	1.5	1.5
Transferencias y otros	1.4	1.4	1.7	1.7	2.0	2.1	2.8	2.2	2.7
3- Gastos de capital	2.7	4.1	6.5	4.6	4.1	4.2	4.5	3.9	3.8
Inversión Bruta	2.4	3.8	6.2	4.3	3.8	3.6	4.2	3.7	3.7
Transferencias de capital	2.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	0.3	0.3	0.1
4- Concesión Neta de Préstamo	-0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB EN PORCENTAJE									
Crecimiento del PIB(Precios corrientes)		16.7	17.0	21.1	17.2	17.5	9.0	8.7	5.9
Crecimiento del PIB(Precios constantes)		3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0	3.2

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la revista trimestral del BCR

ANEXO 15
DEFICIT FISCAL DEL SPNF, PERIODO 1990-2004
(EN MILLONES DE US\$ Y %)

AÑO	DEFICIT GLOBAL SIN DEUDA PREVISIONAL Excluyendo donaciones (Millones de dólares)	DEFICIT GLOBAL CON DEUDA PREVISIONAL Excluyendo donaciones (Millones de dólares)	DEFICIT GLOBAL SIN DEUDA PREVISIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB Excluyendo donaciones (%)	DEFICIT GLOBAL CON DEUDA PREVISIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB Excluyendo donaciones (%)
1990	-135.33	-135.33	2.8	2.8
1991	-260.05	-260.05	4.8	4.8
1992	-387.23	-387.23	6.5	5.5
1993	-252.04	-252.04	3.6	3.6
1994	-158.90	-158.88	1.9	1.9
1995	-90.78	-90.78	0.9	0.9
1996	-275.54	-275.53	2.6	2.6
1997	-219.58	-219.58	1.9	1.9
1998	-327.97	-327.98	2.7	2.7
1999	-379.90	-379.90	3.0	3.0
2000	-508.64	-508.64	3.8	3.8
2001	-565.10	-667.63	4.0	4.3
2002	-524.74	-682.25	3.6	4.7
2003	-379.95	-629.58	2.5	4.1
2004	-150.62	-427.11	0.9	2.7

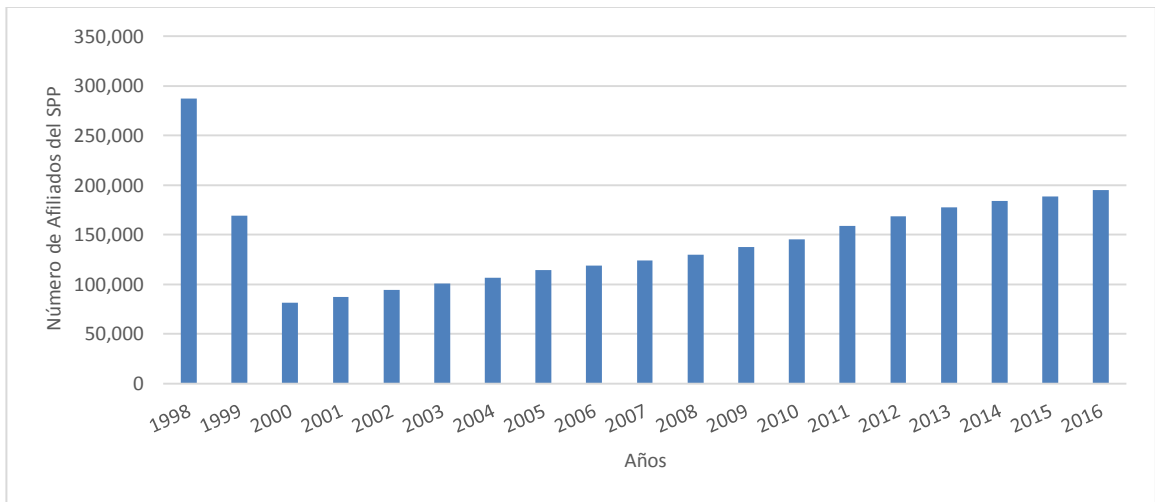
Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco Central de Reserva, Revista trimestral.

ANEXO 16
DEUDA PÚBLICA DEL SPNF, PERIODO 1990-1999.
(COMO % DEL PIB)

AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1998	1999
Deuda Interna/PIB	18.3	15.3	5.4	6.3	12.9	10.8	9.3	8.2	7.5	7.6
Deuda Externa/PIB	38.4	29.7	31.3	24.9	23.5	20.8	21.9	21.4	22.0	22.4
Deuda Total/PIB	56.7	45.0	36.7	31.2	36.4	31.6	31.2	20.6	29.5	30.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

ANEXO 17
GRÁFICA 4: AFILIADOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, PERÍODO 1998-2016

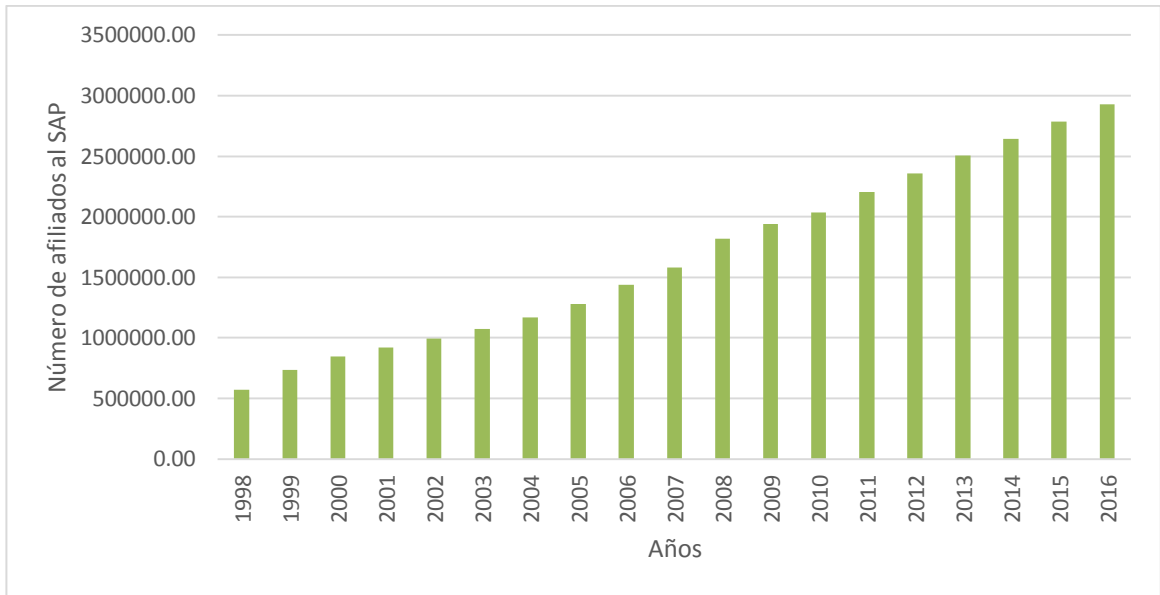


Fuente: Revistas de Estadísticas Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y Resumen Estadístico Previsional (1998-2016).

(*) A diciembre.

ANEXO 18

**GRÁFICA 6. AFILIADOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES,
PERÍODO 1998-2016**

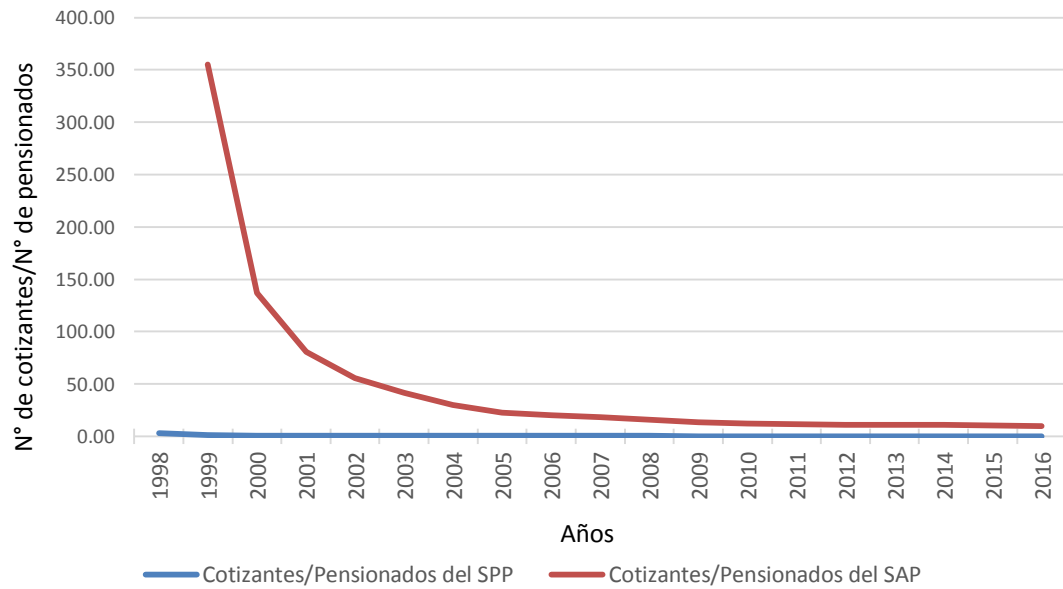


Fuente: Revistas de Estadísticas Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y Resumen Estadístico Previsional (1998-2016).

(*) A diciembre

ANEXO 19

GRÁFICA 8. RELACIÓN ENTRE COTIZANTE Y PENSIONADOS DEL SPP Y SAP,
PERÍODO 1998-2016



Fuente: Revistas de Estadísticas previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero y Resumen Estadístico Previsional (1998-2016).

ANEXO 20
PENSIONADOS DEL SPP – SAP, PERÍODO 1999-2016

AÑO	PENSIONADOS DEL SPP (1)	PENSIONADOS DEL SAP (2)	TOTAL (3)	(1)/(3)%	(2)/(3)%
1999	86,593	1,321	87,914	98.4	1.5
2000	89,613	3,516	93,129	96.2	3.7
2001	94,010	6,068	100,078	93.9	6.0
2002	102,203	8,489	110,692	92.3	7.6
2003	105,339	11,774	117,113	89.9	10.0
2004	104,328	16,040	120,368	86.6	13.3
2005	105,382	22,156	127,538	82.6	17.3
2006	104,986	26,491	131,477	79.8	20.1
2007	105,532	31,538	137,070	76.9	23.0
2008	104,931	36,171	141,102	74.3	25.6
2009	103,826	41,272	145,098	71.5	28.4
2010	99,834	46,462	146,296	68.2	31.7
2011	101,047	51,820	152,867	66.1	33.8
2012	100,336	56,996	157,332	63.7	36.2
2013	100,011	60,268	160,279	62.3	37.6
2014	98,611	61,225	159,836	61.6	38.3
2015	98,070	67,463	165,533	59.2	40.7
2016	98,084	75,500	173,584	56.5	43.4

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2016).

ANEXO 21

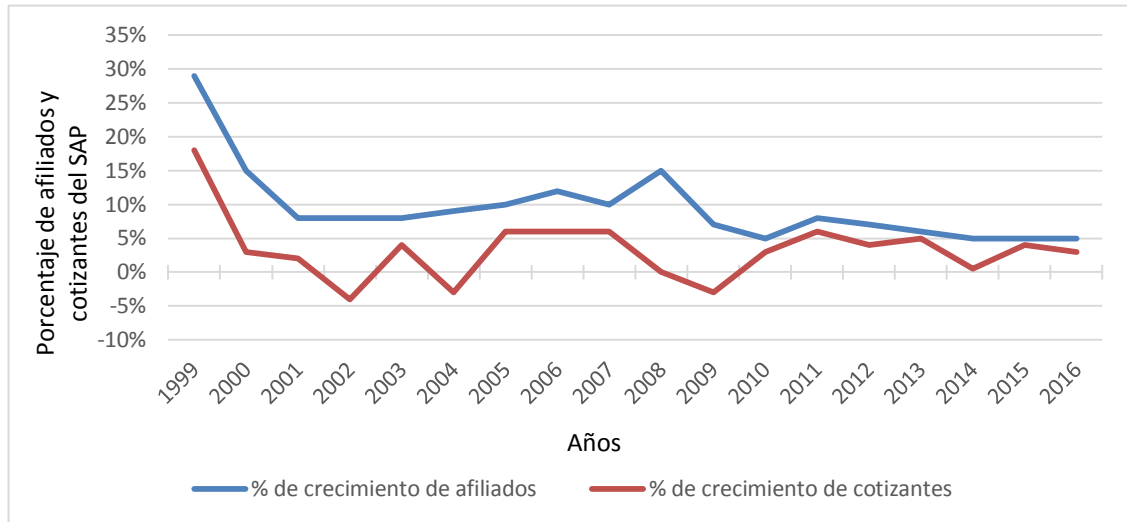
COTIZANTES DEL SPP Y SAP, PERÍODO 1998-2016

AÑO	COTIZANTES DEL SPP (1)	COTIZANTES DEL SAP (2)	TOTAL (3)	(1)/(3) (%)	(2)/(3) (%)
1998	205,479	397,438	602,917	34.0	65.9
1999	82,216	469,350	551,566	14.9	85.0
2000	54,530	481,238	535,768	10.7	89.8
2001	45,915	489,444	535,359	8.5	91.4
2002	34,443	472,097	506,540	6.7	93.2
2003	32,350	490,708	523,058	6.1	93.8
2004	30,257	477,113	507,370	5.9	94.0
2005	26,847	504,971	531,818	5.0	94.9
2006	24,929	537,152	562,081	4.4	95.5
2007	23,158	568,996	592,154	3.9	96.0
2008	20,584	566,189	586,773	3.5	96.4
2009	19,485	551,520	571,005	3.4	96.5
2010	17,812	570,554	588,366	3.0	96.9
2011	14,942	601,762	616,704	2.4	97.5
2012	14,845	623,515	638,360	2.3	97.6
2013	14,508	662,969	677,477	2.1	97.8
2014	13,661	660,117	673,778	2.0	97.9
2015	12,197	689,681	701,878	1.7	98.2
2016	10,171	711,714	721,885	1.4	98.5

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas y Boletines de Estadísticas Previsionales trimestrales de la Superintendencia del Sistema Financiera (1998-2016)

ANEXO 22

GRÁFICA. VARIACIÓN DE LOS AFILIADOS Y COTIZANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES, PERÍODO 1999-2016 (EN %)



Fuente: Revistas de Estadísticas Previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero Años 1998-2011 y Resumen Estadístico Previsional 2012-2016.

ANEXO 23

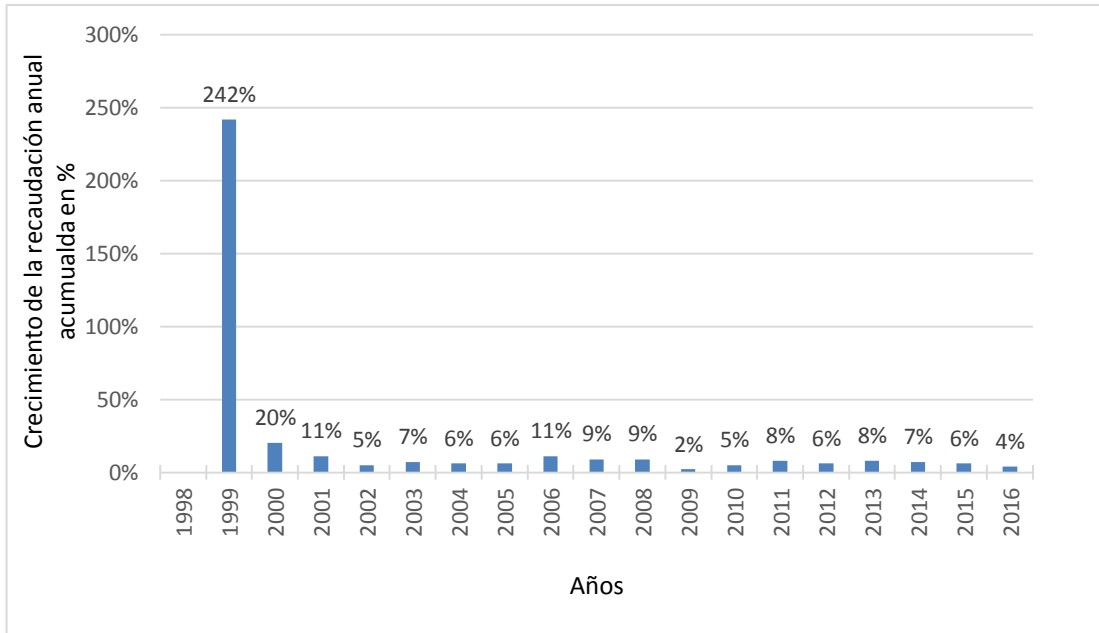
**COBERTURA DE AFILIADOS Y COTIZANTES EN FUNCIÓN DE LA PEA DEL SISTEMA DE
AHORRO PARA PENSIONES, PERÍODO 1998-2016.**

AÑO	Afiliados(miles)	Cotizantes(miles)	PEA ¹ (miles)	Cobertura	
				Afiliados (%)	Cotizantes (%)
1998	570.0	397.4	2,261.8	25.2	17.5
1999	736.2	469.4	2,273.3	32.3	20.6
2000	847.8	481.2	2,277.3	37.2	21.1
2001	919.8	489.4	2,281.8	40.3	21.4
2002	992.8	472.1	2,284.7	43.4	20.6
2003	1,074.5	490.7	2,362.1	45.4	20.7
2004	1,166.6	477.1	2,334.8	49.9	20.4
2005	1,279.7	505.0	2,379.9	53.7	21.2
2006	1,437.5	537.2	2,432.1	59.1	22.0
2007	1,579.4	569.0	2,481.6	63.6	22.9
2008	1,817.2	566.2	2,524.0	71.9	22.4
2009	1,939.4	551.5	2,546.4	76.1	21.
2010	2,036.9	570.6	2,569.5	79.2	22.2
2011	2,204.2	602.4	2,618.3	84.1	23.0
2012	2,359.2	625.7	2,669.1	88.3	23.4
2013	2,507.3	656.6	2,724.2	92.0	24.1
2014	2,642.2	660.1	2,770.0	95.3	23.8
2015	2,788.1	689.6	2,005.4	139.0	34.3
2016	2,928.9	711.7	2,844.2	102.9	25.0

Fuente: Informes estadísticos previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero.

ANEXO 24.

**GRÁFICA 12. CRECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN ANUAL ACUMULADA,
PERÍODO 1999-2016 (EN %)**



Fuente: Informes estadísticos previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero

ANEXO 25
RENTABILIDAD NOMINAL Y REAL DEL FONDO DE PENSIÓN,
PERÍODO 1999-2001 (EN %)

Año	Monto del Fondo(Millones de US\$)	Rentabilidad Nominal (%)	Inflación (%)	Rentabilidad Real (%)
1998	47.22			
1999	213.08	13.04	-1.0	14.04
2000	482.23	12.56	4.3	8.26
2001	767.99	9.18	1.4	7.78
2002	1,061.2	5.27	2.1	3.19
2003	1,572.4	7.39	2.5	4.89
2004	2,148.4	7.78	5.4	2.38
2005	2,902.1	5.78	4.3	1.48
2006	3,352.1	6.10	4.9	1.20
2007	3,958.1	6.33	4.9	1.43
2008	4,470.7	3.14	5.5	-2.36
2009	5,014.5	5.36	-0.2	5.56
2010	5,473.5	4.60	2.1	2.50
2011	6,092.7	2.82	5.1	-2.28
2012	6,834.9	5.20	0.8	4.40
2013	7,321.1	2.33	0.8	1.53
2014	7,993.0	3.90	0.5	3.40
2015	8,514.1	2.28	1.0	1.26
2016	9,250.5	3.71	-0.9	4.68

Fuente: Informes estadísticos previsionales de Superintendencia del Sistema Financiero

TABLA 26
TRASPASOS ACUMULADOS EN EL SAP, PERÍODO 1999-2016

Años	Trasposos aprobados entre AFP por año.
1999	44,909
2000	134,957
2001	80,402
2002	47,058
2003	53,361
2004	13,216
2005	67,652
2006	10,118
2007	6,004
2008	4,634
2009	4,492
2010	4,764
2011	5,339
2012	2,378
2013	404
2014	484
2015	714
2016	613

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FIAP (Informes anuales y semestrales 1999-2004) y Resumen Estadístico Previsional de la Superintendencia del Sistema Financiero (2005- Junio 2015).

(*) Final del año.

ANEXO 27

SALDOS DE APORTACIÓN REAL AL FONDO DE PENSIÓN, TASAS DE APORTACIÓN A CUENTA Y COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN Y SEGUROS A AFP, PERÍODO 1998-2016

Año	Recaudación Acumulada Real (Millones de US\$)	Recaudación Anual Real (Millones de US\$)	Aportación total (%)	Aportación A Cuenta Individual (%)	Total comisión por admón. y Seguro (%)	Costo por admón.
1998	58.04	58.04	9.5	7.50	3.5	36.84
1999	267.92	209.88	10.8	7.50	3.3	30.55
2000	520.59	252.67	11.65	8.50	3.15	27.03
2001	800.30	279.71	12.48	9.50	2.98	23.87
2002	1,095.00	294.70	12.98	10.00	2.98	22.95
2003	1,409.01	314.02	13.00	10.01	2.99	23
2004	1,741.55	332.53	13.00	10.01	2.99	23
2005	2,093.49	351.94	13.00	10.01	2.99	23
2006	2,483.50	390.01	13.00	10.30	2.70	20.76
2007	2,910.49	427.00	13.00	10.30	2.70	20.76
2008	3,374.72	464.23	13.00	10.30	2.70	20.76
2009	3,850.44	475.72	13.00	10.30	2.70	20.76
2010	4,348.37	497.92	13.00	10.30	2.70	20.76
2011	4,887.40	539.03	13.00	10.30	2.70	20.76
2012	5457.1	569.7	13.00	10.80	2.20	16.92
2013	6072.4	615.3	13.00	10.80	2.20	16.92
2014	6727.1	654.7	13.00	10.80	2.20	16.92
2015	7417.4	690.3	13.00	10.80	2.20	16.92
2016	8135.4	718.0	13.00	10.80	2.20	16.92

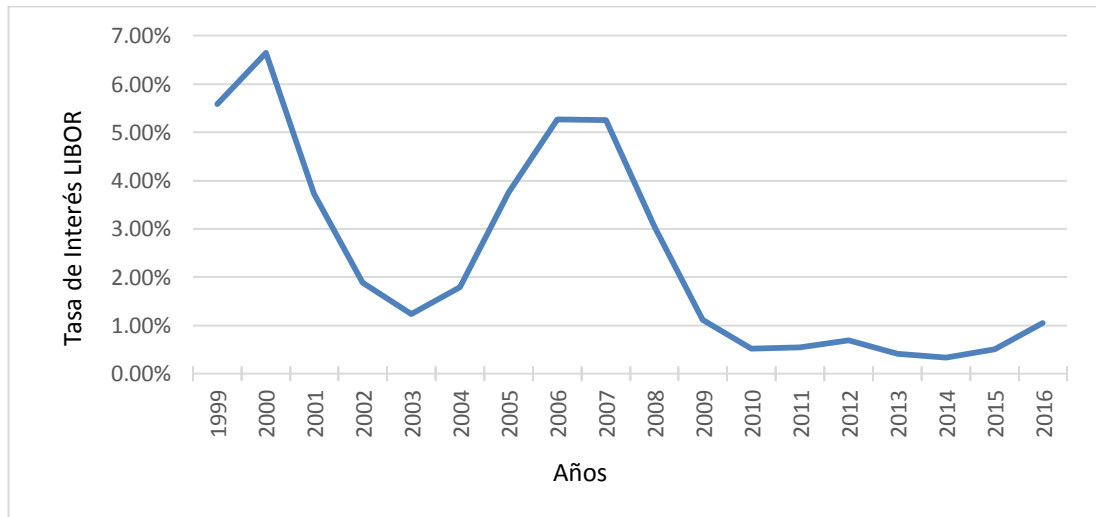
Fuente: Cálculos propios en base a Revistas de Superintendencia del Sistema Financiero(1998-2011) y Resumen Estadístico 2012-2016

ANEXO 28
EMISIONES DE CIP A Y CIP B, PERÍODO 2006-2016
(EN MILLONES DE US\$)

AÑO	CIP A	CIP B	TOTAL
2006	90.8	901.7	992.5
2007	319.4	116.7	436.1
2008	320.1	100.4	420.5
2009	345.8	97.5	443.3
2010	356.3	78.8	435.0
2011	406.4	77.4	483.9
2012	419.0	89.4	508.4
2013	444.0	77.6	521.5
2014	502.9	68.0	570.9
2015	483.5	69.1	552.6
2016	482.0	64.4	546.0
TOTAL	4,170.2	1,741	5,911.2

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tesorería

ANEXO 29
GRÁFICA 17. TASA DE INTERÉS LIBOR A 180 DÍAS, PERÍODO 1999-2016
(EN %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Global-rates.com.

ANEXO 30
PORCENTAJE DE CRECIMIENTO DEL PIB, PERÍODO 1991-2016

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
1 Ingresos y Donaciones	15.9%	12.3%	19.3%	23.1%	16.9%	7.1%	-3.0%	5.1%	4.3%	10.8%	-0.8%	7.9%	9.8%	5.5%	8.3%	16.3%	13.0%	9.8%	-10.8%	10.8%	11.1%	6.7%	3.9%	1.4%	3.9%	7.1%
1.1 Ingresos Corrientes	20.4%	13.3%	17.9%	27.7%	23.3%	11.3%	-3.4%	5.7%	3.4%	6.4%	2.0%	5.5%	12.5%	6.6%	8.3%	17.0%	12.5%	10.2%	-12.3%	9.6%	10.3%	7.9%	6.4%	2.0%	3.8%	7.3%
1.1.1 Tributarios (netos)	15.6%	13.4%	24.5%	18.0%	26.1%	1.7%	4.7%	6.8%	5.4%	5.4%	7.8%	10.1%	8.8%	4.8%	17.1%	16.7%	9.5%	5.9%	-9.6%	10.5%	10.8%	7.5%	9.1%	0.7%	3.9%	6.4%
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	10.0%	12.0%	31.0%	35.7%	18.2%	10.7%	10.9%	14.2%	-2.9%	18.9%	10.2%	2.2%	2.9%	3.5%	2.7%	8.2%	8.0%	6.4%	0.8%	3.3%	5.1%	4.8%	5.4%	5.5%	7.4%	10.6%
1.1.3 No Tributarios	58.5%	18.0%	31.1%	64.0%	28.9%	43.9%	27.1%	45.3%	-8.4%	5.7%	0.6%	2.9%	7.7%	22.2%	-30.3%	7.5%	5.5%	3.0%	-18.4%	30.6%	-9.2%	27.6%	0.1%	5.4%	3.6%	12.1%
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	30.9%	7.9%	26.5%	63.4%	8.2%	41.8%	29.4%	-54.8%	31.3%	-9.7%	43.5%	100.0%	953500 %	4.3%	-9.0%	30.5%	-6.1%	57.0%	-37.7%	-3.2%	61.3%	-4.2%	-34.3%	16.4%	12.4%	12.5%
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	323.2 %	65.9%	-35.1%	-8.9%	14.5%	4.9%	6.2%	4.8%	5.2%	6.9%
1.2 Ingresos de Capital	100.0 %	0.0%	0.0%	175.1%	90.0%	-21.5%	125.5 %	24.1%	83.2%	687.5%	89.4%	8001.3 %	-99.4%	-75.0%	30.0%	-	0.0%	200.0%	-44.4%	360.0%	-26.1%	11.8%	-94.7%	300.0%	100.0 %	0.0%
1.3 Donaciones del Exterior	-5.7%	5.1%	21.3%	-19.7%	31.0%	-76.2%	21.9%	-46.2%	173.1 %	232.4%	44.5%	-18.1%	39.4%	-30.7%	8.0%	20.8%	50.9%	-15.2%	105.6%	51.2%	30.1%	-16.8%	-60.2%	-34.6%	13.9%	13.0%
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	32.9%	22.6%	2.0%	15.8%	14.1%	21.7%	-5.6%	10.8%	5.1%	11.4%	3.6%	5.2%	2.0%	-2.7%	11.0%	15.8%	7.9%	14.3%	3.4%	3.4%	8.4%	3.9%	6.4%	-0.5%	2.2%	4.2%
2.1 Gastos Corrientes	23.8%	5.6%	13.3%	17.9%	13.6%	23.1%	-5.2%	12.8%	9.6%	12.2%	-4.6%	2.4%	10.6%	4.9%	8.0%	14.8%	9.9%	13.9%	4.6%	3.0%	10.1%	1.8%	7.4%	1.6%	2.1%	2.6%
2.1.1 Consumo	14.8%	3.7%	13.8%	22.9%	19.8%	18.1%	-1.5%	10.9%	11.1%	7.2%	1.4%	1.0%	9.2%	5.0%	7.7%	7.8%	5.0%	10.0%	7.8%	4.8%	7.8%	1.2%	9.7%	3.6%	2.9%	4.3%
2.1.2 Intereses	89.1%	-3.3%	9.4%	-3.3%	-0.7%	16.6%	-5.3%	2.7%	-2.0%	16.9%	-1.6%	22.6%	25.2%	8.9%	13.0%	20.3%	11.5%	2.4%	2.2%	-4.3%	2.0%	3.6%	10.7%	2.8%	4.8%	10.2%
2.1.3 Transferencias Corrientes	9.9%	39.7%	16.2%	19.3%	-6.6%	68.2%	24.6%	36.4%	10.3%	36.6%	32.9%	-5.7%	3.8%	-1.5%	2.2%	64.4%	34.9%	42.6%	-4.3%	2.1%	25.0%	2.6%	-2.1%	-6.6%	-3.1%	11.1%
2.2 Gastos de Capital	68.6%	79.5%	18.2%	5.9%	18.1%	19.0%	-5.7%	2.7%	11.4%	8.0%	42.1%	14.0%	-22.2%	-32.8%	30.3%	20.4%	-1.9%	16.4%	-2.8%	5.4%	-1.3%	17.2%	0.8%	-12.8%	3.1%	15.0%
2.2.1 Inversión Bruta	74.1%	84.1%	20.2%	4.9%	10.0%	28.4%	-5.5%	6.4%	12.0%	-2.2%	58.3%	1.2%	-11.1%	-38.3%	28.4%	16.4%	-4.5%	21.9%	-0.1%	6.8%	-0.3%	17.5%	-0.1%	-14.0%	4.2%	16.4%

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	
2.2.2 Transferencias de Capital	15.0%	11.6%	28.6%	20.6%	122.6%	-41.9%	-8.5%	-51.4%	9.3%	272.1%	68.8%	456.4%	-91.9%	342.6%	48.4%	53.9%	14.3%	-12.3%	-22.4%	-8.4%	-12.4%	13.9%	12.3%	1.7%	-7.0%	-1.1%	
2.3 Concesión Neta de Préstamos	139.4%	385.7%	109.4%	-	-	-	455.6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3 Ahorro Corriente	149.0%	-	301.6%	-	-	-	-	-	-	-	167.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	73.6%	44.5%	33.5%	46.9%	45.4%	-19.1%	3.0%	-22.5%	34.1%	-37.5%	106.4%	42.6%	31.4%	16.1%	12.7%	27.7%	21.0%	-6.2%	-70.9%	74.8%	2.6%	58.5%	3.8%	4.8%	14.6%	33.7%	
5 Superávit - Deficit Global	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
5.1 Incluyendo Donaciones	693.7%	80.9%	58.8%	-58.5%	71.6%	1847.2%	23.3%	60.3%	9.8%	14.9%	26.5%	-5.8%	-34.6%	-67.0%	78.8%	7.8%	74.5%	348.2%	256.0%	-30.0%	-10.6%	-21.2%	36.1%	-18.1%	16.9%	37.0%	
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	693.7%	80.9%	58.8%	-58.5%	71.6%	1847.2%	23.3%	60.3%	9.8%	14.9%	26.5%	-5.8%	-34.6%	-67.0%	78.8%	7.8%	74.5%	348.2%	256.0%	-30.0%	-10.6%	-21.2%	36.1%	-18.1%	16.9%	37.0%	
5.2 Excluyendo Donaciones	92.2%	48.9%	34.9%	-37.0%	42.9%	203.5%	20.3%	49.4%	15.8%	33.9%	11.1%	-7.1%	-27.6%	-60.4%	56.1%	1.5%	52.8%	147.0%	227.4%	-20.3%	-1.4%	-19.9%	6.2%	-20.0%	13.9%	34.0%	
6 Financiamiento Externo Neto	52.0%	116.7%	42.0%	24.1%	25.6%	125.7%	20.0%	110.2%	862.1%	13.1%	207.5%	103.8%	-65.5%	-44.1%	41.9%	45.1%	123.1%	210.4%	518.8%	-65.1%	-55.8%	653.1%	-98.6%	#####	101.7%	#####	
6.1 Desembolsos de Deuda	51.2%	32.3%	14.7%	15.4%	3.3%	79.2%	69.8%	-55.3%	38.6%	-30.9%	134.1%	82.4%	-65.3%	2.6%	16.2%	23.9%	77.2%	107.9%	152.1%	-45.7%	82.6%	12.6%	-77.6%	293.5%	68.6%	85.0%	
6.2 Amortización de deuda	50.5%	-39.7%	69.0%	6.3%	38.7%	48.5%	159.9%	-38.3%	-7.5%	-49.4%	64.8%	44.7%	-64.7%	115.9%	0.1%	5.0%	20.8%	-6.4%	-3.0%	6.5%	205.0%	-69.4%	-11.4%	5.7%	27.4%	43.5%	
7 Financiamiento Interno Neto	180.8%	-10.7%	163.2%	413.3%	-8.0%	-76.7%	12.6%	1249.9%	49.9%	16.8%	155.9%	602.0%	-84.4%	14.3%	14.7%	87.8%	155.1%	-	-	1642.0%	32.5%	-236.3%	-201.3%	-166.3%	209.0%	-	
7.1 Banco Central	734.6%	34.5%	112.0%	1120.0%	100.8%	7263.5%	2118.9%	100.4%	1267.1%	2.8%	536.4%	344.4%	-129.7%	-219.3%	161.2%	407.9%	1238.2%	-82.4%	1238.2%	-193.3%	-26.9%	-469.3%	-202.5%	-100.7%	566.4%	590.7%	
7.2 Bancos Comerciales	101.8%	95.6%	188.9%	133.1%	798.3%	12.6%	33.3%	158.3%	159.0%	188.2%	29.2%	365.5%	-85.1%	-126.6%	-188.6%	692.7%	42.3%	113.7%	158.0%	-127.9%	-344.5%	-0.8%	-205.2%	32.0%	222.9%	-	
7.3 Financieras	0.0%	0.0%	0.0%	-40.5%	845.0%	181.9%	11.9%	-31.3%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	- 757.1 %	- 193.5%	- 100.0 %	0.0%	205.6 %	-23.2%	218.1 %	- 192.5%	- 122.9 %	886.8%	70.3%	-77.3%	-93.4%	308.1%	1704.7 %	- 115.2 %	27.4%	308.5%	-36.2%	230.6%	-77.7%	83.0%	-295.2%	-12.1%	267.0 %	- 28.1%	
7.5 Privatización y Venta de Acciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	79.8%	100.0%	0.0%	-29.9%	-68.0%	8764.4 %	-100.0%	100.0 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
7.6 Pago Deuda Previsional	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	53.7%	58.5%	10.8%	18.3%	21.0%	100.0 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
7.7 Otros	- 65.3%	- 43.3%	- 35.4%	- 154.9%	- 217.3 %	71.2%	135.1 %	- 305.6%	101.9 %	200.2%	- 189.2 %	185.5%	-74.8%	-70.6%	74.6%	162.4 %	- 98.4%	8694.9 %	- 156.5%	-161.9%	-71.1%	-340.2%	18.9%	-323.2%	-3.8%	260.3 %	
8 Partida Informativa	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
8.1 Total Pensiones y Fideicomisos (8.1.1+8.1.2+8.1.3)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	53.7%	58.5%	10.8%	18.3%	6.8%	-1.2%	32.8%	-19.2%	-3.5%	13.6%	3.4%	5.5%	5.6%	3.9%	7.1%	
8.1.1 Costo de Pensiones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	53.7%	58.5%	10.8%	18.3%	21.0%	100.0 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
8.1.2 FOP	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	251.7 %	0.4%	7.9%	3.2%	13.6%	3.4%	5.5%	5.6%	3.9%	7.1%	
8.1.3 FOSEDU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	435.9%	-82.4%	-100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1-8.1)	693.7 %	80.9%	- 58.8%	-58.5%	- 71.6%	1847.2 %	- 23.3%	60.3%	9.8%	14.9%	52.2%	4.2%	-11.4%	-32.3%	34.6%	7.2%	27.7%	72.9%	71.4%	-21.7%	-1.2%	-10.2%	20.3%	-7.4%	-6.2%	11.8%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y del BCR.

ANEXO 31
OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO,
PERÍODO 1999-2003
(EN MILLONES DE US\$ Y % RESPECTO AL PIB)

TRANSACCIONES	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003
	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB
1 Ingresos y Donaciones	1793.61	14.94	1870.62	15.01	2071.94	15.78	2055.74	14.88	2218.37	15.51	2436.76	16.19
1.1 Ingresos Corrientes	1775.82	14.79	1836.53	14.73	1954.27	14.88	1993.84	14.43	2103.55	14.7	2366.66	15.73
1.1.1 Tributarios (netos)	1208.93	10.06	1274.73	10.23	1344.08	10.23	1448.9	10.49	1595.2	11.15	1736.33	11.54
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	244.09	2.03	237.01	1.9	281.8	2.15	253.13	1.83	258.7	1.81	266.08	1.77
1.1.3 No Tributarios	249.27	2.08	228.25	1.83	241.18	1.84	242.53	1.76	249.67	1.75	268.91	1.79
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	73.54	0.61	96.54	0.77	87.21	0.66	49.28	0.36	-0.01	0	95.34	0.63
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Ingresos de Capital	5.71	0.05	0.96	0.01	7.56	0.06	0.8	0.01	64.81	0.45	0.4	0
1.3 Donaciones del Exterior	12.13	0.1	33.13	0.27	110.11	0.84	61.1	0.44	50.02	0.35	69.71	0.46
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	2109.46	17.57	2217.39	17.79	2470.47	18.81	2559.79	18.53	2693.1	18.82	2747.01	18.26
2.1 Gastos Corrientes	1654.61	13.78	1813.73	14.55	2034.52	15.49	1940.07	14.05	1986.88	13.89	2198.05	14.61
2.1.1 Consumo	1251.82	10.42	1391.22	11.16	1491.67	11.36	1512.1	10.95	1526.72	10.67	1667.9	11.08
2.1.2 Intereses	177.45	1.48	173.89	1.4	203.22	1.55	200.02	1.45	245.3	1.71	307.02	2.04
2.1.3 Transferencias Corrientes	225.34	1.88	248.62	1.99	339.63	2.59	227.96	1.65	214.86	1.5	223.13	1.48
2.2 Gastos de Capital	455.84	3.8	403.95	3.24	436.27	3.32	619.79	4.49	706.42	4.94	549.59	3.65
2.2.1 Inversión Bruta	442.12	3.68	388.95	3.12	380.45	2.9	602.37	4.36	609.5	4.26	541.73	3.6
2.2.2 Transferencias de Capital	13.72	0.11	15	0.12	55.82	0.42	17.42	0.13	96.92	0.68	7.86	0.05
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-1	-0.01	-0.29	0	-0.32	0	-0.12	0	-0.2	0	-0.63	0
3 Ahorro Corriente	121.21	1.01	22.8	0.18	-80.25	-0.61	53.76	0.39	116.67	0.82	168.61	1.12
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	298.61	2.49	196.7	1.58	122.97	0.94	253.78	1.84	361.97	2.53	475.63	3.16
5 Superávit - Deficit Global												
5.1 Incluyendo Donaciones	-315.8	-2.63	-346.77	-2.78	-398.53	-3.03	-504.06	-3.65	-474.73	-3.32	-310.24	-2.06
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	315.8	2.63	346.77	2.78	398.53	3.03	504.06	3.65	474.73	3.32	310.24	2.06
5.2 Excluyendo Donaciones	-327.97	-2.73	-379.9	-3.05	-508.64	-3.87	-565.1	-4.09	-524.74	-3.67	-379.95	-2.53
6 Financiamiento Externo Neto	-23.2	-0.19	176.8	1.42	200	1.52	614.93	4.45	1253.5	8.76	432	2.87
6.1 Desembolsos de Deuda	429.9	3.58	595.7	4.78	411.8	3.14	964	6.98	1758.6	12.29	610.1	4.05
6.2 Amortización de deuda	-453.1	-3.77	-418.9	-3.36	-211.8	-1.61	-349.07	-2.53	-505.1	-3.53	-178.1	-1.18
7 Financiamiento Interno Neto	339	2.82	169.97	1.36	198.53	1.51	-110.93	-0.8	-778.77	-5.44	-121.76	-0.81
7.1 Banco Central	-389.05	-3.24	1.46	0.01	19.96	0.15	20.51	0.15	-89.5	-0.63	218.78	1.45
7.2 Bancos Comerciales	-113.35	-0.94	66.86	0.54	192.67	1.47	136.36	0.99	-362.1	-2.53	-53.84	-0.36
7.3 Financieras	10.82	0.09	0	0	-0.08	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	32.1	0.27	-7.35	-0.06	-72.53	-0.55	-123.55	-0.89	-28	-0.2	-1.86	-0.01
7.5 Privatización y Venta de Acciones	827.4	6.89	167.41	1.34	0	0	10.4	0.08	7.29	0.05	2.33	0.02
7.6 Pago Deuda Previsional	0	0	0	0	0	0	-102.48	-0.74	-157.5	-1.1	-249.62	-1.66
7.7 Otros	-28.93	-0.24	-58.4	-0.47	58.51	0.45	-52.17	-0.38	-148.94	-1.04	-37.54	-0.25
8 Partida Informativa												
8.1 Total Pensiones y Fideicomisos (8.1.1+8.1.2+8.1.3)	0	0	0	0	0	0	102.48	0.74	157.5	1.1	249.62	1.66
8.1.1 Costo de Pensiones	0	0	0	0	0	0	102.48	0.74	157.5	1.1	249.62	1.66
8.1.2 FOP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.1.3 FOSEDU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1-8.1)	-315.8	-2.63	-346.77	-2.78	-398.53	-3.03	-606.54	-4.39	-632.23	-4.42	-559.86	-3.72

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda, BCR.

ANEXO 32

OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS SPNF

PERÍODO 2004-2008 (EN MILLONES DE US\$ Y % RESPECTO AL PIB)

TRANSACCIONES	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008
	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB
1 Ingresos y Donaciones	2571.85	16.28	2786.23	16.3	3239.83	17.46	3659.44	18.2	4016.29	18.74
1.1 Ingresos Corrientes	2523.47	15.97	2733.97	15.99	3198.51	17.24	3597.08	17.89	3963.32	18.49
1.1.1 Tributarios (netos)	1819.96	11.52	2131.68	12.47	2487.55	13.41	2724.38	13.55	2885.76	13.47
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	275.39	1.74	282.88	1.65	306.21	1.65	330.75	1.65	351.87	1.64
1.1.3 No Tributarios	328.72	2.08	228.97	1.34	246.22	1.33	259.74	1.29	267.46	1.25
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	99.4	0.63	90.44	0.53	118.01	0.64	110.76	0.55	173.89	0.81
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	0	0	0	0	40.51	0.22	171.44	0.85	284.34	1.33
1.2 Ingresos de Capital	0.1	0	0.13	0	0.03	0	0.03	0	0.09	0
1.3 Donaciones del Exterior	48.28	0.31	52.13	0.3	41.3	0.22	62.34	0.31	52.88	0.25
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	2674.19	16.93	2969.18	17.37	3437.06	18.53	3709.68	18.45	4241.45	19.79
2.1 Gastos Corrientes	2305.52	14.59	2489.35	14.56	2858.32	15.41	3142.1	15.63	3580.35	16.71
2.1.1 Consumo	1751.33	11.09	1886.81	11.04	2034.31	10.97	2136.87	10.63	2350.84	10.97
2.1.2 Intereses	334.47	2.12	378.02	2.21	454.87	2.45	507.34	2.52	519.64	2.42
2.1.3 Transferencias Corrientes	219.72	1.39	224.53	1.31	369.14	1.99	497.9	2.48	709.87	3.31
2.2 Gastos de Capital	369.28	2.34	481.19	2.81	579.51	3.12	568.41	2.83	661.73	3.09
2.2.1 Inversión Bruta	334.48	2.12	429.56	2.51	500.04	2.7	477.59	2.38	582.05	2.72
2.2.2 Transferencias de Capital	34.79	0.22	51.64	0.3	79.47	0.43	90.82	0.45	79.67	0.37
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-0.6	0	-1.37	-0.01	-0.77	0	-0.83	0	-0.62	0
3 Ahorro Corriente	217.95	1.38	244.61	1.43	340.19	1.83	454.97	2.26	382.97	1.79
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	552.42	3.5	622.63	3.64	795.05	4.29	962.31	4.79	902.61	4.21
5 Superávit - Deficit Global										
5.1 Incluyendo Donaciones	-102.34	-0.65	-182.95	-1.07	-197.23	-1.06	-50.24	-0.25	-225.16	-1.05
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	102.34	0.65	182.95	1.07	197.23	1.06	50.24	0.25	225.16	1.05
5.2 Excluyendo Donaciones	-150.62	-0.95	-235.08	-1.38	-238.53	-1.29	-112.58	-0.56	-278.04	-1.3
6 Financiamiento Externo Neto	241.53	1.53	342.63	2	497.03	2.68	-114.97	-0.57	126.87	0.59
6.1 Desembolsos de Deuda	626.1	3.96	727.43	4.26	901.15	4.86	205.28	1.02	426.77	1.99
6.2 Amortización de deuda	-384.57	-2.43	-384.8	-2.25	-404.13	-2.18	-320.26	-1.59	-299.91	-1.4
7 Financiamiento Interno Neto	-139.19	-0.88	-159.68	-0.93	-299.8	-1.62	165.21	0.82	98.29	0.46
7.1 Banco Central	-64.97	-0.41	77.54	0.45	-47.48	-0.26	146.19	0.73	25.79	0.12
7.2 Bancos Comerciales	14.34	0.09	-12.7	-0.07	75.27	0.41	43.42	0.22	92.77	0.43
7.3 Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	-7.59	-0.05	121.8	0.71	-18.53	-0.1	-23.61	-0.12	49.22	0.23
7.5 Privatización y Venta de Acciones	206.54	1.31	0.03	0	0	0	0	0	0	0
7.6 Pago Deuda Previsional	-276.49	-1.75	-327.1	-1.91	-258.57	-1.39	0	0	0	0
7.7 Otros	-11.02	-0.07	-19.24	-0.11	-50.49	-0.27	-0.79	0	-69.48	-0.32
8 Partida Informativa										
8.1 Total Pensiones y Fideicomisos (8.1.1+8.1.2+8.1.3)	276.49	1.75	327.1	1.91	349.37	1.88	345.04	1.72	458.26	2.14
8.1.1 Costo de Pensiones	276.49	1.75	327.1	1.91	258.57	1.39	0	0	0	0
8.1.2 FOP	0	0	0	0	90.8	0.49	319.37	1.59	320.7	1.5
8.1.3 FOSEDU	0	0	0	0	0	0	25.67	0.13	137.56	0.64
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1-8.1)	-378.83	-2.4	-510.05	-2.98	-546.59	-2.95	-395.27	-1.97	-683.43	-3.19

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva

ANEXO 33

OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS DEL SPNF,
PERÍODO 2009-2013 (EN MILLONES DE US\$ Y % RESPECTO AL PIB)

TRANSACCIONES	2009	2009	2010	2010	2011	2011	2012	2012	2013	2013
	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB
1 Ingresos y Donaciones	3583.99	17.35	3971.79	18.54	4412.75	19.07	4709.5	19.78	4893.65	20.1
1.1 Ingresos Corrientes	3475.21	16.82	3807.13	17.78	4198.71	18.15	4531.4	19.03	4822.8	19.81
1.1.1 Tributarios (netos)	2609.45	12.63	2882.8	13.46	3193.25	13.8	3433.8	14.42	3746.27	15.38
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	354.57	1.72	366.31	1.71	385.15	1.66	403.52	1.69	425.12	1.75
1.1.3 No Tributarios	218.35	1.06	285.15	1.33	258.85	1.12	330.35	1.39	330.65	1.36
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	108.25	0.52	104.74	0.49	168.97	0.73	161.84	0.68	106.35	0.44
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	184.6	0.89	168.12	0.78	192.48	0.83	201.83	0.85	214.41	0.88
1.2 Ingresos de Capital	0.05	0	0.23	0	0.17	0	0.19	0	0.01	0
1.3 Donaciones del Exterior	108.73	0.53	164.43	0.77	213.87	0.92	177.98	0.75	70.84	0.29
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	4385.46	21.23	4532.45	21.16	4913.71	21.24	5104.1	21.43	5430.74	22.3
2.1 Gastos Corrientes	3743.26	18.12	3855.56	18	4245.27	18.35	4320.7	18.14	4641.33	19.06
2.1.1 Consumo	2533.09	12.26	2654	12.39	2860.03	12.36	2894.7	12.16	3176.81	13.05
2.1.2 Intereses	530.94	2.57	507.96	2.37	517.89	2.24	536.43	2.25	593.78	2.44
2.1.3 Transferencias Corrientes	679.23	3.29	693.6	3.24	867.34	3.75	889.52	3.74	870.74	3.58
2.2 Gastos de Capital	643.11	3.11	677.61	3.16	668.74	2.89	783.86	3.29	789.98	3.24
2.2.1 Inversión Bruta	581.26	2.81	620.98	2.9	619.11	2.68	727.33	3.05	726.48	2.98
2.2.2 Transferencias de Capital	61.85	0.3	56.63	0.26	49.63	0.21	56.54	0.24	63.5	0.26
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-0.91	0	-0.72	0	-0.29	0	-0.47	0	-0.57	0
3 Ahorro Corriente	-268.05	-1.3	-48.44	-0.23	-46.56	-0.2	210.7	0.88	181.46	0.75
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	262.89	1.27	459.52	2.15	471.33	2.04	747.13	3.14	775.24	3.18
5 Superávit - Deficit Global										
5.1 Incluyendo Donaciones	-801.48	-3.88	-560.66	-2.62	-500.96	-2.16	-394.53	-1.66	-537.09	-2.21
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	801.48	3.88	560.66	2.62	500.96	2.16	394.53	1.66	537.09	2.21
5.2 Excluyendo Donaciones	-910.21	-4.41	-725.09	-3.39	-714.83	-3.09	-572.51	-2.4	-607.93	-2.5
6 Financiamiento Externo Neto	785.03	3.8	274.1	1.28	121.15	0.52	912.33	3.83	12.66	0.05
6.1 Desembolsos de Deuda	1076.08	5.21	584.17	2.73	1066.95	4.61	1201.8	5.05	269.06	1.1
6.2 Amortización de deuda	-291.05	-1.41	-310.07	-1.45	-945.8	-4.09	-289.43	-1.22	-256.4	-1.05
7 Financiamiento Interno Neto	16.45	0.08	286.56	1.34	379.81	1.64	-517.8	-2.17	524.42	2.15
7.1 Banco Central	-293.55	-1.42	273.94	1.28	200.15	0.86	-739.21	-3.1	757.74	3.11
7.2 Bancos Comerciales	239.33	1.16	-66.88	-0.31	163.52	0.71	162.2	0.68	-170.64	-0.7
7.3 Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	31.4	0.15	103.8	0.48	23.15	0.1	42.37	0.18	-82.7	-0.34
7.5 Privatización y Venta de Acciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.6 Pago Deuda Previsional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.7 Otros	39.27	0.19	-24.29	-0.11	-7.01	-0.03	16.84	0.07	20.03	0.08
8 Partida Informativa										
8.1 Total Pensiones y Fideicomisos (8.1.1+8.1.2+8.1.3)	370.13	1.79	357.14	1.67	405.59	1.75	419.35	1.76	442.27	1.82
8.1.1 Costo de Pensiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.1.2 FOP	345.95	1.67	357.14	1.67	405.59	1.75	419.35	1.76	442.27	1.82
8.1.3 FOSEDU	24.18	0.12	0	0	0	0	0	0	0	0
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1-8.1)	-1171.61	-5.67	-917.8	-4.29	-906.55	-3.92	-813.88	-3.42	-979.36	-4.02

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda, BCR

ANEXO 34

OPERACIONES PRESUPUESTARIAS CONSOLIDADAS DEL SPNF, PERÍODO 2014-2016

(EN MILLONES DE US\$ Y % RESPECTO AL PIB)

TRANSACCIONES	2014	2014	2015	2015	2016	2016
	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB
1 Ingresos y Donaciones	4963.45	20.46	5158.04	20.5	5524.74	21.37
1.1 Ingresos Corrientes	4917.09	20.27	5105.26	20.29	5478.77	21.19
1.1.1 Tributarios (netos)	3771.52	15.55	3917.53	15.57	4166.38	16.12
1.1.2 Contribuciones a la Seguridad Social	448.67	1.85	481.96	1.92	533.19	2.06
1.1.3 No Tributarios	348.4	1.44	361.03	1.43	404.6	1.57
1.1.4 Superávit de Operación de Emp. Públicas	123.8	0.51	108.41	0.43	121.93	0.47
1.1.5 Transferencias de Financieras Públicas	224.7	0.93	236.33	0.94	252.68	0.98
1.2 Ingresos de Capital	0.04	0	0	0	0.07	0
1.3 Donaciones del Exterior	46.32	0.19	52.78	0.21	45.9	0.18
2 Gastos y Concesión Neta de Préstamos	5403.43	22.27	5523.87	21.95	5755.15	22.26
2.1 Gastos Corrientes	4714.75	19.43	4813.56	19.13	4938.56	19.1
2.1.1 Consumo	3291.19	13.57	3385.73	13.45	3532.77	13.67
2.1.2 Intereses	610.39	2.52	639.8	2.54	705.3	2.73
2.1.3 Transferencias Corrientes	813.17	3.35	788.02	3.13	700.5	2.71
2.2 Gastos de Capital	689.15	2.84	710.77	2.82	817.07	3.16
2.2.1 Inversión Bruta	624.6	2.57	650.75	2.59	757.68	2.93
2.2.2 Transferencias de Capital	64.55	0.27	60.02	0.24	59.38	0.23
2.3 Concesión Neta de Préstamos	-0.47	0	-0.46	0	-0.48	0
3 Ahorro Corriente	202.34	0.83	291.7	1.16	540.21	2.09
4 Ahorro Primario (No incluye intereses)	812.73	3.35	931.5	3.7	1245.51	4.82
5 Superávit - Deficit Global						
5.1 Incluyendo Donaciones	-439.98	-1.81	-365.83	-1.45	-230.42	-0.89
5.1.1 Financiamiento: Externo e Interno	439.98	1.81	365.83	1.45	230.42	0.89
5.2 Excluyendo Donaciones	-486.3	-2	-418.61	-1.66	-276.31	-1.07
6 Financiamiento Externo Neto	787.77	3.25	-13.15	-0.05	118.93	0.46
6.1 Desembolsos de Deuda	1058.81	4.36	332.21	1.32	614.54	2.38
6.2 Amortización de deuda	-271.04	-1.12	-345.35	-1.37	-495.61	-1.92
7 Financiamiento Interno Neto	-347.8	-1.43	378.98	1.51	111.48	0.43
7.1 Banco Central	-5.09	-0.02	23.74	0.09	-116.49	-0.45
7.2 Bancos Comerciales	-225.29	-0.93	276.84	1.1	71.69	0.28
7.3 Financieras	0	0	0	0	0	0
7.4 Bonos Fuera del Sistema Bancario	-72.71	-0.3	121.42	0.48	87.31	0.34
7.5 Privatización y Venta de Acciones	0	0	0	0	0	0
7.6 Pago Deuda Previsional	0	0	0	0	0	0
7.7 Otros	-44.71	-0.18	-43.03	-0.17	68.98	0.27
8 Partida Informativa						
8.1 Total Pensiones y Fideicomisos (8.1.1+8.1.2+8.1.3)	466.99	1.93	485.21	1.93	519.88	2.01
8.1.1 Costo de Pensiones	0	0	0	0	0	0
8.1.2 FOP	466.99	1.93	485.21	1.93	519.88	2.01
8.1.3 FOSEDU	0	0	0	0		0
8.2 Superávit (déficit) incluyendo pensiones y fideicomisos (5.1-8.1)	-906.96	-3.74	-851.04	-3.38	-750.3	-2.9

Fuente: Elaboración Propia en base a Ministerio de Hacienda, BCR.



ANEXO 35

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



Privatización del Sistema de Pensiones, Déficit Fiscal y Deuda Pública.

Objetivo de la investigación: Evaluar las implicaciones de la privatización del Sistema de Pensiones en el Déficit Fiscal y la Deuda Pública en El Salvador, para el período 1998-2016.

Objetivo de la Entrevista:

Obtener opiniones por parte de personas conocedoras del tema específicamente del sistema previsional y sus efectos sobre el déficit fiscal y la deuda pública del país.

Indicaciones: Esta entrevista está dirigida a personas expertas sobre el tema y será grabada para garantizar la transparencia y objetividad del proceso. La información obtenida será confidencial y de uso exclusivo para cuestiones académicas.

Responda de acuerdo a su experiencia las interrogantes que se le presentan:

1. En su opinión ¿Cuáles fueron las causas que impulsaron la privatización de las pensiones? ¿Se antepuso a los intereses de la clase trabajadora?
2. De acuerdo a su criterio ¿El nuevo sistema de pensiones ha logrado mejorar la eficiencia en cuanto a la cobertura, rentabilidad de la inversión y situación financiera?
3. ¿Las tasas de cotización del Sistema de Ahorro para Pensiones favorece o perjudica las pensiones? ¿Se ha logrado reducir el costo por administración en cuanto al pago de la comisión y seguro?
4. ¿La situación financiera que ha estado enfrentando el gobierno en los últimos años, se explica en alguna medida por la privatización del sistema previsional?

5. ¿Qué opinión merece en términos de financiamiento la actual deuda previsional, de acuerdo a las políticas implementadas por el gobierno para tratar dicha deuda?
6. ¿Qué aspectos del Sistema de Ahorro de Pensiones deberían modificarse o contemplarse en una nueva reforma?

ANEXO 36

PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES 2017.

1. Propuesta ANEP: Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)

LA ICP es parte de un esfuerzo iniciado en julio de 2016, integrada por el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (COMTRADEFOP), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS).

El objetivo de la ICP es analizar el sistema de pensiones salvadoreño y formular una propuesta de reformas orientadas a resolver los retos identificados en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), mediante un proceso participativo, democrático y sustentado e criterios técnicos, procurando como objetivo último, el bienestar de los trabajadores.

Como punto de partida, la ICP realizó un diagnóstico del sistema de pensiones salvadoreño, se exploraron exhaustivamente los antecedentes y se identificaron los aspectos que deben mejorarse y los problemas a superar. En el diagnóstico realizado, se destacan elementos cómo:

- La transición entre sistemas
- La Cobertura
- Rentabilidad de los fondos de pensiones

Principales medidas propuestas por la ICP

En vista de lo planteado con anterioridad, la ICP formuló una amplia cantidad de propuestas de mejoramiento, que pueden agruparse en los siguientes ejes:

- Mayor rentabilidad del ahorro personal
- Mejores y más beneficios y opciones para el trabajador
- Sostenibilidad de las pensiones

Los representantes de ICP enfatizaron que las medidas no son independientes.

“Estas propuestas han sido construidas mediante un proceso técnico muy profundo y la sostenibilidad de cada una de las medidas depende de que todas estén en funcionamiento integrado. En ese sentido, la propuesta de reforma no puede desmembrarse es decir, todas las medidas deben implementarse ya que los cálculos, las estimaciones y evaluaciones actuariales han sido realizados considerando que todos y cada uno de estos elementos están presentes”.

a. Mayor rentabilidad del ahorro personal

En este eje, la ICP propuso modificar el régimen de inversiones, permitiendo más y mejores opciones de inversión.

Adicionalmente, la propuesta contempla fomentar el ahorro previsional voluntario en una cuenta separada de las cotizaciones obligatorias de Ley, con un mejor régimen de inversiones y con la posibilidad de que los afiliados puedan hacer uso de estos ahorros voluntarios antes de jubilar. Este ahorro previsional voluntario podrá ser ofrecido por otras instituciones, no sólo las AFP. El único requisito es que sean supervisadas y controladas por la Superintendencia del Sistema Financiero y cumplan los requisitos para prestar estos servicios. Cualquier trabajador podrá ahorrar voluntario bajo este esquema.

En el ámbito de la cobertura, la solución de la ICP propone incrementar la Cobertura mediante las siguientes medidas: base de datos única para elaborar planillas de Salud y Pensiones; reporte de empleadores en mora a Central de Riesgo de la Superintendencia del Sistema Financiero; modificación a la Ley de Licitaciones y Adquisiciones del Sector Público LACAP para que los proveedores del Estado se encuentren solventes.

b. Mejores y más beneficios y opciones

Uno de las propuestas más novedosas presentadas por ICP es la posibilidad de tener acceso al ahorro de pensión, antes de llegar a la edad de jubilación. Este nuevo esquema, explicaron, se aplicaría así:

- Cada trabajador podrá tener acceso hasta del 25% de su Cuenta de Ahorro de Pensión. La única condición para ello es que registre al menos 10 años de cotizaciones con su AFP.

- Esta medida tiene una entrada en vigencia progresiva. Los primeros que podrán optar a su anticipo, son los próximos a jubilarse y así, cada año, se irá ampliando hasta cubrir a todos los de afiliados.
- Si bien, el afiliado podrá acceder a su ahorro, de forma anticipada, para no afectar su pensión futura, deberá restituir dicho anticipo en el tiempo
- Cada afiliado tendrá la libertad de efectuar abonos a su anticipo con el objeto de restituir el ahorro a su Cuenta de Pensión para no afectar el monto de su jubilación.
- El afiliado decidirá libremente si accede a su anticipo de saldo y en caso que no lo restituya a la edad de jubilación, podrá reponerlo o con dinero o con tiempo, difiriendo para ello su jubilación.

Otra de las novedades de la solución para las pensiones es la cobertura de salud de por vida para todos los afiliados. Los representantes de ICP explicaron que tanto para quienes obtienen pensión, como para quienes reciban otras prestaciones a la edad de jubilación, tendrán cobertura del Régimen de Salud del ISSS, mediante cotizaciones periódicas.

También se propuso una mayor participación de los trabajadores en el funcionamiento del Sistema mediante dos mecanismos: la Conformación de un Comité Actuarial y la inclusión dentro de la Comisión de Riesgo de representantes de los trabajadores y empleadores

Adicionalmente, en el aspecto de prestaciones y beneficios se propone la devolución de saldo en caso de enfermedades graves o terminales.

Esta propuesta le garantiza a los trabajadores que tendrán pensiones estables y vitalicias, a través de una nueva fórmula de cálculo se mejora la pensión y se mantiene fija de por vida.

Todos estos beneficios serán posibles sin tener que incrementar las edades de jubilación, mencionaron los integrantes de la ICP. “No se propone aumentar las edades de pensión, sino que se mantienen tal como hoy: 55 años, mujeres y 60 años, los hombres”, acotaron.

c. Sostenibilidad de las pensiones y nuevos beneficios

Uno de los elementos propuestos para garantizar la sostenibilidad del nuevo esquema de beneficios, dijeron, se propone la creación de la Reserva de Pensión Vitalicia (RPV):

Esta Reserva será parte del patrimonio de todos los afiliados al Sistema de Ahorro, y por lo tanto, se administrarán como parte del Fondo de Pensiones, asegurando un adecuado control y transparencia en el manejo de los recursos y aplicación para el destino exclusivo con la que es creada. El Comité actuarial velará por su correcto uso y sostenibilidad.

La RPV permitirá brindar garantías a todos los afiliados para el goce de sus beneficios asegurando la suficiencia de la misma.

La Solución propuesta por la ICP establece que las medidas se financiarán de la siguiente forma:

- ✓ Aumento de la tasa de cotización de 13% a 15% del salario:
- ✓ 1% adicional aportado por los empleadores y
- ✓ 1% adicional aportado por los trabajadores
- ✓ Las AFP aportarán el 16% de sus ingresos (reducirán su comisión)

Del 15% del total, la RPV se financiará inicialmente con el 5%, reduciéndose gradualmente hasta el 2%, y la cotización restante se destinará a la Cuenta Individual y al pago del Seguro de Invalidez y Supervivencia y la comisión por administración.

También se propone un aporte solidario de pensionados: de 3% de las pensiones en curso, exceptuando pensiones mínimas

La RPV permitirá garantías y sostenibilidad del financiamiento y pago de las pensiones.

La propuesta también busca mejorar la rentabilidad de los trabajadores en la parte de las inversiones hechas en Certificados de Inversión Previsional (CIP) del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales. Esto implica los siguientes aspectos:

- Reestructurar los CIP ya emitidos para reducir carga al Estado
- Que el Estado aumente el rendimiento de los CIP será imprescindible para sostener los beneficios.
- Mantener el límite de compra obligatoria de CIP por debajo de 45%

Con la solución propuesta, se garantizarán pensiones estables y de por vida para todos los trabajadores que cumplan con los requisitos de Ley. Adicionalmente, el esquema alivia la presión fiscal por Pensiones

del SPP, mencionaron. “Este alivio al Estado será del 50% de la deuda con lo que se reducen los flujos a cargo del Estado equivalente al 0.5% del PIB en el déficit fiscal”

2. Propuesta de los Trabajadores: Reforma al Sistema de Pensiones

Esta propuesta fue entregada al gobierno, en mayo de 2017 y es presentada por: Confederaciones, Federaciones, Sindicatos y Movimientos Populares.

Esta propuesta permite aplicar un novedoso mecanismo para incluir a sectores de la población hasta hoy excluidos (el sector informal); lograr pensiones mejores y vitalicias gracias a la consolidación de un sistema sin fines de lucro, auto sostenible, administrado por un instituto público autónomo e independiente de la administración pública y supervisado por una instancia tripartita, con representación de los sectores laboral y empresarial, y el gobierno; también mantener la subsistencia de dos componentes del sistema, el público y el privado, esto le da al sistema carácter mixto, pero sin interdependencia de endeudamiento entre los dos sistemas y sin necesidad de cargar al Presupuesto General de la Nación con más deuda previsional; además convertir la actual deuda previsional acumulada debido a la privatización del sistema anterior, en deuda a pagar en 50 años y romper la actual lógica de perpetuación de la espiral de endeudamiento público.

Según esta propuesta el actual sistema de pensiones tiene dos graves problemas, uno de carácter humano, que tiene que ver con la baja cobertura y las bajas pensiones, y el segundo de carácter financiero, que tiene que ver con la sostenibilidad económica en el corto y sobre todo en el mediano plazo.

Como parte del diagnóstico realizado, se destacan elementos como: Poca cobertura, Pensiones baja e Insostenibilidad financiera.

Principales medidas según propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones:

a. Ampliar la cobertura del sistema

Como parte de las medidas están: incorporar al sistema de pensiones, en el corto plazo a 30,000 personas que labran en el sector informal, incluyendo las labores agrícolas y domésticas y la prestación de servicios profesionales. Sus ingresos no deberán ser menores aun salario mínimo. Aportarán 4% para el fondo de pensiones y el 4% para la seguridad social (servicios médicos del ISSS). El fondo público aportará un incentivo de 4% para el ahorro de pensión y 4% para la seguridad social. La cotización del primer año será de 8.6 millones de dólares.

b. Aumentar las pensiones

Esto implica aumentar en 45% la pensión mínima por vejez (de 207 a 300 dólares) y equipararlas entre hombres y mujeres, también aumentar de 6.75% a 7.75% la aportación patronal para quienes laboran en el sector privado y público, reducir de 17% a 13% la comisión que cobran las AFP por las comisiones, reestablecer la pensión anticipada de vejez y ampliar los rendimientos de inversión de los fondos de cotización.

c. Darle sostenibilidad financiera al sistema

Esto significa crear un sistema mixto, tal como lo plantea en el programa “El Salvador Adelante” (pág. 63), con un fondo solidario y otro de ahorro individual. La administración de los fondos tendrá un componente público (solidario-vitalicio, de ahorro individual y no contributivo) y uno privado y de ahorro individual, integrado por las AFP.

El componente tiene tres pilares: El fondo Rotativo Vitalicio, El Fondo de Ahorro Individual y la Pensión Básica Universal. Lo que implica que el FSRV y FAI serán administrados por INAPS, que no tendrá fines de lucro.

3. Propuesta GOES: Sistema Mixto de Pensiones

En el mes de julio en la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, se conoció una nueva propuesta de reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) presentada por el Gobierno de la República.

Sus principales objetivos son crear un Sistema de Ahorro Individual y Colectivo de Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal. Esta propuesta también busca mejorar las condiciones de retiro de los pensionados y aliviar la carga fiscal y presupuestaria del Estado, pues a la fecha el déficit de pensiones es de \$574 millones y la proporción de la deuda pública derivada del sistema previsional es de US\$4,496.4 millones.

De acuerdo a la nueva propuesta la tasa de cotización será de 15% del ingreso base de la cotización respectiva, de los cuales el 7.25% será a cargo al trabajador y 7.75% a cargo del empleador y dicha cotización será distribuida así: 5.5% se destinará a la cuenta individual; 1.5% servirá para el pago del contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia y al pago de la comisión de la institución administradora, y

el 80% irá al fondo colectivo. Durante la presentación de la moción para reformar la Ley SAP, el ministro también dio a conocer los puntos en común de esta propuesta con la presentada por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), coincidiendo en la creación de dos fondos un privado y un solidario o fondo colectivo, aumento de la cotización del 13% al 15% y medidas para mejorar la administración de las pensiones.

Se propone que el trabajador ahorre en el fondo solidario el 5 y medio por ciento, más el 8% de un fondo colectivo, más el 5% que se destinará, anualmente, del Presupuesto General de la Nación. El trabajador tendrá, con el fondo solidario y con el fondo colectivo un 13 y medio por ciento que ayudara a recibir una pensión entre el 50 y 55%, mientras que la propuesta de la empresa privada sólo propone devolver entre el 30 y 35% de los ahorros a los pensionados. Hoy en día ahorran en el sector privado 10.8% y lo bajan al 8%, después de quitar las comisiones que se llevan las AFP's.

La propuesta de reforma al sistema previsional que el gobierno propone a la Asamblea Legislativa busca garantizar una pensión mínima y para toda la vida a todos los cotizantes del sistema, que actualmente excluye de este beneficio a un alto porcentaje de la población. Además, busca ampliar la base de cotizantes del sistema previsional.

ANEXO 37

CUADRO COMPARATIVO ENTRE PROPUESTAS DE REFORMAR AL SISTEMA DE AHORRO PARA PENSIONES.

	Propuesta ICP	Propuesta GOES	Propuesta Trabajadores
Objetivo	Analizar el sistema de pensiones salvadoreño y formular una propuesta de reformas orientadas a resolver los retos identificados en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), mediante un proceso participativo, democrático y sustentado e criterios técnicos, procurando como objetivo último, el bienestar de los trabajadores.	Crear un Sistema de Ahorro Individual y Colectivo de Pensiones para los trabajadores del sector privado, público y municipal. Esta propuesta también busca mejorar las condiciones de retiro de los pensionados y aliviar la carga fiscal y presupuestaria del Estado	Aplicar un novedoso mecanismo para incluir a sectores de la población hasta hoy excluidos (el sector informal); lograr pensiones mejores y vitalicias gracias a la consolidación de un sistema sin fines de lucro, auto sostenible, administrado por un instituto público autónomo e independiente de la administración pública y supervisado por una instancia tripartita, con representación de los sectores laboral y empresarial, y el gobierno.
Principales problemas identificados en el actual Sistema de Ahorro para Pensiones	-Transición entre sistemas -Cobertura -Rentabilidad de los fondos	-Baja cobertura. -Compromisos del Estado derivados de la Reforma. -Financiamiento.	-Poca cobertura -Pensiones bajas -Insostenibilidad financiera
Principales elementos a reformarse	-Mayor rentabilidad del ahorro personal. -Mejores y más beneficios y opciones para el trabajador. -Sostenibilidad de las pensiones.	-Creación de un fondo solidario. -Monto y distribución de las cotizaciones. -Rentabilidad de -Costos de Administración -Comisiones -Propiedad de los fondos de pensiones	- Ampliar la cobertura del sistema. -Aumentar las pensiones -Darle sostenibilidad financiera al sistema.

Fuente: Elaboración a partir de las propuestas: Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, Sistema Mixto de Pensiones y Reforma al Sistema de Pensiones.

ANEXO 38

AGRADECIMIENTOS

Se les agradece atentamente a cada uno de los economistas Balmore López, Raúl Moreno, Alfonso Goitia y Cesar Alvarado, así como también a Marta Zaldaña, Secretaria General de FEASIES, al Señor Róger Gutiérrez, representante de FEASIES y al Diputado del partido ARENA, René Portillo Cuadra, quien ha sido integrante de la mesa de negociación sobre el tema de pensiones de la Asamblea Legislativa, por disponer parte de su tiempo para poder realizar la entrevista.

Igualmente se les agradece por la información que proporcionaron, siendo de gran utilidad para la interpretación y el análisis de los resultados de la tesis sobre los Efectos de la Privatización del Sistema de Pensiones en el Déficit Fiscal y la Deuda Pública, en el periodo de 1998-2016.