

Socializar los costos : las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017	Titulo
Álvarez, Armando - Autor/a; Barrera, Saira Johanna - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO OXFAM	Editorial/Editor
2018	Fecha
Élites, políticas públicas y desigualdad	Colección
Democracia; Élite; Captura del Estado; Sistema de pensiones; Deuda pública; El Salvador;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516053034/Informe_ElSalvador_vf.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Socializar los costos:

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

Armando Álvarez y Saira Barrera





Socializar los costos:

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

Armando Álvarez y Saira Barrera



Con el auspicio de:



Créditos

Autores de este estudio: Armando Álvarez y Saira Barrera

Este documento hace parte de la serie Élités, políticas públicas y desigualdad, que comprende publicaciones resultantes de las becas de investigación “Élités, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”, auspiciada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Oxfam.

Para más información sobre la convocatoria a becas visite https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/

Coordinación del concurso de becas y de la serie editorial

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación de CLACSO

Rosa Cañete - Coordinadora regional del programa de Lucha contra la Desigualdad y la Captura del Estado de Oxfam en Latinoamérica y el Caribe.

Tutores de este estudio: Laura Diez (OXFAM) / Curtis Espinosa (CLACSO)

Diseño y diagramación: Juan Rosales

Equipo de comunicación y publicación de la serie editorial: Luis Bonilla, Leonardo Baez

Foto de portada: Guerreras

Crédito: Víctor Peña/Oxfam

Colección Becas de Investigación de CLACSO

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga y Ángel Dávila

Primera edición

Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017. (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2018)

ISBN 978-987-722-387-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de Oxfam o de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Resumen

Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017.^{1*}

Armando Álvarez^{2**} y Saira Barrera^{3***}

En este artículo se explora la influencia política de los grupos económicos financieros en cuatro decisiones relativas al sistema de pensiones en El Salvador, y se analiza la deuda pública ligada a la reforma previsional como un mecanismo redistributivo del ingreso social. La pregunta de partida es cómo inciden los grupos financieros en las decisiones relacionadas con el sistema previsional de El Salvador. Varias investigaciones sobre grupos de poder han hecho aportes importantes al identificar a estos grupos, tanto en El Salvador como en Centroamérica, así como también hay aportes respecto a su influencia política en la conducción económica de esos países. Sin embargo, no se conocen estudios que exploren cómo ha operado esta influencia política en el caso particular de las decisiones sobre el sistema de pensiones. Ni tampoco sobre el impacto redistributivo de la deuda pública resultante de la transición. En este trabajo se describe de manera pormenorizada la relación entre las reformas al sistema de pensiones y la deuda pública en El Salvador; se analizan con detalle los

1 * Esta investigación fue realizada con una beca de investigación del concurso “Élites, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe” en mayo 2017. Agradecemos profundamente a los profesores y profesoras que nos dieron sus comentarios y sugerencias para la realización de este proyecto, en particular a Curtis Huffman, Laura Díez, Ana Iris Martínez y Víctor Aguilar. Explicitamos también nuestro agradecimiento a Francisco Lazo, Carlos Argueta y Juan Delgado quienes nos proporcionaron recomendaciones e información relevante, y a Carmelo Mesa-Lago, María Elena Rivera, Héctor Dada Hirezi y Juan Héctor Vidal por las valiosas entrevistas que nos concedieron. Finalmente, pero no menos importantes, agradecemos a Diego Pineda y a los estudiantes del curso de Finanzas Públicas del Ciclo 2-2017 de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, quienes facilitaron nuestra labor de investigación con el seguimiento de medios de comunicación. Nos responsabilizamos de los errores contenidos en este informe.

2 ** Armando Álvarez es licenciado en Economía y Docente-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) El Salvador.

3 *** Saira Barrera es Maestra en Economía y Docente-investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) El Salvador.

mecanismos políticos, mediáticos y académicos a través de los cuales opera la influencia política de los grupos financieros sobre las decisiones de reforma previsional; y se estiman los beneficios económicos privados derivados de este nicho de lucro. Se concluye que los grupos financieros han tenido una fuerte influencia en lo político, mediático y académico tanto en la instauración del sistema privado de pensiones (1996) como en su defensa en 2017. Por su parte, la deuda previsional resultante de la transición de un sistema público a uno privado -y las reformas posteriores para enfrentar esa deuda-, han redistribuido el ingreso de forma regresiva.

Palabras clave: Deuda pública, sistema de pensiones, influencia política, grupos económicos

Introducción

La política económica es un ámbito de manifestación de las disparidades de propiedad y poder; y puede aumentar o reducir las desigualdades iniciales. Por esta razón, la política económica puede analizarse como un producto y un productor de desigualdad. Esta situación ha merecido especial atención en países en transición (luego de conflictos armados) ya que los retos que supone la pacificación y la democratización simultánea ocurren en un contexto nacional de marcadas desigualdades económicas y políticas de larga data que pueden permanecer durante y después de la transición, impidiendo así el logro de la paz y la democracia posconflicto.

En El Salvador, la existencia de un pequeño segmento poblacional con gran poder económico y político ha sido evidenciada y analizada desde diferentes aristas en estudios de períodos recientes (Waxenecker, 2017; ICEFI, 2015; Schneider, 2014; Bull and Kasahara, 2013; Arias, 2010; Segovia, 2005 y Paniagua, 2002) y también en estudios de períodos más lejanos en el tiempo, como es el caso del estudio de Acosta (2014), quien analiza a la oligarquía en la segunda mitad del Siglo XIX.

Algunos autores se refieren a este pequeño segmento poblacional como una élite, otros como burguesía y otros como oligarquía. Sin embargo, según Acosta (2014) el uso de uno u otro término no es equivalente, ya que el término élite (a diferencia del de oligarquía) podría “[dar] por supuesto que se [trata] de sectores sociales mejor dotados o capacitados para la dirección de la sociedad [reduciendo] al resto de la misma a un conjunto de inferiores capacidades naturales, *lo cual implica una visión que ignora las condiciones materiales históricas de las que (proceden) las desigualdades*. En suma, y siendo prudentes, *ello supone una posición teórica justificatoria y legitimadora de la realidad de la dominación social*” (Acosta, 2014, XII. Énfasis propio).

Por lo anterior, en esta investigación se hará referencia a este pequeño segmento poblacional con gran poder económico con el término *grupos económicos*, en el entendido de que se trata de un segmento poblacional organizado en unidades económicas colectivas (de personas naturales o jurídicas) que son heterogéneas en cuanto a sus intereses y actividades económicas.

Debe destacarse, además, que uno de los aspectos que ha sido analizado es el de las relaciones que estos grupos económicos entablan con las instituciones políticas y su influencia en las decisiones económicas del país. Precisamente Waxenecker (2017, 9) se plantea en su estudio “dar contenido a la interacción económico-política de las élites salvadoreñas” y para lograrlo identificó grupos económicos y políticos y los analiza desde la perspectiva de la Captura del Estado. A partir de ahí señala y cuantifica los vínculos entre los grupos económicos y las instituciones y espacios de decisión política en diferentes niveles (personas naturales, personas jurídicas, grupos empresariales, gremios y partidos políticos) en El Salvador.

En su estudio Waxenecker (2017, 6-7) expone al menos tres definiciones de captura del Estado y señala que “los denominadores comunes de esas conceptualización son la actuación de agentes privados (como origen del proceso de captura), la utilización de mecanismos diversos para influir en las decisiones estatales, y la finalidad de la obtención/continuidad de privilegios y favores particulares, en detrimento de intereses y beneficios comunes y colectivos”. Esta perspectiva conceptual es pertinente para analizar los vínculos entre el poder económico, el poder político y el rumbo del país en materia económica ya que “el campo principal de acción resulta ser -sin duda- la política económica” (Waxenecker, 2017, 52).

Es importante destacar, no obstante, que de todos los aspectos económicos bajo el control (directo o indirecto; explícito o implícito) de los grupos de poder económico y político, destacan los aspectos fiscales relacionados con los ingresos públicos, el gasto y el endeudamiento. En este último sentido, Acosta (2014, 153-185) identifica a la conformación de la hacienda pública como una política que reflejó claramente los intereses de la oligarquía de El Salvador a finales del Siglo XIX, de tal manera que la consolidación de una estructura tributaria regresiva y del endeudamiento como mecanismo de financiamiento público desde el principio de El Salvador como país independiente, habla de la preferencia y decisión adoptada deliberadamente por la oligarquía. Por su parte, ICEFI (2015, 132) también se refiere a la política fiscal como un ámbito de manifestación del poder de unas élites económicas, especialmente el componente de la deuda pública, pues es “la fuente de financiamiento usada para socializar los costos (y pérdidas) del proceso de reconfiguración de un sector de la élite salvadoreña”.

Estos planteamientos son en gran medida inspiración para la presente investigación, que asume como premisa la existencia de diversos mecanismos a través de los cuales, grupos económicos que lucran de diversas maneras del sistema de pensiones de capitalización individual, han influido en las decisiones relativas al sistema de pensiones de El Salvador, cuyos costos a su vez, constituyen una pesada carga para las finanzas públicas. Por esta razón, en la coyuntura económica y política de los últimos años, la mirada a las decisiones en materia previsional es un aspecto de crucial relevancia para comprender la evolución de la deuda en El Salvador.

De esta manera, la pregunta que guió esta investigación es ¿cómo inciden los grupos financieros en las decisiones relacionadas con el sistema previsional de El Salvador? Y el objetivo a cumplir es justamente arrojar luz sobre: a) los mecanismos de influencia de los grupos financieros en las decisiones políticas relacionadas con el sistema previsional y b) sobre el vínculo entre estas decisiones y el endeudamiento público en El Salvador en el período 1996-2017.

La exposición de los resultados se ha organizado en cinco secciones, las cuales se presentan en un orden tal que conduzcan a la persona lectora desde la capa más superficial del problema, que en este caso es la persistencia y crecimiento de la deuda pública en los últimos años (sección primera) y su relación con el sistema de pensiones (sección segunda). Luego analizaremos las capas subyacentes de la toma de decisiones y los mecanismos de influencia de grupos económicos en el tema previsional (sección tercera), hasta arribar a la estimación del monto de los beneficios económicos que obtiene una fracción del capital financiero (las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP), los cuales resultan del carácter regresivo de la redistribución que ocurre a través de la deuda pública previsional. Esto se presentará en la sección cuarta. Al final, en la sección quinta, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

1. Sección primera:

La deuda pública en El Salvador

El endeudamiento como mecanismo protagónico de financiación de las actividades estatales puede rastrearse en el acta de nacimiento de la región centroamericana y de El Salvador como país, tan temprano como la primera mitad del Siglo XIX.

Acosta (2014) afirma que, pasada la Independencia se presentó el problema de que los nuevos países requerían inversión de recursos económicos para su administración. Sin embargo en 1824, cuando la Asamblea Nacional constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América vio la necesidad de establecer impuestos, “*descartaron los impuestos directos al patrimonio o a las rentas de los sectores sociales más ricos, que habrían cambiado la situación de la Hacienda y de la historia de la región con una cultura fiscal diferente*” (Acosta, 2014, 154. Énfasis propio).

Esta estructura tributaria así configurada (sostenida sobre impuestos indirectos), se mostró desde un inicio, débil e insuficiente frente a los gastos del Estado. Por ello, desde muy pronto en casi todos los nuevos países, los gobiernos y Asambleas Legislativas compuestas por miembros de las minorías dominantes, *no dudaron en recurrir a la solución de pedir dinero prestado en el extranjero* lo cual, unido a los déficits fiscales iniciales, originó la primera deuda pública exterior (Acosta, 2014, 153. Énfasis propio).

De esta manera, el recurrir al endeudamiento y a los impuestos indirectos se volvió la práctica habitual para financiar las actividades estatales. Pero de entre ambas, la emisión de deuda se fue consolidando como mecanismo más inmediato para conseguir financiamiento, “[...] la legislatura está convencida de que *el crédito público es el recurso más poderoso* con que cuentan los gobiernos para auxiliarse en sus urgencias, *sin gravar a los pueblos con nuevos impuestos*” (Acosta, 2014, 159. Énfasis propio). Y por tanto, se configuró la dinámica de que, en lugar de pagar impuestos directos, la oligarquía le prestaba al Estado y le cobraba intereses por ello (Acosta, 2014, 155).

Debe señalarse además, que estos fondos sirvieron para financiar las actividades de funcionamiento básico del gobierno y las actividades asociadas a la represión: el Ejército y la Policía representaban el 43% de los gastos del gobierno (Acosta, 2014, 175), la cual crecía con la desigualdad social⁴. De esta manera, los recursos públicos procedentes de impuestos indirectos o de deuda, no se utilizaron para generar bases sociales y productivas que reeditarán con creces en términos de capacidad de pago y bienestar social esos fondos.

Estas son las raíces de una cultura fiscal que persiste hasta este momento y cuyo efecto pernicioso se ha acentuado particularmente en las últimas décadas, en las que El Salvador enfrenta el gran reto de consolidarse como país democrático y de reconstruirse económica y socialmente después de la Guerra Civil (1980-1992). De hecho, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992, el modelo económico adoptado como vía para el crecimiento económico (vigente hasta este momento) tuvo como uno de sus pilares una reforma tributaria inspirada en la idea de que la desgravación del patrimonio y la reducción de impuestos sobre los altos ingresos, retribuyen a la sociedad con mayores inversiones, empleos y crecimiento económico (ICEFI, 2015, 155).

Las medidas adoptadas que más destacan en cuanto a reforma tributaria fueron: disminución de la tasa marginal del ISR a las personas físicas de más altos ingreso, de 60% a 30%; disminución de la tasa única del ISR para personas jurídicas, de 35% a 25%; y supresión de los impuestos al patrimonio, sobre donaciones y sucesiones (ICEFI, 2015, 162). Y, por otra parte, se instauró el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa inicial del 10% (1992) que luego se incrementó al 13% (1995) y, posteriormente se aplicó también a granos básicos y medicinas (2000)⁵. Así, esta reforma “no pretendía modificar la preferencia de la élite económica por financiar el Estado mediante impuestos indirectos” (ICEFI, 2015, 156).

Esta reforma tributaria, aparte de volver más regresiva la recaudación, dificultó cada vez más la sanidad fiscal salvadoreña, especialmente en el marco de otras decisiones políticas de gran impacto económico y social para el país, como es el caso de la re-privatización de la banca, la privatización

4 “En la segunda mitad de la década de 1850, con el crecimiento económico, los gastos continuaban creciendo. Algunos de ellos fueron, por ejemplo, la creación de puestos de funcionarios de policía con el objeto de contener los problemas derivados de una desigualdad social creciente” (Acosta, 2014, 165).

5 Ver más detalle en ICEFI (2015, 168).

del sistema de pensiones (1996) y la dolarización de la economía (2000). Las primeras implicaron un importante endeudamiento público, aun cuando fueron beneficiosas para un grupo económico pequeño, de tal manera que estas decisiones resultaron ser “un proceso en el que *los costos de la evolución de un sector de la élite cafetalera tradicional* -primero a una élite financiera, y luego para diversificarse a otros sectores vía la venta de los bancos nacionales a bancos transnacionales- *fueron cubiertos mediante deuda pública*” (ICEFI, 2015, 132. Énfasis propio).

Por tanto, el endeudamiento público de la posguerra no ha servido para construir una base social y económica sólida. Por el contrario, ha sido un mecanismo que ha acrecentado la riqueza en manos de un sector financiero que ha lucrado fuertemente con las decisiones gubernamentales.

1.1. El crecimiento de la deuda pública salvadoreña después de 1992 y algunas explicaciones respecto a su origen

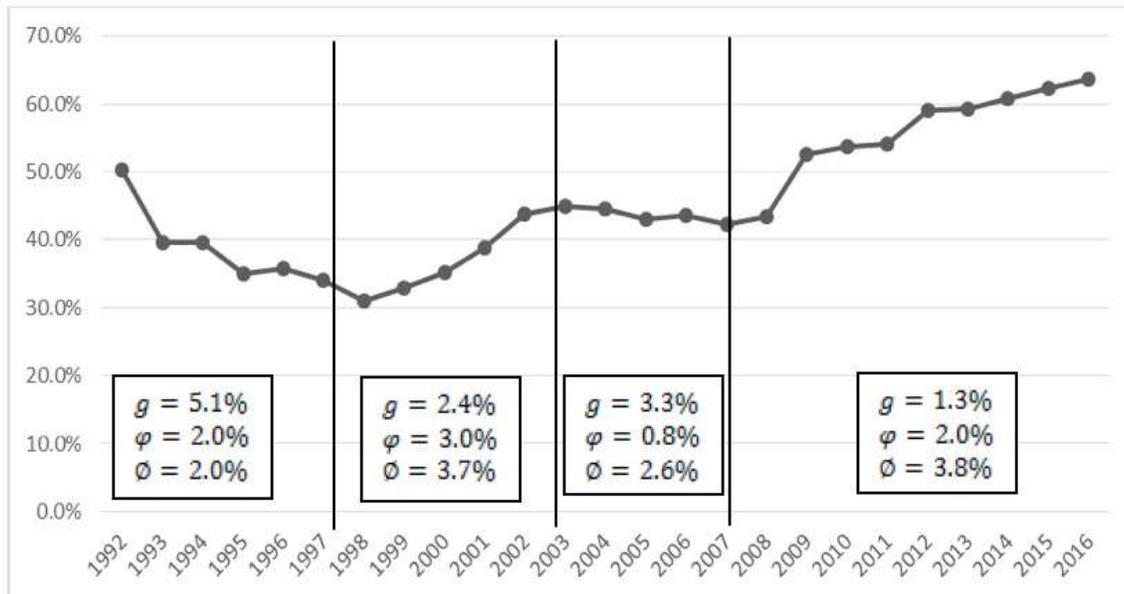
De manera general, la evolución de la deuda se puede explicar por el déficit fiscal⁶ y el crecimiento de la economía. A mayor déficit, *ceteris paribus*, mayor la deuda que se va acumulando. A mayor crecimiento, *ceteris paribus*, menos peso tendrá la deuda con respecto al PIB⁷.

En el Gráfico 1 se ilustra la evolución de la deuda pública como proporción del PIB en El Salvador en el período 1992-2016. En él es posible observar cuatro tendencias a lo largo del período estudiado:

6 El déficit fiscal “se define como el ingreso más las donaciones recibidas menos el gasto menos la diferencia entre los préstamos concedidos y recuperaciones” (Banco Central de Reserva, s/f, 1).

7 Ver el apartado metodológico de la teoría de Domar en Álvarez, Arévalo, Argueta y Vides (2017, 120-122)

Gráfico 1: Deuda pública total como porcentaje del PIB. El Salvador. 1992-2016.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR

Nota: g se refiere a la tasa de crecimiento promedio del PIB del período, φ se refiere al déficit fiscal sin pensiones promedio y \emptyset equivale al déficit con pensiones. **Se excluye la deuda del Banco Central de Reserva para facilitar el análisis, esta representó en promedio el 2.0% del PIB en todo el período estudiado.

- 1992 a 1998:** el ratio deuda/PIB es decreciente y pasó de 50,3% a 31% del PIB. La economía presenta las mayores tasas de crecimiento de las décadas de posguerra con un promedio de 5,1% por año. Por su parte, el déficit fiscal promedio fue 2,0% del PIB⁸.
- 1999 a 2003:** el peso de la deuda incrementa de 33% a 44,9% del PIB. La tasa de crecimiento promedio fue de 2,4% y el déficit fiscal promedio de 3,0%. Al incluir pensiones este déficit aumenta a 3,7% del PIB⁹.
- 2004 a 2007:** el porcentaje de deuda con respecto al PIB se mantuvo estable entre 44% y 42%. El crecimiento promedio fue de 3,3% y el déficit fiscal fue de 0,8% en promedio, pero al incluir pensiones incrementó a 2,6% del PIB.

⁸ A partir del año 2001 el déficit fiscal se incrementa al incluir las pensiones, esto se profundizará a lo largo de la investigación.

⁹ Es importante resaltar que el año 2001 El Salvador enfrentó dos terremotos que generaron enormes estragos, justamente en el 2001 y el 2002 se presentaron los mayores niveles de déficit del período.

4. 2008 al 2016: la relación deuda pública/PIB incrementó aceleradamente, pasando de 43,4% en el 2008 a 63,7% en el 2016, es decir, en menos de 10 años la deuda pública total, incrementó en 20 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento económico promedio fue de 1,3%¹⁰ y el déficit fiscal promedio sin pensiones fue de 2,0%, pero al incorporar pensiones este déficit promedio aumenta a 3,8% del PIB.

Es precisamente en este último período en el que se han acentuado las dificultades para las finanzas públicas¹¹ y en el que ha emergido una divergencia de explicaciones de este crecimiento acelerado de la deuda.

Una de esas explicaciones es la formulada por los sectores más alineados con la iniciativa privada como motor de desarrollo, quienes identifican al gasto público como demasiado elevado y despilfarrador como causa del déficit fiscal y como la raíz del crecimiento acelerado de la deuda respecto al PIB. Los defensores de esta visión tienen una perspectiva coyuntural de esta problemática y lo atribuyen a la administración del Órgano Ejecutivo de los gobiernos liderados por el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) desde el 2009 hasta la actualidad.

En esta línea se encuentra la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que señaló en un posicionamiento institucional publicado en septiembre del 2016 que: “A la raíz del déficit fiscal y la deuda está el exceso del gasto sobre ingresos; son los gobiernos de los últimos ocho años los responsables del excesivo gasto” (FUSADES, 2016, 1).

Según esta institución, entre las principales causas del incremento del gasto público se encuentra el crecimiento acelerado del empleo en el sector público y el consecuente incremento de la masa salarial pagada por el Estado. Además, señala *evidentes despilfarros* entre los que destacan viajes, compra de automóviles para funcionarios, exceso de publicidad,

¹⁰ Destaca que en 2009 la crisis financiera global provocó que la economía decreciera en 3,1%.

¹¹ A raíz del impacto de la crisis económica, en el 2010, El Salvador firmó un acuerdo stand-by con el FMI que ponía a disposición US\$790 millones para mantener la estabilidad macroeconómica, a cambio El Salvador se comprometía a cumplir ciertas metas de ingreso corriente, gasto corriente y gasto de capital (Álvarez, Arévalo, Argueta y Vides, 2015). Pero las dificultades se acentuaron. Ejemplo de estas dificultades es que en abril del 2017 parte de la deuda soberana de El Salvador cayó en impago. En concreto, el gobierno incumplió el pago de obligaciones con el fondo de pensiones (Balcáceres, 2017).

etcétera¹².

Manuel Hinds, el impulsor de la dolarización en El Salvador, tiene una postura similar. Hinds es tajante al señalar que el problema de la deuda ha sido generado por los gobiernos del FMLN. Este autor descarta la explicación del problema de la deuda por la carga que genera el sistema previsional y señala que el gasto en subsidios, consumo y salarios es mucho mayor al déficit generado por las pensiones. Hinds coincide con la idea de los despilfarros expuesta por FUSADES afirmando que “lo primero que hay que hacer, y se puede hacer en este momento, es parar la hemorragia de desperdicio que está destruyendo a nuestro país, que lo está dejando sin servicios públicos para financiar redes clientelares” (Hinds, 2016). A este planteamiento se suma la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹³ cuando afirma que el origen del crecimiento acelerado de la deuda está en “el uso irresponsable del dinero de la gente” de parte del gobierno (Álvarez, 2017).

La conclusión inmediata que resulta de esta postura es que la solución al problema de la deuda pasa por recortes generalizados del gasto público. Sin embargo, puede deducirse un contra argumento frente a esta postura a partir del Gráfico 1: tal como se presentó, el déficit fiscal como porcentaje del PIB de 1992 a 1998 fue exactamente el mismo que el déficit sin pensiones de 2008 al 2016 (2% en ambos casos). Pero la relación deuda/PIB disminuyó considerablemente en el primer período, mientras que en el último, incrementó de manera acelerada. Lo anterior deja claro que hay otros elementos que se deben considerar en el análisis.

Otra explicación al crecimiento del ratio deuda/PIB es que en El Salvador los altos niveles de deuda pública son explicados por bajas tasas de crecimiento y no lo contrario. Es decir, no es el bajo crecimiento el que se explica por el alto endeudamiento. Desde esta perspectiva, recortes generalizados de gasto público -como se deducen de la primera explicación expuesta- podrían impactar negativamente en la tasa de crecimiento y, por tanto, elevar la deuda con respecto al PIB, contrario a lo que se

12 En el mismo comunicado FUSADES (2016, 2) afirma “*la falta de creación de empleo y de crecimiento contribuye a agudizar la crisis fiscal y de liquidez*”. Sin embargo, Fusades no identifica el bajo crecimiento con un problema de modelo económico, sino con un problema de “*crónico deterioro del clima de inversión*” (2016, 3), sin definir a qué se refiere exactamente con esto.

13 La ICP está conformada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), FUSADES, la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS) y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (COMTRADEFOP).

buscaba inicialmente¹⁴ (Alvarado y Cabrera, 2013; Cabrera, 2016; Ostry *et al*, 2016; Álvarez *et al*, 2017).

Para ilustrar la importancia del crecimiento económico en la deuda pública aún sin cambios en el déficit fiscal, considérense los siguientes escenarios: con un déficit fiscal que incluya pensiones y que sea de 3,3% respecto al PIB, pero con una tasa de crecimiento económico de 4%, la relación deuda/PIB se estabilizaría en 82,5%. Por otro lado, con ese mismo déficit, pero con un crecimiento del 2,5%, la relación deuda/PIB se estabiliza en 132%¹⁵. Así, desde esta perspectiva, aún sin reducir el déficit fiscal, un mayor crecimiento económico mejoraría la relación deuda/PIB, es decir, la reduciría en el largo plazo.

Sin embargo, la debilidad de esta explicación se halla en que el bajo crecimiento económico tiene diversas causas, por lo que explicar la deuda pública únicamente a partir de esta variable implicaría relacionarla con el comportamiento de toda la economía y muy poco aportaría una generalización tan amplia a la comprensión de los mecanismos de generación y persistencia de la deuda y de su crecimiento. Además, el crecimiento económico del período 2008-2016 es especialmente bajo porque incluye los años de mayor impacto de la crisis económica global, por lo que hay factores externos que impactan en el crecimiento económico y agudizan la crisis de deuda que enfrenta El Salvador.

Una tercera explicación, a la que se adscribe la presente investigación, señala que es necesario considerar el impacto de las pensiones en la evolución de la deuda, pues como se observó en el Gráfico 1, para el período 2008-2016 el déficit de pensiones representó cerca del 50% del déficit total y para el 2016 representó el 68%.

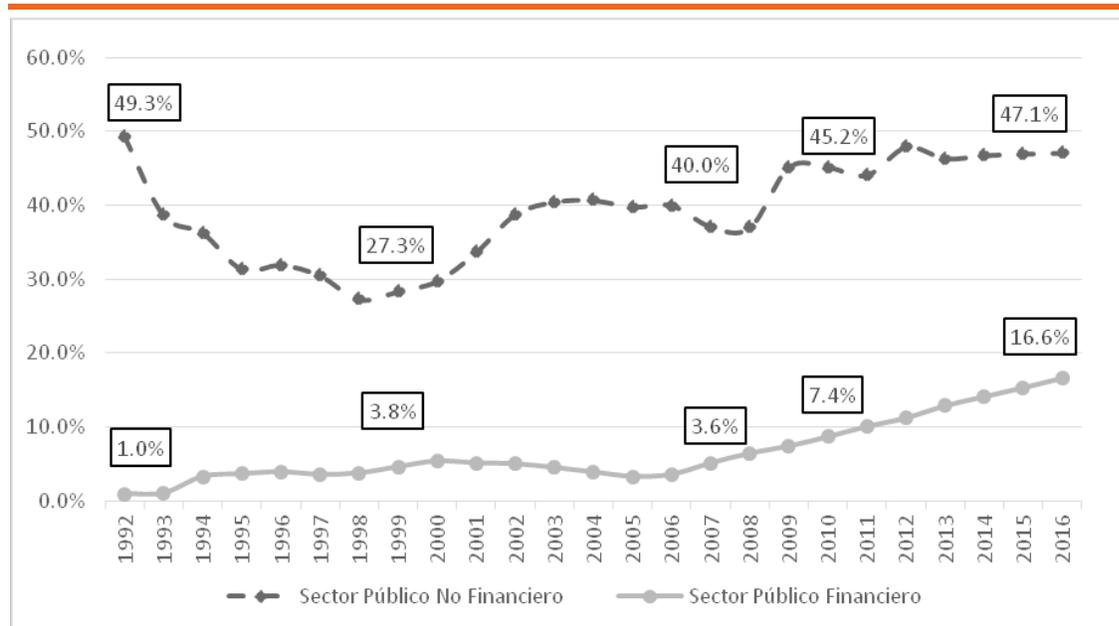
Son numerosos los autores que identifican la manera de operar del sistema previsional salvadoreño, como la principal causa de sus problemas de deuda pública actuales (Cabrera, 2017; Departamento de Economía, 2017a y 2017b, Fondo Monetario Internacional, 2016). A su vez, este peso de las pensiones en el erario público se debe al costo de transitar de un sistema de reparto público a uno de capitalización individual, reforma

14 Esto no implica que el gasto público no deba modificarse. De acuerdo a Álvarez *et al* (2017) el gasto público en El Salvador ha sido históricamente ineficiente para impulsar el crecimiento económico de largo plazo, por lo que es necesario reconsiderar el papel subsidiario que se le otorgó al Estado en el modelo económico imperante desde los noventa.

15 Estimaciones de Departamento de Economía UCA (2017a, 95).

que fue aprobada en 1996. A este costo se suman otros costos derivados de los beneficios amparados en el Decreto n° 1217 y Decreto n° 100, aprobados en el año 2003 y 2006 respectivamente.

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



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

En el Gráfico 2 se presenta la deuda pública total como porcentaje del PIB entre 1992 y 2016 dividida por Sector Público No Financiero (SPNF) y Sector Público Financiero (SPF) -en este último se incluye la deuda provocada por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)-. Se observa claramente que es la deuda pública del SPF la que ha presentado un mayor crecimiento en los últimos años. Precisamente, entre el 2006 y el 2016 la deuda de este sector creció en 13 puntos porcentuales del PIB, mientras que la deuda del SPNF en el mismo período creció en 7,1 puntos porcentuales. Y si el análisis se hace desde 1992, nuevamente es la deuda del SPF la que ha ejercido una mayor presión ya que la deuda del SPNF respecto al PIB incluso es menor ahora que en 1992.

Finalmente, si el análisis se hace desde 1998, año en que entró en vigencia el sistema de pensiones de capitalización individual, se observa que hay un incremento considerable en la deuda del SPNF pasando de 27,3% del PIB a 47,1% en el 2016. Al respecto se debe mencionar que antes de la creación del FOP, el costo de transición se financió con deuda en el SPNF

a través de la emisión de bonos entre 2001-2006. Esto equivalía a 4,9% del PIB en el 2014 (Gobierno de El Salvador, 2016).

De esta manera, el fenómeno de la evolución de la deuda, tanto en términos absolutos como relativos al PIB, remite al estudio de la reforma al sistema de pensiones, tanto en sus aspectos económicos como en los políticos.

2. Sección segunda:

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

La implementación del modelo neoliberal en El Salvador o Nuevo Modelo Económico (NME) como lo denomina Segovia (2003) precede incluso a la firma de los Acuerdos de Paz (1992) y se trató de un proceso rápido y agresivo, de tal manera que medidas como las privatizaciones, la reforma fiscal, la liberalización comercial y la redefinición del papel del Estado, se realizaron en pocos años.

La reforma del sistema de pensiones fue un tema que formó parte de la agenda de medidas desde el primer momento. Córdova, López y Mesa-Lago (1994, 72-87) señalan que el proyecto de elaboración de una reforma sustitutiva por parte del gobierno comenzó en 1992 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos autores también señalan otros documentos elaborados en fechas y procedentes de diferentes fuentes (organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, etcétera) en los inicios de los noventa.

Esta reforma de pensiones (“privatización de las pensiones”, como se le conoció popularmente) estaba en total sintonía con el papel del Estado en el nuevo modelo económico: un Estado en segundo plano, dado su carácter *ineficiente* en el manejo de los recursos. Este elemento de la ineficiencia fue clave para legitimar las privatizaciones y la reducción institucional, técnica y financiera del Estado. Además, el sistema de pensiones, cuyas debilidades financieras obligaban a replantearse el sistema vigente en ese entonces, era una oportunidad de ampliación de la órbita de valorización del capital financiero que recién había pasado a manos privadas con la reprivatización de la banca.

Así, la necesidad de una reforma de pensiones y las presiones internas y externas, hicieron que el cambio tomara finalmente la forma de una sustitución de un sistema público a uno de capitalización individual administrado por empresas privadas.

2.1. La reforma sustitutiva (1996) y sus implicaciones en la deuda pública

La década de los noventa fue una década de profundos cambios en el sistema de pensiones en varios países de América Latina, entre ellos El Salvador¹⁶. En este último, la reforma al sistema de pensiones fue aprobada el 20 de diciembre de 1996 y puesta en operaciones el 15 de abril de 1998 (Delgado *et al*, 2017, 64-66).

La razón fundamental que sustentó la necesidad (y urgencia) de realizar una reforma de pensiones fue la deteriorada situación actuarial-financiera del Sistema Público de Pensiones (SPP), que aglutinaba al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Este deterioro estaba asociado a su vez a las generosas condiciones de retiro que ofrecían ambos regímenes¹⁷, al aumento en la esperanza de vida de la población, al lento crecimiento (o decrecimiento incluso) de cotizantes al INPEP y a las bajas tasas de cotización, especialmente en el ISSS.

Una muestra de este deterioro es que la brecha entre los ingresos y los gastos en el SPP se iba cerrando con el paso del tiempo (en 1997 los gastos representaron el 83% de los ingresos) y ello conduciría a que, una vez agotadas las reservas técnicas “no podrían pagarse las pensiones” (Delgado *et al* 2017, 50-60). Era, por tanto, poco discutible lo imprescindible de una reestructuración del sistema. Lo que sí era muy discutible era qué tipo de reforma debía implementarse.

Las propuestas respecto a los cambios en el sistema de pensiones más convenientes para el país fueron: una reforma *paramétrica*, que implicaba mantener el sistema bajo administración estatal con capitalización colectiva pero calibrando mejor parámetros como la edad de retiro, las tasas de cotización, las prestaciones, etc. Esta fue apoyada por los sindicatos, la burocracia de la seguridad social y los partidos de Izquierda. También se propuso una reforma *sustitutiva*, que implicaría abandonar el componente

16 Para una exposición sobre los distintos procesos en América Latina en ese momento véase Córdova, López y Mesa-Lago (1994, 63-72); Mesa-Lago y Müller (2002).

17 Según Delgado *et al* (2017, 50), “Desde 1969 hasta 1977 la tasa de cotización al régimen de invalidez, vejez y muerte fue del 4%, donde el empleado aportaba 1%, el empleador 2% y el Estado 1%. En 1978 la tasa se reduce al 3,5%, experimentando esa disminución únicamente el Estado, ya que su aporte bajó del 1% al 0,5%”. Los beneficios [...] estaban definidos por ley y la pensión podía alcanzar un “máximo del 90% del Salario Base Mensual (SBM) con 43 años cotizados, mientras que con 30 años cotizados la pensión sería equivalente al 73,75% del SBM”.

de solidaridad y pasar a un esquema de ahorro individual para pensiones, administrado por entidades privadas (las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP). Esta fue impulsada por el gobierno y recomendada por la Comisión de Previsión Social¹⁸. Y una propuesta de reforma hacia un sistema mixto, que contemplaría un pilar obligatorio público sujeto a varias reformas paramétricas pero conservando el componente de solidaridad y un pilar privado complementario bajo administración privada. Esta propuesta fue impulsada por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y acompañada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras personas e instancias.

A pesar de la existencia de estas distintas propuestas, desde un primer momento la propuesta *sustitutiva* impulsada por la Comisión de Previsión Social se presentó como la más conveniente tanto para el Estado como para las personas trabajadoras: Para el primero por el desahogo de una pesada carga fiscal en potencia y para las segundas, por los beneficios potenciales de un esquema de capitalización individual administrado por instituciones privadas creadas para ese fin (Aguilera, 1998, 112-113).

Sin embargo, esta propuesta no estuvo exenta de señalamientos frente a los riesgos que suponía. El Cuadro 1 ofrece una mirada sintética de los que se defendieron como beneficios potenciales de una reforma sustitutiva y de las debilidades o riesgos de este esquema, los cuales fueron señalados desde antes de la aprobación de la reforma -y reiterados una vez aprobada la sustitución-.

La evaluación de las propuestas fue poco accesible y nada debatida¹⁹ y la posterior comparación de los resultados de la evaluación de los costos de un sistema mixto frente a un sistema de capitalización individual fue cuestionada y, con ese oscurantismo, se estableció que la reforma sustitutiva era la que menores costos fiscales de transición reportaba en relación a la del sistema mixto.

18 “Integrada por representantes del Banco Central, los Ministerios de Trabajo, Hacienda y Planificación, el ISSS y el Sector privado”, Córdova, López y Mesa-Lago (1994, 75).

19 Así lo afirma Mesa-Lago y Müller (2002, 11). Además, este supuesto menor costo fue cuestionado por Durán y Mesa-Lago (1998, 84) y respaldado con cálculos realizados por ellos mismos, los cuales mostraban que los costos de la reforma aprobada en diciembre de 1996 estaban sobrevalorados, así como también estaban sobrevalorados los costos del sistema mixto, aunque aún en este contexto, los costos de la sustitución eran inferiores a los del sistema mixto, según la evaluación oficial que estos autores criticaron.

Cuadro 1: Potenciales beneficios y riesgos de la reforma sustitutiva de pensiones

	Beneficios	Riesgos
Para el Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción de una carga fiscal de gran dimensión (deuda implícita). 2. Eliminación de la posibilidad de caer en impago de pensiones. 3. Posibilidad de captación de fondos para desarrollo de actividades de interés social, como la vivienda. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto costo fiscal de la transición, con peligro de redirigir fondos públicos para otras áreas de interés hacia un sistema previsional nuevo. 2. Incremento en la deuda pública por costos de transición.
Para trabajadores y trabajadoras	<ol style="list-style-type: none"> 1. El ahorro individual como incentivo para la afiliación y cotización y, por esa vía, para el incremento en la cobertura. 2. Tasas de rentabilidad de ahorros que posibilitarían pensiones atractivas. 3. Bajos costos administrativos derivados de la competencia entre AFP. 4. Certeza en la adquisición de sus fondos dado que estos están en instituciones privadas (eficientes). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En otros países (Chile) la cobertura no incrementó significativamente con la reforma y, dadas las características del mercado laboral salvadoreño (amplia informalidad, bajos salarios, diferencias entre hombres y mujeres) es poco probable que aquí incrementen. 2. Riesgo de formación de oligopolio (duopolio) con la consecuente pérdida de los beneficios derivados de la competencia. 3. Bajas pensiones por baja capacidad de ahorro de los salarios. 4. Uso de fondos de pensiones en títulos valor riesgosos y con baja rentabilidad (públicos) lo cual reduciría beneficios de este esquema de capitalización individual. 5. Pocas posibilidades de acceso a pensión dadas las estrictas condiciones para acceder a ella: 25 años de cotización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Delgado et al (2017); Córdova, López y Mesa-Lago (1994) y Durán y Mesa-Lago (1998).

Pero los cálculos presentados por Durán y Mesa-Lago (1998, 128), arrojaban cifras diferentes y un escenario distinto: el costo de un sistema mixto no solo era menor que el del sistema sustitutivo, sino que incluso posibilitaba un superávit.

Al final, en diciembre de 1996, se aprobó la reforma de pensiones tal cual fue propuesta la Comisión de Previsión Social. Fue esta una reforma estructural que implicó lo siguiente: 1) cierre de las afiliaciones al antiguo SPP; 2) incremento de la cotización para personas trabajadoras y empleadoras (13% del salario: 6,25% de la persona dependiente y 6,75% de la persona empleadora) y administración privada de los ahorros individuales de cada cotizante, de los cuales, a su vez, dependerá su

pensión; 3) Inversión de esos fondos de pensiones por parte de las AFPs en los instrumentos financieros que la ley le faculta y cuyos réditos agrega a la Cuenta Individual de Ahorro de Pensiones (CIAP); d) el sistema será fiscalizado por una Superintendencia creada para tal fin (la Superintendencia de Pensiones).

Además, la reforma implicó una redistribución de las personas cotizantes que nutrió al naciente SAP y vació al SPP de cotizantes:

“La mayoría, los menores de 36 años (“obligados”) fue pasada al SAP (porque tenían tiempo para ahorrar y para que hubiese un número suficiente de asegurados en el SAP); la minoría, mujeres de 50 o más y hombres de 55 años o más la dejó en el SPP; los que tenían 36 años o más pero eran menores de 50 si eran mujeres y 55 si eran hombres tuvieron la opción (“optados”) de quedarse o trasladarse al SAP y la gran mayoría se cambió” (Mesa-Lago, 2011, 17).

En la actualidad, poco menos de dos décadas después de aprobada la reforma, los que fueron señalados en el Cuadro 1 como potenciales riesgos de la adopción de un sistema de capitalización individual, pueden interpretarse como acertadas profecías, ya que es patente el fracaso de la reforma sustitutiva tanto en lo que concierne a los intereses de la población trabajadora cotizante, afiliada o pensionada, como en lo relativo al costo de transición a cargo del Estado salvadoreño.

Como muestra de este fracaso en lo relativo a los beneficios para la población trabajadora considérese lo siguiente:

1. El sistema de capitalización individual no ha sido eficaz en incrementar significativamente la cobertura en términos de la cotización de la Población Económicamente Activa (PEA) (apenas incrementó dos puntos porcentuales, pasando de 22,6% en 1993 al 24,8% en la actualidad) (Argueta, 2017, 1).
2. No han incrementado los beneficios para la población cotizante ya que más del 60% de cotizantes no cumple requisito para acceder a una pensión fruto de la baja densidad de cotización y, por tanto, es una minoría de cotizantes la que accede a la pensión por renta programada²⁰. La tasa de reemplazo en el SAP está por debajo de

20 Según Argueta, Bolaños y Rivera (2015, 53) “del total de 2.097.508 afiliados al SAP, 27% se encontrarían excluidos de la cobertura, 69% en situación de difícil inclusión y únicamente 4% en situación de probable inclusión”.

lo recomendado por la OIT, es decir, por debajo de 45%. El costo administrativo ha sido muy alto para las personas cotizantes, ya que la comisión de las AFPs representó el 20,7% de la cotización hasta 2011, luego descendió al 16,9% de la cotización, lo cual es aún oneroso²¹.

3. Se formó un duopolio y, por esta razón, las bondades atribuidas a la competencia entre empresas administradoras, no se han hecho presentes. Entre estas bondades estaba el menor costo administrativo y la mejor rentabilidad de la inversión de los ahorros.

4. El uso de los fondos de ahorro de las personas cotizantes en títulos públicos cuyo rendimiento nominal es muy bajo, ha provocado rendimientos reales negativos para los ahorros de las personas cotizantes, afectando de manera importante la cuantía de las pensiones a las que podrá acceder con su CIAP²².

Por su parte las finanzas del Estado salvadoreño también han sufrido afectaciones económicas más allá de lo previsto, lo cual está relacionado no solo con la propia reforma sustitutiva, sino con otras decisiones.

Precisamente, esta reforma sustitutiva generó costos fiscales de corto, mediano y largo plazo ligados a los siguientes motivos: 1) pasivos actuariales por pago de pensiones del SPP, 2) déficit financieros por las personas que quedaron cotizando en el SPP, 3) gasto por emisión de certificados de traspaso para los optados y 4) las obligaciones del Estado en relación a la pensión mínima de los afiliados y optados al esquema privado (Durán y Mesa-Lago, 1998, 106).

En el cuadro 2 es posible observar el valor presente del costo fiscal de la reforma de acuerdo a cada uno de los componentes anteriores, que en suma representaban US\$ 7.370,17 millones²³, equivalente al 70% del PIB de 1997. Es decir, la transición implicaba enormes compromisos a nivel macroeconómico.

21 Para mayor detalle véase Delgado *et al* (2017, 72)

22 Así lo afirma Mesa-Lago (2011, 53) “De hecho, los asegurados están prestando al Estado a través de los CIP (Certificados de Inversión Previsional) a una tasa de interés negativa de -2% ajustada a la inflación y esto reducirá el monto de sus pensiones futuras”.

23 De acuerdo al Gobierno de El Salvador (2016), la firma Melinsky y Pellegrinelli en 1997 estimaba el déficit actuarial en US\$ 7.745 millones, por lo que el valor es muy cercano al estimado por Durán y Mesa-Lago.

Resulta interesante observar que la mayor proporción de los costos recae sobre los certificados de traspaso y la pensión mínima, que suman el 70,5% del total de los costos proyectados. Esta proyección dependía de la cantidad de trabajadores que optaran por cambiarse de sistema, por una parte, y del desempeño del mercado laboral, por la otra, ya que la cantidad de trabajadores que necesitarían de la pensión mínima cubierta por el Estado dependería de la suficiencia de las CIAP, y éstas a su vez están ligada al salario y a la rentabilidad de los fondos ahorrados²⁴.

Cuadro 2: Costo fiscal de la reforma a valor presente de 1998 estimado por Durán y Mesa-Lago

#	Componente	Valor presente de 1998 en colones	Valor presente de 1998 en US dólares	Porcentaje
1	Pensiones en curso de pago 1998	11,801	1,348.69	18.3%
2	Déficit de futuros pensionados SPP	7,252	828.80	11.2%
3	Certificados de Traspaso	23,597	2,696.80	36.6%
4	Pensión mínima SAP	21,839	2,495.89	33.9%
	Total	64,489	7,370.17	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en Durán y Mesa-Lago (1998)

Nota: para el cálculo del costo fiscal en dólares se utilizó 8.75 colones por dólar, obtenido del WDI

Durán y Mesa-Lago (1998) estimaron que entre 2009 y 2010 se presentaría un déficit anual de operación en el sistema SPP y que las reservas de este sistema se agotarían en el 2023. Sin embargo, dada la masiva cantidad de cotizantes que optaron por cambiarse al SAP²⁵, en 1999 el ISSS ya presentaba un déficit de operación que se financió a través de las reservas. El uso temprano de las reservas sumado a la caída en la rentabilidad que devengaban, provocó que éstas se agotaran en el año 2000, veintitrés años antes que lo proyectado. Las reservas del INPEP, por su parte, se agotaron en el 2002.

24 Al finalizarse el fondo de pensión de la cuenta individual en el SAP los trabajadores dependerían de la pensión mínima a manos del Estado.

25 En 1998 la relación entre cotizantes y pensionados era de 2,9, es decir, aproximadamente tres personas cotizando por cada pensionado. Un año después de entrada en vigencia la reforma la relación pasó a 1,1 (Mesa-Lago, 2011). Para el 2017, esta relación se encontraba en 0,14 para el INPEP (INPEP, 2017).

Dado lo anterior, las fuentes de financiamiento cambiaron drásticamente. Para el caso del INPEP, por ejemplo, las fuentes de financiamiento en 1999 fueron las siguientes (por orden de importancia): 52% con las reservas técnicas; 35,5% con cotizaciones; 12,5% con renta de inversión y cero el Estado (Mesa-Lago: 2011, 47). En el 2017 esto ha cambiado considerablemente: el 94,9% de los gastos lo financia el Estado a través de transferencias corrientes, el 4,8% se financia con cotizaciones, 0,2% con el rendimiento de las inversiones y 0.2% de otras fuentes (INPEP, 2017).

A estas presiones fiscales en obligación del Estado se sumaron los efectos de los Decretos n° 1217 y n° 100, en el año 2003 y 2006 respectivamente. Con el Decreto n° 1217 se crearon los Certificados de Traspaso Complementarios (CTC) a cargo del Estado para financiar la brecha entre la pensión correspondiente en el SAP y la que hubiese correspondido en SPP para los que optaron por cambiarse de sistema y se retiraron antes del 23 de septiembre de 2006 (optados A). Sin embargo, al terminarse el fondo de la cuenta individual estas personas pasarían a recibir la pensión mínima (Crecer, s/f; GOES, 2016).

Con el Decreto n° 100 se derogó el Decreto n° 1217 y se estipuló que los optados que se retiren después del 23 de septiembre de 2006 (optados B) tienen acceso a la pensión que les hubiese correspondido en el SPP y, a diferencia de los optados A, gozarán de este beneficio de manera vitalicia, es decir, la pensión pasa a ser de beneficio definido²⁶ (Crecer, s/f; GOES, 2016).

Dadas estas presiones fiscales y la falta de una reforma tributaria que dotara de recursos al Estado salvadoreño, con el agotamiento de las reservas técnicas fue necesaria, desde el 2001, la emisión de bonos de manera recurrente. Es así que entre el 2001 y el 2005 se emitió un total de US\$ 1.232,2 millones de deuda utilizada únicamente para financiar todas las erogaciones del sistema de pensiones. Para el 2014 esto representaba el 4,9% del PIB (GOES, 2016). Además, parte de los bonos emitidos en el 2001 que vencían en el 2011, se amortizaron con la emisión de más deuda en el 2011 (Departamento de Economía UCA, 2017b).

²⁶ Mesa-Lago y Rivera (2017) han señalado que, además del impacto fiscal de estos Decretos, se generan enormes asimetrías entre las tasas de reemplazo entre los optados y el resto de cotizantes. Para los optados A y B las tasas de reemplazo se encuentran entre 65% y 68%, mientras que las tasas de reemplazo de los obligados se encuentran entre 39% y 43% del último salario devengado.

Sin embargo, financiar las presiones previsionales con bonos generaba dificultades a nivel político-partidario, pues cada emisión de bonos debía ser aprobada por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa. Ante este escenario, el Presidente de entonces, Elías Antonio Saca, impulsó la creación de un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)²⁷ y, dado el apoyo legislativo, éste se aprobó en 2006. Este FOP es un fondo para hacer frente a las obligaciones previsionales a través de tres fuentes de ingreso: capital semilla de parte del Estado (US\$20 millones), flujos anuales reflejados en el presupuesto e inversión del fondo de pensiones administrado por las AFPs. Es principalmente este último mecanismo el que ha funcionado (Mesa-Lago, 2011 y Departamento de Economía, 2017b).

A través del FOP se emiten Certificados de Inversión Previsional (CIP) que las AFPs se ven obligadas a adquirir con el fondo de pensiones de los cotizantes. Estos CIP se emiten con plazo de 25 años y devengan una tasa de interés correspondiente a 0,75% más la tasa LIBOR²⁸.

Con estos fondos el FOP financia el déficit previsional operativo (CIP A) y lo correspondiente a los Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementario (CIP B). El monto máximo del fondo de pensiones que las AFPs están obligadas a invertir en los CIP inició en 30% y luego pasó hasta el 45%. En el 2017 la Asamblea Legislativa aprobó incrementar el techo al 50%, pero la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional.

Todo lo anterior provocó que el déficit actuarial para el 2017, en lugar de disminuirse respecto al pasivo actuarial proyectado en 1998, incrementara²⁹. En el Cuadro 3 se observa el déficit actuarial a 2017. En los componentes se ha colocado entre paréntesis la misma numeración que se utilizó en el Cuadro 2 para identificar a qué partida de la reforma de 1996 corresponde el déficit, en caso que sea por el Decreto n° 1217 o n° 100, también se señala.

27 De acuerdo con Dada (2017) y el Departamento de Economía (2017b) la aprobación del FOP es inconstitucional porque se aprobó por mayoría simple, cuando toda deuda pública debe aprobarse con mayoría calificada.

28 Para detalles de tasa de amortización ver Departamento de Economía (2017b, 108).

29 Además de las reformas posteriores a la sustitutiva, no se cumplieron algunos de los supuestos de las proyecciones actuariales. Por ejemplo, el rendimiento del fondo de pensiones entre 1998 y marzo 2017 fue en promedio de 2,82%, muy por debajo del 4% pronosticado (SSFa, 2017). Esto ha incrementado los compromisos estatales con la pensión mínima -pues el CIAP se agota con mayor rapidez- y los beneficios otorgados por los Decretos n° 1217 y n° 100, ya que igualar la pensión del SAP a la que hubiese correspondido con la SPP necesita una mayor cantidad de recursos.

Como se observa, el valor presente de la deuda previsional (déficit actuarial) en el 2017 se encontró entre US\$ 18.525,21 y US\$ 23.905,66 millones³⁰. Esto representa entre el 70% y el 90% del PIB del 2016. Resulta interesante señalar que los Decretos posteriores a la reforma sustitutiva, especialmente el Decreto n° 100, representan cerca de un tercio del pasivo actuarial. Sin embargo, los costos directos por la reforma sustitutiva, es decir todos menos los optados B³¹, son los que aportan una mayor proporción del déficit actuarial al 2017.

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

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

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

Por otro lado, se observa que la mayor presión fiscal proviene de los compromisos del SAP, cerca del 70% del pasivo actuarial. Por su parte, las pensiones mínimas que cubre el Estado tienen un enorme peso, lo que alerta sobre la insuficiencia de los fondos de pensiones. La deuda de este componente podría disminuirse con mayores salarios y mejor rentabilidad del sistema de pensiones.

En suma, la reforma de pensiones que tenía como uno de sus principales objetivos disminuir los costos fiscales del sistema anterior, se tradujo en presiones fiscales insostenibles provocando que, como se señaló en el primer apartado, la deuda pública pasara de 45,5% del PIB en el 2008 a 63,7% en el 2016. Estos efectos derivaron en la reforma previsional del 2017.

³⁰ Estos dos montos corresponden a diferentes tasas de rendimiento del fondo de pensiones a futuro, en las proyecciones realizadas por Melinsky se calculó este déficit en dos escenarios, con un rendimiento de 3% y otro de 4%.

³¹ Los CTC derivados del Decreto n° 1217 son una pequeña proporción de los CT.

2.2. La re-reforma de pensiones (2017) y sus implicaciones en la deuda pública

Han sido las emergencias financieras del Estado salvadoreño y el riesgo de faltar a compromisos con acreedores (no las deudas respecto a la cobertura y beneficios hacia la población trabajadora) las que espolearon la discusión política en los últimos dos años y demandaron una apresurada decisión que resolviera, si no las fallas más profundas del sistema de pensiones, al menos sí la dotación inmediata de recursos para honrar compromisos financieros ligados a su funcionamiento.

En este contexto, en septiembre de 2017 se aprobó una reforma a la Ley del SAP. Este proceso ha sido denominado como una “re-reforma de pensiones” por parte de Mesa-Lago y Rivera (2017) y tiene afectaciones importantes en la deuda pública asociada al sistema previsional.

A continuación se presentan las reformas introducidas a la Ley del SAP recogidas en el Decreto n° 787, específicamente aquellas que afectan a las finanzas públicas, sea porque le dispensan de erogaciones, sea porque no las reduce o incluso agrega otras a las ya existentes.

1. Creación de una Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) alimentada con un porcentaje de las cotizaciones (5% sobre salario) y con una contribución especial por parte de las personas pensionadas (art. 44). Con esta CGS se pagarán las pensiones mínimas y otras varias obligaciones que hasta ahora habían recaído sobre las finanzas públicas de manera directa y, por esta razón, *implica una descarga inmediata de obligaciones financieras*. No obstante, es el Estado salvadoreño el garante del pago de las pensiones mínimas cuando la CGS sea insuficiente para ello y, para este fin, dispondrá de un máximo del 2,5% del Presupuesto General del Estado (art. 61).
2. Se contempla también una devolución de aportes a la CGS para cotizantes que no cumplan requisitos para obtener ningún otro beneficio cubierto por la CGS (art.44 incisos h). Esto mina directamente la suficiencia de la CGS para hacer frente a todos los compromisos que recaen sobre ella y, por esta vía, atenúa el efecto de alivio señalado en el literal anterior.
3. Se establece la obligación del Estado de compensar a las personas cotizantes por sus aportes a las CGS usando fondos

del Presupuesto General del Estado, lo cual también carga las finanzas públicas con obligaciones (art. 53).

4. Los aportes del Estado salvadoreño en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LSAP) modificada se aglutinan en el art. 76 y ahí también se establecen los límites dentro de los cuales el Estado podrá maniobrar para cumplir con sus obligaciones:

Estos aportes deberán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación cada ejercicio para su aprobación, los cuales serán de uno punto siete por ciento (1,7%) de los ingresos corrientes netos durante los años 2018 y 2019, y de un máximo de dos punto cinco por ciento (2,5%) de los mismos, a partir del año 2020.

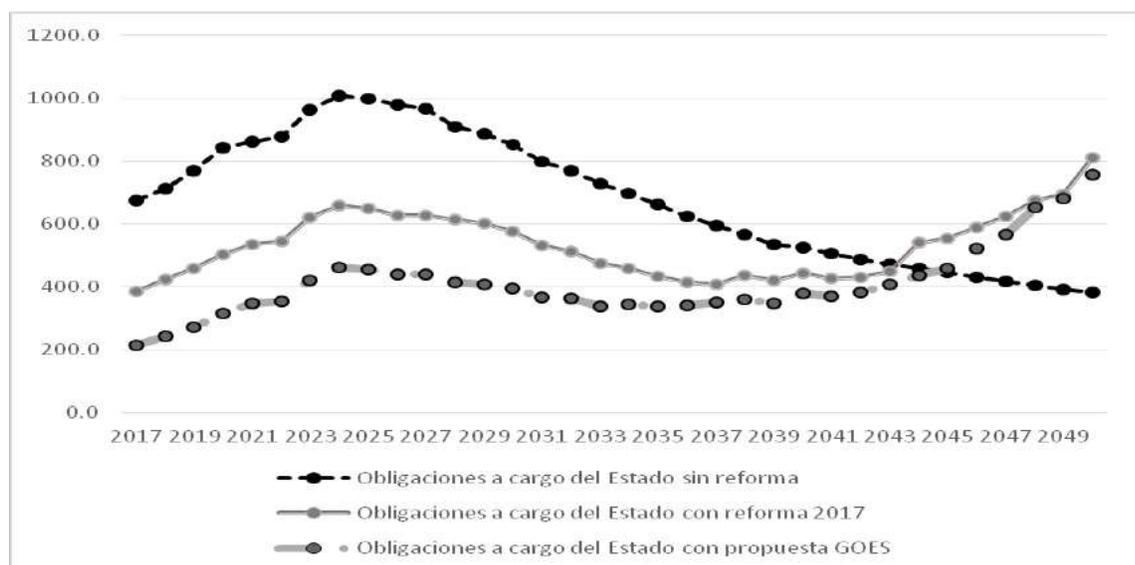
En caso de que las necesidades de los Institutos Previsionales excedan la asignación presupuestaria establecida en el inciso anterior, los pagos de las obligaciones del artículo 220 de esta Ley, se financiarán complementariamente de acuerdo a lo establecido en el artículo 223-A de esta Ley y en la Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (Decreto n° 787, art. 76).

5. Reestructuración de la deuda en Certificados de Inversión Previsional (CIP) que amplía el plazo a 30 años, otorga cinco años de gracia e iguala los pagos. Esto otorga un respiro al Estado respecto a las obligaciones financieras de más corto plazo.

Como se ve, al momento de aprobarse la reforma existían efectos ambiguos sobre las finanzas públicas ya que, aunque traen alivios financieros de corto y mediano plazo, también se generaron compromisos cuya sostenibilidad y conveniencia no fue evaluada de manera previa. La Fundación Nacional para el Desarrollo (2017, 15) indicaba, a pocos días de aprobarse la reforma, que habrá un incremento en los recursos financieros públicos que serán necesarios para enfrentar las obligaciones estatales a partir de 2023.

El verdadero problema para evaluar el impacto de la re-reforma en las finanzas públicas fue que el estudio actuarial de la misma se presentó después de aprobada su versión final. Con la posterior publicación de los datos de este estudio, puede compararse la evolución de los flujos de obligaciones del Estado en materia previsional de no haberse realizado la reforma y después de la misma. Los resultados se presentan en el Gráfico 3, además se han añadido los flujos que se habían estimado con la propuesta de reforma del GOES.

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



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

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

Como se observa en el Gráfico 3, la reforma aprobada disminuye considerablemente las obligaciones fiscales del Estado en materia previsional a partir del año siguiente de su aprobación³², pasando de US\$ 676,7 millones a \$385,1 millones. Esto se debe principalmente al aporte de la CGS, que permite financiar los certificados de traspaso (incluyendo CTC), el beneficio de los optados B (beneficiados por el Decreto n° 100) y los beneficios previsionales (incluye prestaciones mínimas, beneficios al agotarse la CIAP y los beneficios por aportes a la CGS). Sin embargo, al segundo año de entrar en vigencia la reforma la CGS ya presenta problemas para financiar todo lo que se le había asignado y presenta un déficit en los flujos de fondos que el Estado debe financiar junto a las obligaciones pendientes del SPP³³.

Por otro lado, las obligaciones del Estado con los optados B también disminuyen pues se establecen techos límites de pensión en US\$ 2.000. Por su parte, las erogaciones en concepto de beneficios de longevidad,

³² El estudio actuarial de Melinsky (2017b) asume que durante 2017 el sistema previsional ya se comportaba conforme al diseño de la reforma.

³³ Como se ha señalado, este déficit del CGS no implica que las obligaciones del Estado aumenten respecto a la situación en la que se encontraba previo a la reforma, pues antes ni siquiera se contaba con la CGS.

prestaciones mínimas y beneficios por aportes a las CGS, presentan una tendencia creciente y es este rubro el que genera que en el año 2044 las obligaciones del Estado con la reforma del 2017 superen a las obligaciones que el Estado hubiese tenido que enfrentar sin la reforma (Melinsky, 2017b, 12).

Sin interés en profundizar o defender la propuesta del GOES evaluada por Melinsky -la cual fue ampliamente cuestionada- se observa que el alivio fiscal que ofrecía en el corto y mediano plazo era mayor que el que generará la reforma aprobada. Por lo tanto, desde el punto de vista fiscal, es cuestionable que los argumentos técnicos que descartaban una propuesta (la del GOES), no fueron impedimento para aprobar una reforma que adolece de deficiencias incluso mayores que la anterior en el mismo ámbito.

Por lo tanto: si la reforma aprobada en 2017 posee características similares a otras propuestas que fueron descartadas, si compromete aún más la calidad de las pensiones para las personas cotizantes, si fue aprobada sin estudios actuariales que la respaldaran, es imperativo preguntar ¿por qué se aprobó ésta reforma en particular? ¿Quiénes se benefician en mayor o menor medida de esta reforma? Sirvan los siguientes apartados para formular una respuesta a este cuestionamiento.

3. Sección tercera:

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

La característica más sobresaliente de la reforma de pensiones salvadoreña es que fue de carácter sustitutivo. Es decir, que sustituyó el anterior sistema público por un sistema privado de capitalización individual. Este es un hecho de especial relevancia porque la reforma aplicada en El Salvador ha sido señalada como el esquema más costoso en términos económicos y, por tanto, de difícil implementación en un contexto democrático consolidado (las estimaciones en el cuadro 2 lo sustentan). Esta reforma estuvo inspirada en la que Chile llevó a cabo en 1980, con la diferencia de que en Chile fue impulsada en el régimen autoritario de Augusto Pinochet; y en El Salvador se impulsó en concomitancia con el proceso de pacificación y democratización luego de la Guerra Civil.

En otros países cuya democracia está más consolidada también apareció la propuesta de reforma sustitutiva. Sin embargo, en esos países este tipo de reforma no superó las barreras políticas de un esquema tan costoso, cosa que sí se logró en El Salvador. Esta peculiaridad (no exclusiva de El Salvador) ha sido señalada y estudiada por Mesa-Lago y Müller (2002).

Según Dada (2017) y Vidal (2017) las reformas de pensiones deben comprenderse como parte de la implementación del modelo económico neoliberal y de la consolidación de los grupos económicos poderosos en las actividades financieras, la cual fue posible gracias a la influencia de estos grupos sobre la política económica de El Salvador (Segovia, 2005) y a vínculos familiares y económicos fuertes (Paniagua, 2002). Esta influencia en la política económica es especialmente efectiva por las prácticas políticas formales, como: la participación en instituciones públicas autónomas (Waxenecker, 2017, 53); la conducción de ciertas carteras del Estado (Segovia, 2005, 89) o cuando los partidos políticos que defienden los intereses de estos grupos desdibujan las atribuciones de los diferentes órganos del Estado, particularmente las del órgano Legislativo (Schneider, 2014, 225-229).

Pero también -y cada vez más- recurren a prácticas políticas informales como el derecho de picaporte³⁴ o las estrechas relaciones familiares para acceder a los círculos de poder (Segovia, 2005, 91).

Se debe destacar, entre todas las decisiones económicas bajo influencia de los grupos con intereses en el sector financiero, el uso de la política fiscal en el proceso de consolidación de actividades financieras, particularmente el uso de la deuda pública como amortiguador de los altos costos económicos de decisiones como la reprivatización y saneamiento de la banca o las reformas de pensiones y las disposiciones tributarias que les facilitaron vender los bancos sin pagar impuestos por ello (ICEFI, 2015, 132).

Por ejemplo, la reforma de pensiones aprobada en 1996 permitió ampliar la órbita de valorización del capital financiero en el cual tenían participación protagónica algunos grupos de poder económico nacional (Paniagua, 2002), pero luego de un proceso de fusiones y adquisiciones de empresas financieras -acentuado entre 2006 y 2009- este capital financiero quedó en manos de empresas extranjeras latinoamericanas. En este último punto es interesante señalar que, aunque el número de fusiones y adquisiciones en El Salvador fue menor que en Costa Rica, Guatemala y Panamá, el monto de esas transacciones supera al de cualquier otro país de la región (Bull y Kasahara, 2013, 255)³⁵. De ahí la centralidad de las disposiciones tributarias para realizar estas operaciones exentas de impuestos (ICEFI, 2015, 199).

Actualmente, la participación de grupos nacionales en actividades financieras es minoritaria y por tanto “no es válido seguir definiendo los grupos económicos salvadoreños por su carácter financiero” (Waxenecker, 2017, 58). Este hecho, lejos de ser resultado de un descenso en la rentabilidad de estas actividades es evidencia del creciente interés de empresas transnacionales por ampliar sus inversiones en sectores altamente rentables.

34 “Es decir, derecho de tocar la puerta y comunicarse informalmente con las más altas autoridades de los países en cualquier momento y circunstancia. Este derecho de picaporte proviene del enorme poderío económico de estos grupos, de su rol central en el financiamiento de las campañas políticas de los partidos en el poder y de su influencia sobre los medios de comunicación social” (Segovia, 2005, 90-91).

35 Según Bull y Kasahara (2013, 255) en El Salvador hubo 20 operaciones de fusión y adquisición entre 2006 y 2009, mientras que en Costa Rica hubo 61 operaciones. Pero el monto transado fue de US\$ 1.307,9 millones en El Salvador, mientras que en Costa Rica fue de US\$ 972,1 millones. Debe aclararse también que los compradores en el caso de las operaciones de El Salvador procedían de Latinoamérica (72% del total), mientras en Costa Rica procedían de Estados Unidos y Canadá (66% del total).

Pero la transnacionalización de las actividades financieras (aseguradoras, banca comercial, AFP, etc.) no acaba con la fuerza de esta fracción del capital para incidir en políticas económicas que les son necesarias y beneficiosas aunque vayan en detrimento de los intereses sociales y, como ejemplo de ello, puede señalarse la re-reforma de pensiones ocurrida en 2017, cuando estas instituciones ya son propiedad de empresas extranjeras.

La magnitud de los beneficios económicos de las AFPs ilustra lo convenientes que las reformas previsionales han resultado para el capital financiero ligado a la administración de fondos de pensiones y lo pernicioso que han resultado para las finanzas públicas y para las personas cotizantes. Pero esto no es suficiente para dilucidar si estos beneficiarios tuvieron influencia significativa en las decisiones que posibilitan estos beneficios o si solo son ganadores fortuitos.

Para entender por qué las decisiones se tomaron aún ante las advertencias y las evidencias de fracaso (para el sector público y la clase trabajadora), se debe revisar el proceso político de decisiones económicas y las personas (naturales o jurídicas) involucradas directa (legislaturas, otros funcionarios y ejecutivo y líderes gremiales) o indirectamente (sector financiero, grupos financieros) en su adopción.

3.1. Características de los procesos de decisiones económicas relativas a pensiones y personas involucradas

En primer lugar se pueden señalar algunos rasgos en los procesos de decisión relacionadas con el sistema de pensiones³⁶, a saber:

1. Son decisiones que no se discuten de manera transparente, participativa y rigurosa, bajo el argumento de que el tiempo para ello se agota. Esto lo señalan Durán y Mesa-Lago (1998, 85) en relación a la reforma de 1996 y, para el caso de la reforma de 2017, María Elena Rivera -estudiosa del sistema previsional salvadoreño- sostiene que hubo cierta apertura a la recepción de propuestas al inicio de la discusión en 2016. Pero a medida que la decisión se hacía más urgente, el proceso de discusión se volvió más cerrado, hasta finalmente discutirse en

³⁶ Se reconoce que varios de estos rasgos son válidos para caracterizar el proceso de decisión de otras medidas económicas (dolarización, apertura comercial, etc.)

una comisión ad hoc³⁷.

En la aprobación del Decreto n° 1217 también hubo señalamientos de que no se tenía conocimiento sobre las implicaciones de ese Decreto y que se trató más bien de una medida electoral ante los resultados desfavorables para el partido ARENA en las elecciones de marzo de 2003 (Diario CoLatino, 2003).

Para el caso de la aprobación del FOP se señaló en su momento que “a pesar del debate en el seno legislativo [...] la aprobación del mismo está *cantada*” (El Diario de Hoy, 2006). Esto ilustra lo estéril de los procesos de debate y resulta en distanciamientos entre fracciones legislativas (La Prensa Gráfica, 2006, 14), lo cual a su vez es caldo de cultivo para el entrapamiento de decisiones importantes para el país, como por ejemplo, una reforma fiscal que no vio la luz³⁸ y para el uso de mecanismos ilegítimos³⁹ para el logro de apoyos legislativos. A su vez, la aprobación de este Fideicomiso se acompañó pronto del Decreto n° 100, la cual es señalada por Héctor Dada Hirezi y por Juan Héctor Vidal como una medida para legitimar un sistema de pensiones que se mostró inconveniente desde poco tiempo después de su aprobación. También como una medida para beneficiar a personas cercanas al Presidente y cuyas pensiones eran muy altas, según Vidal.

Además, la oscuridad mediática en la que ocurren algunos encuentros (reuniones a puerta cerrada) ha sido señalada por al menos un periódico (La Prensa Gráfica, 1996) para la reforma aprobada en 1996 y para la reforma de 2017 también (Diario El Mundo, 2017).

2. Son decisiones tomadas en horarios extremos, conocidas popularmente como *Madrugones*. Así se aprobó la reforma de 1996 (el 20 de diciembre a las 2 am); el Decreto n° 1217 (11 de abril de 2003 a las 2:40 am); el FOP (08 de septiembre de

37 Declaraciones en entrevista realizada para esta investigación.

38 Según declaraciones de Héctor Dada, diputado en ese momento, algunas fracciones legislativas estaban en conversaciones con el ministro de Hacienda de ese entonces José Guillermo Belarmino López Suárez, respecto a una reforma fiscal que incluiría un impuesto predial, pero el ministro López Suárez fue separado de su cargo en mayo de 2006, previo a la aprobación del FOP y del Decreto n° 100.

39 Estos mecanismos pueden incluir transferencias económicas, intercambio de apoyos, etc.

2006 a las 12:52 am); el Decreto n° 100 (13 de septiembre de 2006 a las 11:30 pm) y la reforma de 2017 (28 de septiembre de 2017 a la 1:40 am). Esto tiene implicaciones importantes respecto al seguimiento pormenorizado que pueda hacer la población respecto a estas decisiones. También debe señalarse la influencia que tiene el cansancio físico, el ausentismo y la dispensa de lectura en las decisiones que se toman en esas condiciones.

3. Se aprueban en momentos críticos de ciclo fiscal (aprobación del presupuesto): tres de las decisiones aquí reseñadas se han tomado en las vísperas de la discusión y aprobación del Presupuesto General del Estado para el siguiente año, lo cual se realiza en septiembre de cada año. Este es el caso de la aprobación del FOP, el Decreto n° 100 y la reforma de 2017. Este momento particular en el que se discuten y aprueban estas medidas tiñe de *urgente e impostergable* la toma de decisiones ya que condicionan el Presupuesto del Estado del siguiente año y los requerimientos de financiamiento. Así se justifica la ausencia de debate respecto a la conveniencia de las medidas.

Esto no fue así en la reforma de 1996 (aprobada en diciembre) porque sus impactos fiscales todavía eran desconocidos a ciencia cierta. Tampoco fue así en el Decreto n° 1217 (aprobado en abril) que como ya se mencionó, ha sido señalado como una medida para legitimar un sistema de pensiones inconveniente para las personas trabajadoras (según Dada y Vidal), pero también como una reacción ante el fracaso electoral del partido ARENA en las elecciones de marzo de 2003.

4. Educación previsional deficiente e ignorancia de la clase trabajadora organizada en ambas reformas y en otros procesos de decisión. Esto quedó registrado en los medios de comunicación antes y después de la reforma de 1996 (LPG, 1998; Diario CoLatino, 1999). También lo reporta Aguilera et al (1998, 110) ya que afirma que “De manera general, se puede decir que el sector laboral, desconoce en gran medida las reformas que se están realizando al actual sistema de pensiones y el contenido de la Ley SAP”. En la actualidad, de acuerdo a la Encuesta Longitudinal de Protección Social del 2013 (Rivera, 2017b) tres de cada cuatro encuestados desconoce el porcentaje de su

salario que aporta al sistema previsional, menos de la mitad de trabajadores/as conocen la edad de retiro, más de la mitad de cotizantes al SAP desconocen cómo se calcula la pensión. Respecto a la comisión que cobran las AFPs, únicamente el 6% de los encuestados conocían este porcentaje.

5. Ausencia de estudios actuariales y estudios de impacto fiscal previos a la toma de decisiones en el tema previsional. Esta característica de las decisiones relativas al sistema de pensiones ha sido señalada en reiteradas ocasiones por Carmelo Mesa-Lago, estudioso de los sistemas de pensiones en América Latina y con una amplia lista de publicaciones al respecto.
6. La consigna de la sostenibilidad fiscal como argumento para las decisiones. Esto se cumple en la reforma de 1996, en la que se afirmaba que el sistema público estaba en quiebra y podría caer en impago de las pensiones; en la aprobación del FOP, que fue una estrategia para sortear la dificultad para financiar el pago de las pensiones ante la renuencia de una fracción legislativa a la adquisición de empréstitos para este fin; y en la reforma de 2017, en la que se esgrimió el peligro de caer en impago si no se aprobaba la reforma en ese momento.

Esto no se verifica en los Decretos n° 1217 y n° 100, cuyos impactos fiscales adversos fueron señalados por la fracción legislativa del FMLN y el Centro Democrático, CD (en uno de los casos) en su momento, pero no fueron obstáculo para su aprobación por parte de los partidos de derecha ARENA, Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Partido de Conciliación Nacional (PCN).

En cuanto a las personas involucradas en las decisiones se destaca:

1. La participación limitada o inexistente de la clase trabajadora organizada en los espacios y momentos en los que se deciden modificaciones relativas al sistema de pensiones. Debe destacarse, sin embargo, que el sector laboral agremiado presentó cuestionamientos y críticas a la reforma de 1996, así como a la creación del FOP y a la re-reforma de 2017. Pero su influencia real en la toma de la decisión fue más bien nula. Por ejemplo, en la aprobación de la reforma sustitutiva, la Procuradora de Derechos Humanos de ese entonces, Marina

de Avilés, afirmó: “Hace falta el involucramiento de los sectores que saldrán afectados o beneficiados. Este consenso hace falta en muchas de las leyes que se están dictando, si es para los trabajadores, debe involucrarse a los trabajadores, o a los pensionados, en este caso.” (EDH, 1996).

Otro ejemplo se encuentra en la aprobación del Decreto n° 100 cuando Jaime Rivera, de la Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador (FESTRASPE) declaró que “los espacios que se dan son limitados y en especial cuando atañen a los trabajadores” (Diario CoLatino, 2006).

2. El posicionamiento de la empresa privada en cada una de las decisiones fue distinto: en la reforma de 1996 mostraban recelo frente a la reforma sustitutiva, fundamentalmente ante la posibilidad de que los costos de transición se tradujeran en incremento en los impuestos. También les inquietaba que el aumento en las cotizaciones elevara los salarios; criticaban que la propuesta no contemplaba mecanismos para incrementar la cobertura y dudaban que se diera un proceso competitivo entre las AFPs por la estrechez del mercado laboral salvadoreño. (Aguilera *et al*, 1998, 109-110). Sin embargo, a pesar del escepticismo, no opusieron una resistencia perceptible ni se ha encontrado pronunciamientos públicos respecto de la decisión de reforma finalmente adoptada. Tampoco se registran reacciones de la empresa privada frente al Decreto n° 1217, la creación del FOP o el Decreto n° 100.

Pero, por otra parte, la participación de la empresa privada aglutinada en Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) fue notoria en el reciente proceso de re- reforma en 2017, tanto en la propuesta como en el posicionamiento público. Esto lo hizo de forma directa y también a través de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP), de la cual formó parte.

3. El papel activo de las AFPs una vez constituidas y su acceso a la Asamblea Legislativa. Esto último se evidenció en 1998 cuando, ante la posibilidad de un retraso en la entrada en vigencia de la reforma aprobada en 1996, alegaron que enviarían a una comisión a dialogar con los diputados de la Asamblea Legislativa (EDH, 1998).

Su participación fue notoria también en el proceso de deliberación sobre las reformas a la Ley SAP en 2006 (conocidas como Decreto n° 100) ya que urgieron al órgano ejecutivo y al legislativo a aprobar reformas a la LSAP, de tal manera que se ampliaran los nichos de inversión de los fondos de cotizantes (LPG, 2006). Además, en el proceso de reforma de 2017, ASAFONDOS tuvo un papel protagónico, especialmente a través de su participación en la ICP y a través de su acceso directo al ejecutivo: “Las AFPs expresaron al Presidente y sus funcionarios su deseo de conocer el Diagnóstico del Gobierno sobre pensiones, de hacer una discusión de los estudios que está por entregar el BID y de participar en la búsqueda de mejoras al sistema de pensiones para lograr una buena pensión para sus afiliados” (ASAFONDOS, s/f).

4. La exclusión de expertos de talla internacional cuya opinión difiere de la opinión oficial. Esto ilustra con un hecho documentado por Durán y Mesa-Lago (1998, 5) cuando afirman que hubo una persona experta de la OIT cuya opinión no fue considerada por ser su informe posterior a la decisión; y con la poca atención que se prestó a las recomendaciones del mismo Mesa-Lago en 1996. De hecho, en una entrevista realizada con motivo de esta investigación, el Dr. Mesa-Lago afirma que estuvo a punto de ser declarado *persona non grata* en los años 90', lo cual ha confirmado el Dr. Héctor Dada Hirezi, también entrevistado para esta investigación. Esta deliberada exclusión se repitió en el proceso de 2017: el Dr. Mesa-Lago ofreció sus valoraciones técnicas desinteresadamente a las personas de la asamblea legislativa involucradas en la discusión (Comisión de Hacienda) y, pese a que su ofrecimiento fue del conocimiento de los funcionarios, no obtuvo respuesta al respecto. Por su parte, María Elena Rivera, también investigadora con amplia trayectoria en el tema previsional, en una entrevista con propósito de esta investigación confirmó lo inútil de los esfuerzos de Mesa-Lago por tener audiencia en las instancias públicas llamadas a discutir el tema.
5. El partido FMLN como un polo de oposición a las cuatro decisiones aquí analizadas. En estos cuatro casos, fue la fracción legislativa del FMLN la que opuso resistencia a las medidas, tanto por el compromiso económico que esto implicaba

para la hacienda pública como por el impacto negativo sobre las personas cotizantes y pensionadas. Sin embargo, la re-reforma ocurrida en 2017, la posición del FMLN fue diferente ya que detentaba la presidencia de la República; eso no impidió que igual que en los casos previos, su propuesta fuera desestimada y rechazada por el resto de partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa, pero le dio un margen de maniobra para la negociación, aunque limitado (Barrera, 2017).

3.2. Los grupos financieros y su influencia en las decisiones relativas a pensiones -y por tanto, deuda pública-.

La influencia de los grupos financieros en general -y de las AFPs en particular- en las decisiones económicas estudiadas en la presente investigación ha sido rastreada a través de los mecanismos que se considera que canalizan esta influencia. En primer lugar se hablará de un mecanismo político conocido en la literatura como la puerta giratoria. En segundo lugar se reseñará el mecanismo mediático de generación de una opinión pública favorable a las medidas que benefician a estos grupos. En tercer lugar se hará alusión a los mecanismos académicos, en el cual se destaca el papel de FUSADES en tanto institución de investigación cuyo marco de análisis es convergente con los intereses del capital financiero. Finalmente se presenta una lectura conjunta de los mecanismos y de la influencia de los grupos financieros.

3.2.1. Mecanismo político: la puerta giratoria.

Garay (en Waxenecker, 2017, 49) define puertas giratorias como el fenómeno que permite a personas trasladarse de altos cargos del sector público hacia el sector privado y viceversa. De acuerdo con Waxenecker (2017, 51), en El Salvador estas son expresión de “las contradicciones socio-políticas del propio país y un mecanismo de perpetuación del predominio político cuasi histórico de un núcleo económico hegemónico (especialmente durante la primera administración de ARENA, por la relación entre el gobierno y FUSADES)”.

Sin lugar a dudas, el movimiento de altos funcionarios y empresarios entre juntas directivas de AFP, FUSADES y el GOES (no necesariamente en ese orden) es una muestra clara de las puertas giratorias en El Salvador,

formó parte de la Junta Directiva de AFP Confía, primero como director suplente y luego como director secretario. De igual manera, José Carlos Bonilla Larreynaga fue segundo vicepresidente del BCR durante la administración Cristiani y desde el 2011 ha formado parte de la Junta Directiva de la AFP Crecer. Finalmente, Orlando Martínez Orellana, uno de los principales defensores de la reforma sustitutiva⁴⁰ y asesor de la Comisión Técnica para la reforma de pensiones de 1996, ejerció el cargo de segundo director suplente entre el 2014 y 2016 en la AFP Crecer.

- **Ruta 3: FUSADES → AFP:** esta ruta ha sido la más utilizada. Alejandro Cristiani (hijo del expresidente Cristiani), Ricardo Kriete, José Gómez Aguirreurreta y Enrique Antonio Luna Roshardt fueron fundadores de FUSADES y luego se desempeñaron como miembros de la junta directiva de AFP Confía. Por otro lado, Miguel Arturo Dueñas (también financista del partido ARENA), Luis Rolando Álvarez Prunera y Víctor Javier Alfaro Camacho también fueron miembros fundadores de FUSADES y se han desempeñado como directivos de AFP Crecer.
- **Ruta 4: Gobierno → AFP → Gobierno → FUSADES:** Roberto Murray Meza fue director propietario del BCR durante la administración Cristiani, entre 1998 y 2003 fue primer director propietario de AFP Confía, fue primer designado a la Presidencia durante el período Flores y actualmente es asesor de FUSADES.
- **Ruta 5: FUSADES → AFP → Gobierno:** Carlos Quintanilla Schmidt fue fundador de FUSADES, en 1998 fue nombrado Director Secretario de AFP Confía y durante la administración Flores (1999-2004) se desempeñó como Vicepresidente de El Salvador.

Lo anterior es una pequeña muestra del estrecho vínculo que ha existido entre los altos funcionarios de las instituciones públicas señaladas, con las administradoras de pensiones y con FUSADES. Como se verifica, es posible mapear diferentes rutas de acceso al poder en los periodos en los que se tomaron decisiones importantes respecto al sistema de pensiones, como es el caso de la reforma sustitutiva y el Decreto n° 1217. En relación

40 De hecho existió un debate entre Orlando Martínez y Carmelo Mesa-Lago respecto a la crítica del segundo respecto a los planteamientos del primero. Ello fue documentado en Martínez y Mesa-Lago (1998)

a las medidas de 2006 (FOP y Decreto n° 100) no se ha identificado canales de influencia de los grupos financieros, aunque probablemente esto se relacione con un distanciamiento entre la fracción financiera del empresariado y el gobierno, cosa que ha sido señalada por Schneider (2015, 214) e ilustrada por Segovia (2005, 87). Por su parte, la re-reforma de 2017 aún es reciente para ser analizada en estos términos, aunque en este caso es más evidente la influencia de estos grupos a través de mecanismos académicos y mediáticos.

Por otro lado, resulta llamativo que el expresidente Alfredo Félix Cristiani y Roberto Orellana Milla (presidente del BCR de 1989 a 1998) no aparezcan en la junta directiva de ninguna AFP, aun cuando de acuerdo a Dada (2017) y Vidal (2017) ambos fueron actores clave en el proceso de privatización del sistema de pensiones y, además, ambos fueron parte de FUSADES. Únicamente puede vincularse de manera indirecta a Alfredo Cristiani con la administración de fondos de pensiones, ya que en la junta directiva de AFP Confía aparecen Alejandro Cristiani (su hijo) y otro familiar, Félix Cristiani Moscoso (ver Anexo 1). Además, figuran también diferentes funcionarios vinculados con su gestión, como se puede verificar en las rutas descritas previamente.

Finalmente, aunque el análisis se ha limitado a las rutas entre tres instituciones, existen otras rutas y vinculaciones importantes. Entre ellas, destaca el caso de Roberto Julián Altamirano Basil quien se desempeñó como primer director suplente de AFP Confía y actualmente es secretario de la junta general ordinaria de accionistas y director secretario de la junta directiva de *El Diario de Hoy*. Por otro lado, Mauricio Interiano Orellana, es miembro de la junta directiva desde AFP Crecer desde 2009 y actualmente es el presidente del Consejo Nacional Ejecutivo del partido ARENA.

El caso de esta última persona ofrece un ejemplo ilustrativo de cómo los intereses del capital financiero pueden filtrarse en el rumbo de la política fiscal. Según *El Diario de Hoy* del 14 de febrero de 2017, Mauricio Interiano, en su calidad de presidente del partido ARENA, exigió al FMLN el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal aprobada en 2016, argumentando que no se puede exigir más impuestos a la población⁴¹. Esto es irónico, pues él mismo integra la junta directiva de una empresa

41 La postura de Interiano contradice a la misma Ley de Responsabilidad Fiscal, ya que uno de las medidas que ésta recomienda es el incremento de la carga tributaria hasta llegar al 17% del PIB. Por tanto, es el cumplimiento de esta Ley el que contempla el incremento impositivo y no su incumplimiento como podría derivarse de la postura de Interiano.

(AFP Crecer) cuyo lucro ha sido propiciado por la existencia de un sistema de pensiones que ha erosionado las finanzas públicas. Esto último se verifica con información de la sección segunda de esta investigación y también se encontrarán más elementos en este aspecto en la sección cuarta.

3.2.2. Mecanismos mediáticos: el respaldo de los principales generadores de opinión pública

El rol de los medios de comunicación es clave en la legitimación o deslegitimación de un determinado estado de las cosas. De hecho, “el rol de los medios de comunicación en manos de las élites para seguir justificando un sistema que produce estas desigualdades se [convierte] en un factor importante para explicar cómo se [genera] y se [refuerza], la captura política” (Crabtree y Durand, 2017, 29).

El presente estudio se circunscribe a la prensa escrita. Según Becerra y Mastrini (2009, 89-90) los dos principales medios de comunicación escrita en El Salvador son *La Prensa Gráfica* (LPG) y *El Diario de Hoy* (EDH) ya que ambos concentran el 72,6% del total de periódicos que circulan (39,1% y 33,5%, respectivamente). Estos periódicos han manifestado en sus editoriales una postura muy alineada con los intereses de grupos financieros en, por ejemplo, su posicionamiento respecto al problema fiscal como resultado de despilfarro (sin vínculo con las pensiones) y en su retórica sobre el despojo del gobierno a los trabajadores para referirse a la propuesta de reforma previsional del gobierno en 2017.

Además, según Becerra y Mastrini (2009, 94) en El Salvador “se ha podido apreciar, más allá de los números, una estrecha relación entre el poder político y el poder mediático, especialmente con el partido [entonces] gobernante ARENA”⁴².

En el cuadro 4 se presenta un resumen de editoriales de estos medios durante la entrada en vigencia del SAP y durante la reforma del FOP. En los diferentes editoriales se destaca lo positivo de las reformas y se critican las posturas que se oponían a las mismas.

⁴² De hecho, en ese momento detentaba la presidencia Elías Antonio Saca, quien era dueño de varias estaciones de radio y que también fue Presidente del partido ARENA (mientras era Presidente de la República).

Con respecto a la discusión de la reforma aprobada en 2017, ambos medios fueron duramente criticados por presentar portadas falsas el tres de febrero del 2016 sin explicitar que eran campos pagados. El título de las portadas decía “Se prevé en El Salvador el Robo del Siglo”, sin explicitar a que se refería. Sin embargo, previamente se había manejado mediáticamente la propuesta de reforma previsional del GOES como un robo a los trabajadores (Flores, 2016).

Por otro lado, diferentes noticias publicadas por estos medios⁴³ apoyaban la propuesta de la reforma de pensiones de la ICP. Destaca la publicación del 11 de julio de 2017 de EDH señalando: “Banco Mundial avala propuesta de Iniciativa Ciudadana”, en la misma línea LPG el 12 de julio 2017 señalaba: “Afirman que la propuesta ICP es la más sólida para reformar pensiones”. De acuerdo a la noticia publicada por el *Diario CoLatino* el 13 de julio, el director del Banco Mundial desmintió esas afirmaciones, pues no existían estudios actuariales que sustentaran la reforma (se añade esta noticia en el seguimiento para que pueda consultarse).

43 En julio, septiembre y octubre del 2017 el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) realizó un seguimiento de medios sobre diferentes temáticas, entre ellas el sistema de pensiones. En el Anexo 2 se presentan el seguimiento de estas noticias.

Cuadro 4: Editoriales de EDH y LPG durante la entrada en vigencia del SAP y del FOP

Fecha	Editorial	Periódico	Reforma	Temática abordada
14 de abril de 1998	Véanse con lupa esas cifras	EDH	Sustitutiva	Se critica el estudio “Evaluación de la Reforma de Pensiones en el Salvador” de Durán y Mesa-Lago. Se argumenta que en Chile no se derrumbó el Estado por los costos fiscales y que la población está de acuerdo con la administración de las AFP. Se critica la posibilidad de un sistema mixto
15 de abril de 1998	Avanza la modernización	LPG	Sustitutiva	Se reconoce la privatización del sistema de pensiones como un avance en la modernización del país.
15 de abril de 1998	El beneficio compartido	LPG	Sustitutiva	Se aseguraba que la privatización era un mecanismo de transparencia y eficiencia, esto último porque permitiría canalizar ahorro privado hacia inversión.
4 de septiembre de 2006	Presentan al Legislativo la reforma a las AFP	EDH	FOP	Se manifiesta apoyo a la reforma que dio lugar al FOP, además se critica la posibilidad de un sistema mixto.
5 de septiembre 2006	Pensiones: logrando lo mejor posible con lo que se tiene (ensayo de Rafael Castellanos)	LPG	FOP	Se reconoce la necesidad de ajustes fiscales (ingreso y gasto) pero se argumenta que esto daría beneficio político al FMLN, lo cual, de acuerdo con Rafael Castellanos, no era aceptable.
31 de julio del 2017	Sala frena intento de despojo de ahorros del trabajador	EDH	Incremento al techo del FOP (declarado inconstitucional)	En la introducción del editorial se apunta tajantemente: “los ahorros de los trabajadores como las ganancias y los salarios de los salvadoreños, son, para los socialistas del Siglo XXI, un botín, algo que esté allí para metérselo en sus bolsillos”.
05 de septiembre 2017	No les alcanza porque gastan como marineros borrachos	EDH	Re-reforma	Se asegura que el problema de las finanzas públicas se debía exclusivamente a la ineficiencia del gasto público y al despilfarro en la administración gubernamental.
28 de septiembre 2017	El triunfo de las instituciones democráticas (editorial de Manuel Enrique Hinds)	EDH	Re-reforma	Hinds afirma que la reforma de pensiones del 2017 es “el éxito institucional más importante en la historia de nuestra joven democracia”. Además, se sostiene que la reforma de previsual realizada beneficia a los pensionados presentes y futuros.
29 de septiembre 2017	La reforma de pensiones se logró en el último minuto, y ojalá que el sistema se establezca para beneficio de todos	LPG	Re-reforma	Se señala que la reforma de pensiones fue necesaria ante la ausencia de medidas para “poner en orden las finanzas públicas”. Afirma que la propuesta del Gobierno estaba centrada en disminuir las obligaciones gubernamentales. Por el contrario, respecto al partido de oposición apunta que estaban más dirigidas a “la salvaguarda de los cotizantes y de la ciudadanía en general”

Fuente: elaboración propia con base en EDH (1998 y 2006), LPG (1998) y Castellanos (2006).

Otros titulares que destacan son los relacionados con la cobertura de la reforma al FOP del 18 de julio 2017. En esa ocasión, la reforma aprobada permitía incrementar el techo de los CIP A de 45% a 50% del fondo de pensiones. El titular de LPG fue “Aval para que GOES tome más ahorro de pensiones” mientras que el EDH “Gobierno tomará \$500 millones más del ahorro de pensiones”. Esta reforma sería declarada posteriormente inconstitucional. Sin embargo, llama la atención que los mismos medios que defendían la creación del FOP y lo describían como un mecanismo de financiamiento, ahora lo presentaban como “dinero que el GOES tomaría de los trabajadores”.

Finalmente, como muestra el Cuadro 4, durante el 2017 los editoriales del EDH cuestionaron tajantemente al GOES por la ineficiencia del gasto público y por su supuesto interés en apropiarse del ahorro de los trabajadores. Por el lado de la reforma, el editorial escrito por Manuel Hinds en EDH señala que es un éxito de la democracia, mientras que LPG afirma que la reforma fue necesaria por la ausencia de orden en las finanzas públicas y asegura que la reforma propuesta por la ICP defendía los intereses de la ciudadanía en general.

3.2.3. Mecanismos académicos: el caso de FUSADES

Jeffrey Winters (en Crabtree y Durand, 2017, 28) argumenta que:

“En los países donde hay garantías legales efectivas del derecho a la propiedad (son) *oligarcas* aquellos que poseen los recursos materiales suficientes como para defenderse de las amenazas potenciales contra su poder y estatus [utilizando su dinero para] *influir en el campo de la investigación científica* y hasta en el debate público”.

En el caso de El Salvador, FUSADES ha jugado un rol importante como tanque de pensamiento en la sustentación académica de las políticas impulsadas desde los años noventa. Según Segovia (2002, 27), FUSADES surgió con apoyo financiero de Estados Unidos para promover la estratégica económica norteamericana. En este sentido, sus análisis y propuestas respondieron- y siguen respondiendo- a la promoción de un modelo basado en la iniciativa privada y el libre comercio. De hecho, los documentos elaborados por esta institución sirvieron como programas

económicos durante el primer gobierno del partido ARENA. Sin embargo, la vinculación de este tanque de pensamiento con el espectro político no se limita al partido político ARENA ya que, de acuerdo con Waxenecker (2017, 34), FUSADES se encuentra entre las cuatro gremiales salvadoreñas con mayor nivel de conexión con la gran empresa, lo cual facilita la defensa de intereses en común y el statu quo.

Respecto al tema previsional, FUSADES (1993) reconoció durante la administración Cristiani (1989-1994) que la reforma de pensiones ya se contemplaba en la agenda de política pública, pero “por la importancia estratégica se [atendió] con mayor prioridad los componentes correspondientes a la privatización bancaria, la desregulación del mercado de dinero y el desarrollo del mercado de valores, dejando para fases posteriores lo relativo a las instituciones de previsión y de seguros” (FUSADES, 1993). En este mismo documento, señala que la reforma más apropiada sería establecer un sistema de capitalización individual, aunque no entra en detalles sobre cómo realizar esta transformación ni especifica si la administración debe ser privada o pública.

En la misma línea, en la estrategia para la administración gubernamental del ex presidente Armando Calderón Sol (1994-1999), FUSADES apuntó que, en materia previsional, había dos opciones de política pública: 1) reducir los beneficios previsionales a través de cambios paramétricos; 2) realizar una reforma sustitutiva hacia un sistema de capitalización individual, el cual es calificado por FUSADES como un cambio oportuno, porque el sistema de reparto tenía relativamente poco tiempo de estar funcionando. Sin embargo, respecto a esta última opción, señaló que “se requiere evaluar con mayor precisión los costos de transición al nuevo sistema, *prever que la operación se podrá financiar parcialmente con bonos públicos* y que es necesario evitar adicionar impuestos al trabajo” (FUSADES, 1994, 23. Énfasis propio). Es decir, dos años previos a la reforma sustitutiva, FUSADES reconoció la necesidad de estudios actuariales que respaldaran este tipo de reforma y la probable emisión de deuda pública para financiarla.

No obstante estos documentos, el papel de FUSADES en la reforma de 1996 no fue protagónico: como se señaló anteriormente. La propuesta de reforma sustitutiva fue liderada por el gobierno de turno, el cual compartía la visión económica y política de este tanque de pensamiento, a tal punto que los ministros y viceministros de Economía y Hacienda de la

administración de Calderón Sol procedían de FUSADES y, por tanto, era esperable que sus decisiones respondieran a esta visión⁴⁴.

En el caso de la reforma de pensiones del 2017, FUSADES jugó un papel diferente en dos aspectos: 1) fue una de las instituciones miembro de la ICP, iniciativa que presentó la propuesta que predominó finalmente en la reforma aprobada y que se estaba ligada explícitamente a las Administradoras de Fondo de Pensiones⁴⁵; 2) caracterizó el problema de la deuda como un problema de despilfarro durante los gobiernos del FMLN y a la propuesta de reforma del Gobierno como confiscatoria del fondo de pensiones ante los problemas fiscales (FUSADES, 2017).

Respecto a este último punto, la ICP -de la que FUSADES es parte-reconoció en sus documentos oficiales que las reformas previsionales realizadas entre 1996 y 2016 generaron fuertes presiones fiscales. En el resumen ejecutivo de su propuesta de reforma de pensiones afirman:

“Dichas reservas -las que se utilizarían para el pago de pensiones de las personas que quedaron en el sistema de reparto- se agotaron a partir del año 2002, y hubo necesidad de que el Estado incluyera una partida dentro del Presupuesto General de la Nación para transferir recursos a estos institutos a fin de que hicieran efectivo el pago de pensiones a su población afiliada y el reconocimiento de derechos a los afiliados al nuevo sistema que cotizaron previamente con ellos. En este último caso, en varias oportunidades, se efectuaron cambios a la manera de reconocer esos derechos (2001, 2003, y 2006), ocasionando un incremento en el costo a cargo del Estado durante la transición, ya que implicaron mejorar beneficios a estos segmentos de la población afiliada al SAP (optados), aumentando las presiones fiscales y la deuda, al no establecerse una fuente de recursos propios para cumplir estos compromisos de pago” (ICP, 2017, 4).

Sin embargo, a nivel mediático la ICP afirmaba que “el problema fiscal del gobierno no son las pensiones. Es el uso irresponsable del dinero de la gente” (Álvarez, 2017).

44 Los siguientes ministros o viceministros de Hacienda o Economía fueron miembros fundadores de Fusades: Enrique Borgo Bustamante, Ricardo Montenegro, Manuel Enrique Hinds, José Luis Trigueros, Luis Enrique Córdova, Eduardo Zablah, Eduardo Arturo Ayala. Sumado a lo anterior, el presidente Calderón Sol también fue miembro fundador del tanque de pensamiento.

45 Ver Barrera (2017).

Por otro lado, en un documento publicado en 2001, tres años después de entrado en vigencia el nuevo sistema, FUSADES advirtió sobre el impacto que la reforma previsional de 1996 generaría sobre las finanzas públicas: “Sobre el tema de pensiones, FUSADES ha subrayado en diversas oportunidades *la necesidad de realizar una nueva reforma del sistema previsional para compatibilizar sus beneficios con las posibilidades reales de financiamiento del país*” (Acevedo, 2001, 43. Énfasis propio). Además, fue claro en señalar el impacto de mediano plazo en las finanzas: “Uno de los principales factores de presión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, *lo constituye el financiamiento del legado del régimen previsional público tras la reforma del antiguo sistema de reparto* llevada a cabo en 1998 y su sustitución parcial por un régimen privado de capitalización” (Acevedo, 2001, 20. Énfasis propio).

Sumado a lo anterior, en una entrevista en el 2006 después de la aprobación del FOP, Álvaro Trigueros, jefe de macroeconomía de FUSADES en ese entonces y actualmente director de Estudios Económicos de la misma institución, reconoció la necesidad de un pacto fiscal para solucionar el problema de la deuda previsional. En esa entrevista, Trigueros afirmó que la reforma de 1998 debió acompañarse de una reforma fiscal (Cantizzano, 2006) (Ver fotografía de la noticia en imagen A3.1 de Anexo 3).

Por tanto, desde la perspectiva de esta investigación, el problema no reside en que FUSADES sea un tanque de pensamiento cuyos estudios arrancan de un marco conceptual favorable a la iniciativa empresarial privada y el libre mercado, lo cual a su vez converge con los intereses del sector empresarial (en este caso en particular, del sector financiero). Más bien se destaca como problemática su función como institución que canaliza unos intereses económicos en la medida en que legitima estos intereses y propone medidas que se presentan como de interés general. Esto último lo logra justamente porque no explicita la convergencia de sus planteamientos con intereses particulares, sino que los presenta como estrictamente técnicos (neutrales e imparciales).

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la participación de FUSADES en la ICP, que fue una iniciativa que propuso una reforma de pensiones basada en una consulta abierta, pero cuyo contenido dejaba muy en segundo plano el problema de la estrecha cobertura, a la vez que proponía que las personas cotizantes vieran reducido su aporte de ahorro individual –del cual depende su pensión– en aras de financiar un componente colectivo que aliviaría los compromisos con los pensionados. Pero, por

otra parte, reducía de manera ínfima la alícuota que las AFPs deducen de la cotización en concepto de comisión y pago de seguros.

A manera de síntesis: la puerta giratoria ilustra el tránsito de personas de una institución a otra y la circulación de una influencia política por esos canales. Esos puentes que ligan a estas instituciones incluyen: filiaciones partidarias, intereses económicos, marco analítico y visiones compartidas o vínculos familiares. Todos o algunos de los elementos han posibilitado el tránsito de las personas antes mencionadas, en las direcciones descritas.

Además, este tránsito ocurre y se legitima en un entorno social y político que asume una visión común difundida a través de los medios de comunicación. Por su parte, estos medios se nutren de contenido que procede principalmente de opiniones, estudios, documentos y análisis de tanques de pensamiento, en este caso FUSADES como el más notorio, los cuales dan soporte técnico y legitimidad académica a directrices económicas que resultan de la aplicación de un marco conceptual hegemónico que es funcional a los intereses de grupos financieros. En el caso de esta investigación, esos intereses se evidencian en la defensa de un sistema de pensiones que no beneficia a la población cotizante y que se implementó y se mantiene a costa de las finanzas públicas.

4. Sección cuarta:

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

La principal fuente de ganancia de las AFPs es la comisión que cobran por la administración de los fondos. La Ley del SAP establece el máximo de comisión que pueden cobrar y esta se aplica como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC), de tal manera que las AFPs no están obligadas a cobrar este máximo. De hecho, la idea es que la competencia entre ellas haga que cobren menos para atraer un mayor número de cotizantes. Sin embargo, el tamaño del mercado de trabajo salvadoreño provocó que la administración de las pensiones quedara en manos de un duopolio (AFP Confía y AFP Crecer) y no exista competencia⁴⁶. Es más: ambas AFP cobran la máxima comisión que permite la ley y ambas ofrecen tasas de rentabilidad similares. Además, la comisión que cobran las AFPs contempla un porcentaje para el seguro de invalidez y sobrevivencia pero, de acuerdo a la Superintendencia de Competencia (2015): “Las sociedades Asesuisa Vida, S.A. Seguros de Personas, Sisa Vida, S. A. Seguros de Personas, y AIG Vida, S.A. Seguros de Personas cometieron las prácticas anticompetitivas descritas en el artículo 25 letras c) y d) de la Ley de Competencia, *al haber acordado manipular las ofertas y repartirse las licitaciones públicas I-2008, I-2009, I-2010 y I-2011 convocadas por AFP Crecer y AFP Confía, para contratar el SIS -seguro de invalidez y sobrevivencia- de sus afiliados*” (Énfasis propio).

Asesuisa S.A. ha formado parte del conglomerado financiero del Banco Agrícola (Bancolombia), ligado históricamente a AFP Crecer. Por su parte, Sisa Vida S.A. ha pertenecido al conglomerado financiero del Banco Cuscatlán (antes Banco Citi y ahora Grupo Terra), ligado a AFP Confía (Vidal, 2010; Waxenecker, 2017). Por esta razón se puede afirmar que los mismos conglomerados financieros se benefician de las prácticas anticompetitivas señaladas a través de otras actividades financieras como las aseguradoras. Por esta razón, para cuantificar la rentabilidad de las

46 Este riesgo fue señalado por Durán y Mesa-Lago (1998, 83): “Debido al pequeño tamaño del mercado de asegurados salvadoreño [...] probablemente, a largo plazo, operarán tres AFP en El Salvador, lo que resultará en un oligopolio.” Estos autores también señalaron que, debido a lo anterior “no existirá competencia real”.

actividades financieras asociadas a la administración de pensiones, se debe considerar la comisión en su totalidad (pago por administración más seguro).

En la columna C del Cuadro 5 se presenta la comisión máxima que las AFPs han cobrado desde 1998 hasta el 2016. Esta comisión ha oscilado entre 3,5% del ingreso base de cotización en 1998, hasta 2,2% en 2016. Al considerar esta comisión como porcentaje de la cotización total (columna B), la comisión ha transitado de un 36,84% del total de la cotización en 1998, hasta 16,92% en 2016 (columna D).

Una mirada más agregada indica que de los US\$ 8.114,35 millones que se recaudó en el período 1998-2016, US\$ 1.646,31 millones fueron para comisión. Es decir, el pago de la comisión a las AFPs en todo ese período representa el 20,3% de las cotizaciones totales.

Se debe aclarar que la rentabilidad estimada en el párrafo anterior asume que las AFPs sólo reciben la comisión y no la invierten, pero evidentemente, al ser instituciones financieras, las AFPs rentabilizan sus ingresos con inversiones. En el Cuadro 5 se estima cuánto obtendrían las administradoras si invirtieran en instrumentos financieros similares a aquéllos en los que colocan el fondo de las personas cotizantes⁴⁷. Se ha utilizado esta rentabilidad como el escenario más conservador para las AFPs, ya que, a diferencia del fondo de pensiones, las administradoras no están obligadas a adquirir ciertos instrumentos de deuda que son, por cierto, los que han ofrecido una baja rentabilidad en los últimos años (como los CIP, por ejemplo). Aun así, los resultados son favorables a las actividades de administración de fondos.

⁴⁷ Se asume capitalización anual de los fondos, los cálculos no difieren en gran medida con respecto a capitalización mensual.

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

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

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

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

Como se ha señalado previamente, la deuda del SPF es la que ha crecido más rápido en los últimos años y la que provocó el impago en el 2017. Por tanto, si la comisión que han cobrado las AFPs privadas, hubiera sido cobrada por una AFP pública, descontando los gastos administrativos, este dinero habría traído un alivio importante para las finanzas públicas

salvadoreñas si se hubieran utilizado para amortiguar los costos de la transición al SAP. Esto no solventaría la deuda pública asociada al sistema de pensiones, ya que ésta seguiría creciendo en los próximos años, pero habría aliviado las finanzas públicas al menos por un tiempo más⁴⁸.

Ahora es necesario colocar otro elemento a consideración: se ha señalado que el monto dirigido a comisión ha representado el 20% del total de lo cotizado. Sin embargo, atendiendo a que el pago de esta comisión obedece a la administración de unos fondos de ahorro; y considerando que una parte de los fondos de pensiones durante el período analizado se dirigió directamente al FOP y por ello las AFPs no han tenido que preocuparse por administrarlo, la comisión por el fondo efectivamente administrado alcanza niveles superiores a los señalados.

A manera de ilustración: si se asume lo señalado por Mesa-Lago (2017) se tiene que, en el 2016, el 81% del fondo de pensiones estaba invertido en instrumentos de deuda pública. De esto se infiere que las AFPs están cobrando comisión por trasladar recursos de los cotizantes al sector público y deben buscar en donde invertir únicamente el 19% restante de esos fondos de pensión. Desde esta perspectiva, si se relaciona a la comisión solamente con este 19% que realmente deben administrar, el peso de la comisión con respecto a la cotización efectivamente administrada equivale al 107,21%⁴⁹. Esto último también podría interpretarse como el costo que tiene para las personas cotizantes la comisión que paga a la AFP por administrar una parte minoritaria de sus ahorros, dado que la ley ya establece el uso que se le dará al resto de los fondos.

Lo anterior es un aspecto relevante de cara a la última reforma del 2017 pues la comisión se reduce inicialmente a 2,0% y luego a 1,9% del IBC y la cotización aumenta a 15%, lo que podría interpretarse como una reducción en la comisión respecto a la cotización. Sin embargo, si se considera que cinco puntos porcentuales de la cotización van directamente a la CGS y dos puntos pertenecen a las AFPs, éstas se desvinculan de buscar rentabilidad a estos fondos. Por tanto, están cobrando una comisión de

48 Un matiz necesario: si la comisión de las AFPs ha sido invertida en instrumentos financieros con mayores rentabilidades a las consideradas en este ejercicio (que es muy probable), los réditos de la administración de pensiones podrían incrementar considerablemente.

49 Del 13% del IBC, 10,8 puntos porcentuales van para la CIAP y 2,2 para la comisión. Si el 81% de los 10,8 puntos porcentuales va para deuda pública, esto deja únicamente 2,05 que las AFPs deben invertir en instrumentos diferentes, por tanto la comisión representa el 107,21% de ese porcentaje.

2,0% sobre 8% que va a la cuenta individual de la persona cotizante. Esto implica que la comisión equivale a un 25% de los fondos administrados, siendo este porcentaje incluso superior al 20,4% que recibieron en 2016⁵⁰.

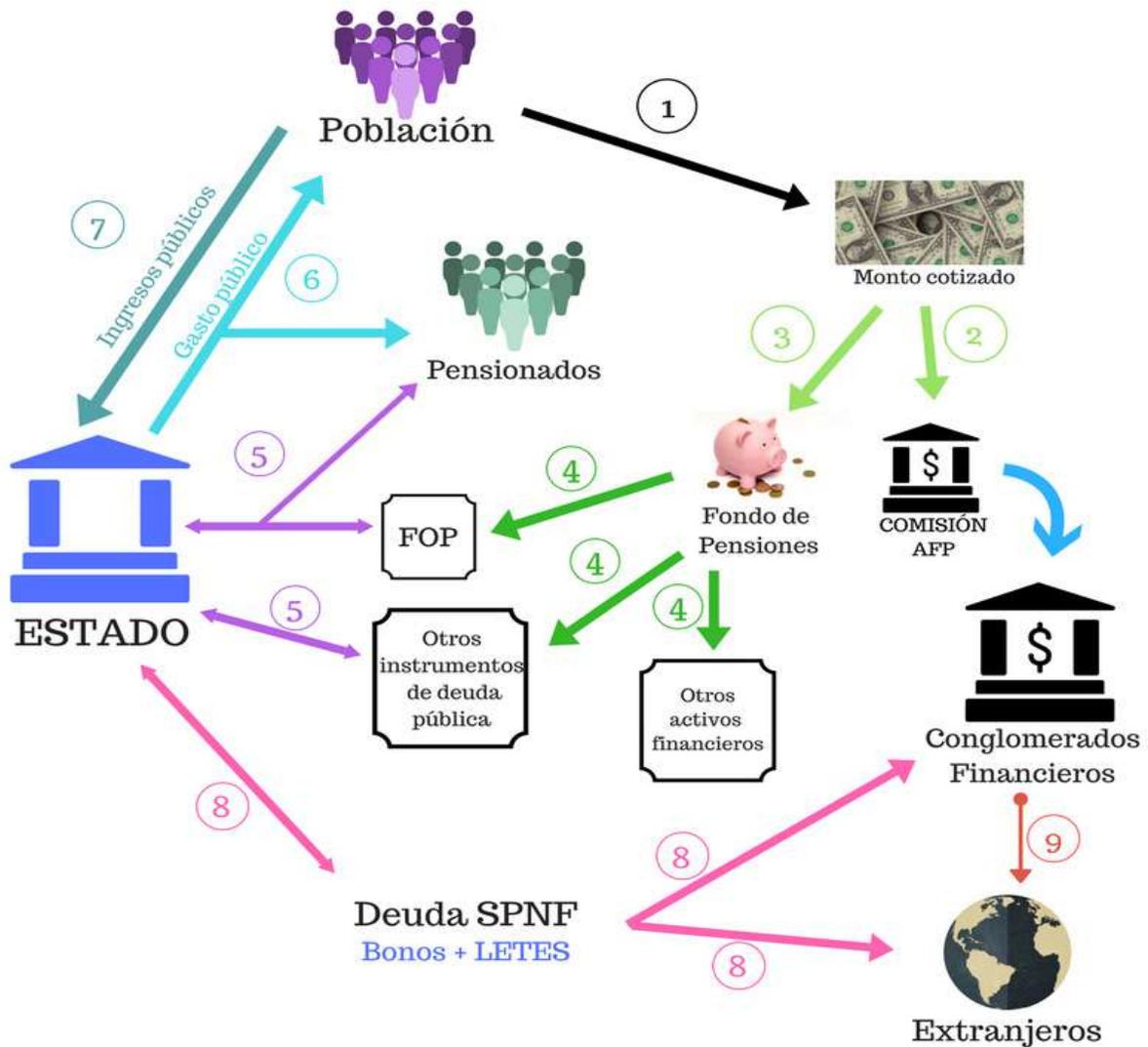
Otra arista a destacar es el impacto fiscal del sistema previsional. Como se señaló en apartados anteriores, la deuda previsional generó fuertes presiones fiscales, no únicamente a través del FOP -que está contemplado en la deuda del SPF-, sino también a través de la venta de bonos antes del 2006 -esto forma parte de la deuda del SPNF-. Esto alteró el funcionamiento del sistema previsional de capitalización individual, que pasó a comportarse indirectamente como uno de reparto, pues el fondo de pensiones del SAP se ha utilizado para pagar las pensiones del SPP a través de su uso en la compra de los CIP.

Debe subrayarse que este uso de los fondos de ahorro fue expuesto a manera de hipótesis por Orellana Martínez (1998, 23), quien indicó que era una “posibilidad para los primeros años de funcionamiento del sistema privado” dado el escaso desarrollo de un mercado de valores en El Salvador. Pero la hipótesis para el investigador Carmelo Mesa-Lago fue que hubo una expectativa de las autoridades públicas impulsoras de la reforma de usar esos fondos para enfrentar los costos de transición: “La LSAP no estableció restricciones e incentivos adecuados para diversificar la cartera de inversión de los fondos de pensiones [...] En mi opinión, esto se hizo porque *el Estado espera financiar la enorme deuda fiscal que generará durante la transición el sistema sustitutivo establecido por la LSAP (64 millones de colones), mediante la colocación de títulos públicos para financiar dicha deuda en las AFPs. Sólo el tiempo podrá determinar si mi hipótesis o la de Martínez es la correcta*” (Mesa-Lago, 1998, 43. Énfasis propio).

Además, esto impactó en el funcionamiento de la política fiscal, ya que una parte del gasto público y del endeudamiento se encuentra comprometido con las obligaciones previsionales. Para explicar este impacto, se presenta el Esquema 2.

⁵⁰ La cotización durante el 2016 fue de 13%, de los cuales 2,2 fueron a la comisión. Por tanto, la parte efectivamente administrada (obviando las inversiones en CIP) fue de 10,8 puntos porcentuales y la comisión representó el 2,4% de lo administrado (2,2/10,8).

Esquema 2: Relaciones entre la población, las instituciones financieras y el Estado. El Salvador, 1998-2016



Fuente: elaboración propia

Para facilitar la comprensión de este esquema se ha colocado un número correlativo a los flujos de dinero entre la población, el sector financiero y el Estado y en ese orden se expondrán a continuación. Las flechas indican la dirección de los flujos.

1. Inicialmente, una parte minoritaria de la población total económicamente activa cotiza al sistema de pensiones privado⁵¹. Para el 2016, el monto cotizado acumulado desde 1998 alcanzó US\$ 8.114,35 millones.

⁵¹ Una de cada cuatro personas de acuerdo a Rivera (2017a).

2. De ese monto cotizado, una parte se dirige al pago de comisión de AFP: entre 1998 y 2016 se pagó un total de US\$ 1.646,31 millones en concepto de comisión por la administración del fondo.
3. El resto del monto cotizado está dirigido al fondo de pensiones formado por las distintas CIAP. Entre 1998 y 2016 el flujo a este fondo por las cotizaciones fue de US\$ 6.468,04 millones.
4. Las AFPs se encargan de invertir el fondo de pensiones para generarle rentabilidad. Durante el 2016 el 81% del fondo se invirtió en instrumentos de deuda pública (FOP + otros instrumentos). De este 81%, 60,7 puntos porcentuales estaban invertidos en el FOP, que ofrece un bajo nivel de rentabilidad. El resto de la cartera se invirtió en instrumentos de bancos, de sociedades nacionales, organismos financieros de desarrollo, valores extranjeros y fondos de titularización (Rivera, 2017a).
5. Los Certificados de Inversión Previsional (CIP) que se manejan a través del FOP sirven para el pago de los pensionados del anterior sistema público (CIP A) y para el pago de CT y CTC (CIP B) (Bolaños, 2013). Como se observa, este funcionamiento del sistema previsional provoca que se mantenga la dinámica de un sistema de reparto, los cotizantes actuales están pagando indirectamente las pensiones de los retirados del SPP a través del FOP. La diferencia radica en que previamente las AFPs cobran una comisión para realizar este traspaso. Por otro lado, Bolaños (2013) y Mesa-Lago (2012) señalan que la rentabilidad de los CIP es muy baja comparada con otros instrumentos públicos -bonos, por ejemplo- esto disminuirá las tasas de reemplazo y el monto de las pensiones los futuros pensionados. Para terminar con este punto, previo a la reforma del 2017, desde el 2006 se emitieron CIP con un plazo de 25 años y con una tasa de amortización creciente (Departamento de Economía, 2017b). Esto ocasiona fuertes presiones fiscales y compromete una parte del gasto público para hacer frente a la amortización de esa deuda. De hecho, en abril del 2017 el gobierno de El Salvador cayó en impago por dejar de honrar deuda de los CIP (Balcáceres, 2017).
6. El gasto público debe repartirse entre los costos de transición al sistema privado, los compromisos adquiridos con el Decreto n° 1217, el FOP y el Decreto n° 100; y las otras obligaciones del Estado: salud, educación, seguridad pública, etc. Este es el primer

presupuesto que presenta explícitamente el costo previsional, sin embargo este costo ha sido un componente permanente en los gastos del Estado en años anteriores (ICEFI, 2017b). Pero lo más importante es que el uso de recursos públicos para el pago de pensiones y del servicio de la deuda que este sistema ha generado (tanto bonos como CIP), reduce los recursos disponibles para cumplir con otras obligaciones del Estado, lo que se traduce en recortes o en nuevo endeudamiento para hacer frente a funciones públicas que el Estado debería cubrir con ingresos corrientes -en ausencia de costos previsionales, por supuesto-.

De acuerdo con el GOES (2016) entre el 2002 y el 2016 el Estado pagó US\$1,672.2 millones en concepto de intereses por Eurobonos y CIP ligados a la deuda previsional, a esto se suma US\$ 339,9 millones en concepto de amortización de los CIP (Departamento de Economía, 2017b). Para el 2016 el gasto presupuestario en pensiones (servicio de la deuda de los CIP y pensión mínima) representó el 4,4% del presupuesto público (GOES, 2016). Esto tiene un especial impacto en una economía en la que entre el 85% y 90% de los recursos públicos están pre asignados por ley (Funde, 2015, 30). Esto es clave para analizar el carácter redistributivo regresivo de la procedencia y del uso de los fondos públicos.

7. Los ingresos públicos que fluyen de las personas (naturales y jurídicas) hacia el Estado y el sistema previsional están muy relacionados en el período estudiado, ya que ante la ausencia de una reforma fiscal, la estrechez de los ingresos para hacer frente a las obligaciones del Estado se ha acentuado debido a la presión de la deuda previsional. Esto es así aun cuando desde la entrada en vigencia del sistema de capitalización individual ya se señalaba la necesidad de una reforma fiscal para hacer frente a los costos de transición. Sin embargo, ésta no se llevó a cabo (La Prensa Gráfica, 2000). Es más, durante el 2006, previo a la aprobación del FOP y con el apoyo de los distintos partidos políticos, se discutió una reforma fiscal para hacer frente a las obligaciones previsionales. En esta reforma se contemplaban impuestos progresivos como el impuesto predial y el impuesto al patrimonio. Sin embargo, en último momento se detuvo la reforma y en cambio se aprobó el FOP con mayoría simple en la Asamblea Legislativa (Dada, 2017).

Así, la aprobación del FOP, el Decreto n° 1217 y el Decreto n° 100 fortalecen el carácter regresivo de la fiscalidad salvadoreña,

ya que el Estado está pagando a los pensionados del SPP y los beneficios complementarios de los optados, con impuestos que pagan personas que ni siquiera se encuentran cotizando al sistema previsional. Esto es particularmente grave en un contexto en el que la política tributaria es en sí misma regresiva (ICEFI, 2015, 171-175).

Más aún, dada la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2016 que establece una meta de carga tributaria de 17% del PIB para el año 2019 (Decreto Legislativo, 2016, 8) y ante la ausencia de una reforma tributaria significativa para lograr este objetivo, el ajuste se está realizando exclusivamente por el lado del gasto. Así, El Salvador se encuentra en una trampa de austeridad que rezaga el gasto de capital y el gasto en desarrollo social en rubros tan sensibles como Salud o Educación (ICEFI, 2017b).

8. La insuficiencia de los ingresos del Estado para hacer frente a sus compromisos le obliga a adquirir deuda pública y por ello se vincula con instituciones financieras en El Salvador y en el extranjero. Nuevamente se aclara que la deuda no es perniciosa por sí misma, esta puede contribuir al desarrollo y al crecimiento. El problema en El Salvador es que ésta se usa para enfrentar obligaciones que deberían tener una fuente propia de financiamiento (como las pensiones), o bien se utiliza reiteradamente para hacer frente a problemas de liquidez.

Estos títulos de deuda de corto plazo (letras del tesoro) y de largo plazo (bonos) han ofrecido una tasa de rentabilidad muy por encima de los CIP y han sido adquiridos por instituciones financieras que integran conglomerados financieros que operan en El Salvador y por otras entidades en el exterior.

En el gráfico 4 se presenta el rendimiento de las LETES y de los CIP. Tal como se observa, a partir de 2008 la tasa de rendimiento de las LETES fue muy superior a la tasa de rendimiento de los CIP. Por su parte, los Eurobonos emitidos entre el 2006 y 2017 ofrecen una rentabilidad entre 5,88% y 8,63% (Departamento de Economía, 2017b).

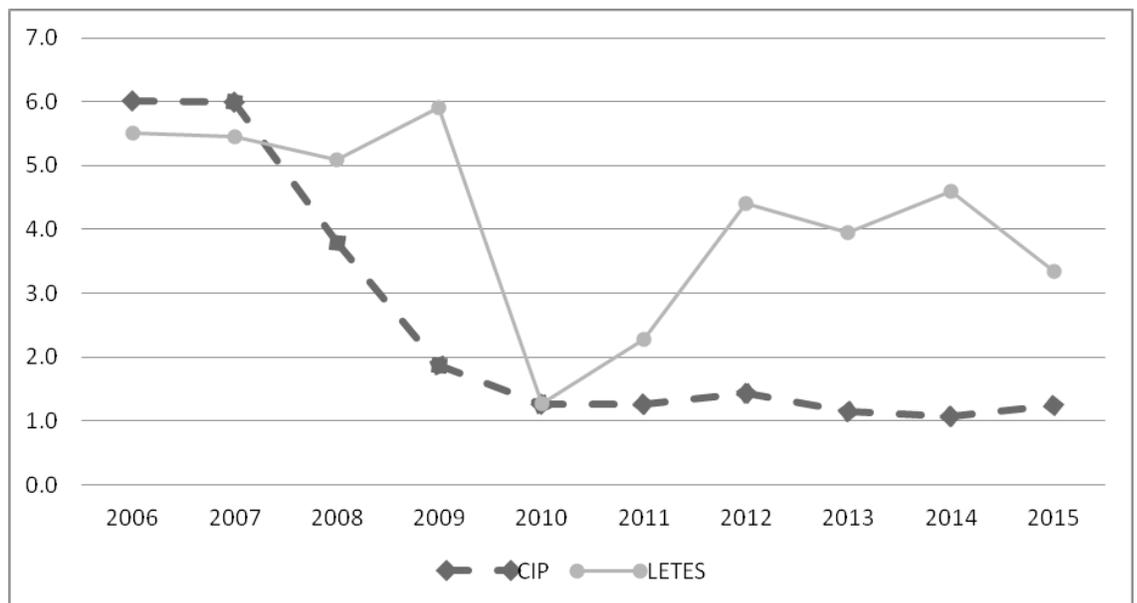
Con respecto a los propietarios de las LETES, según datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda, los bancos residentes en el país adquirieron el 46.9% de las emisiones desde 1998 hasta 2006 y el fondo de pensiones únicamente adquirió el

6.0%. Mientras que en el periodo 2006-2016, los bancos residentes adquirieron 51.1% del total de las emisiones, el fondo de pensiones el 7.2%⁵².

Respecto a los compradores, en el mercado primario de los bonos emitidos en el periodo 2006-2016 no se tiene información, ya que fue solicitada a las Oficinas de Información y Respuestas del Ministerio de Hacienda y de la Superintendencia del Sistema Financiero y nos fue denegada con el argumento de que ninguna de estas instituciones cuenta con estos datos (ver Anexo 5).

9. Por último, la compra de bonos puede renegociarse en el mercado secundario y en este proceso se establece un vínculo entre las instituciones financieras en El Salvador y las del resto del mundo. Esto podría ofrecer un retorno financiero en un menor tiempo a los tenedores de bonos en El Salvador si los precios de estos incrementan en el mercado financiero.

Gráfico 4: Rentabilidad de los CIP y de las LETES. El Salvador, 2006-2015



Fuente: elaboración propia con base en GOES (2016) para rentabilidad de CIP y datos proporcionados por Ministerio de Hacienda para rentabilidad de LETES

⁵² Ver Anexo 1 para los compradores de LETES y la rentabilidad promedio de las mismas desde 1998 hasta el 2016.

5. Sección quinta:

Conclusiones y Recomendaciones.

A partir de la investigación realizada y la exposición de los hallazgos, se concluye que:

El crecimiento acelerado de la deuda pública respecto al PIB en El Salvador es una máscara que oculta el proceso de redistribución regresiva del ingreso que ha ocurrido -y sigue ocurriendo- y que implica el uso de recursos fiscales generados por toda la población para el financiamiento de los costos de transición a un sistema de pensiones que cubre a la minoría de la población económicamente activa. A su vez, este sistema de pensiones constituye un nicho de lucro para el capital financiero a costa de las finanzas públicas y en detrimento del derecho a la seguridad social, en forma de pensiones, para la población salvadoreña, tanto de las personas que cotizan como de las que no lo hacen.

La privatización del sistema de pensiones contribuyó a consolidar grupos financieros vinculados a los principales bancos comerciales en El Salvador. Este artículo muestra evidencia del beneficio obtenido por las AFPs en el esquema de administración privada de los fondos de pensiones. Esto explica el interés de estos grupos -y su participación- en la toma de decisiones de política pública vinculada con el tema previsional, especialmente en las reformas estructurales: la de 1996, cuando inició el negocio privado de la administración de pensiones, y la de 2017, cuando peligraba esta administración privada. A partir de lo anterior es comprensible por qué estos grupos no han necesitado una presencia continua en todas las decisiones de materia previsional (o no se ha encontrado evidencia de ello), ya que las otras medidas estudiadas no implicaron una amenaza para su principal interés.

Esta investigación evidencia la influencia de estos grupos en la toma de decisiones en materia previsional a través de tres mecanismos: 1) la puerta giratoria: se demostró un traslado de importantes funcionarios públicos de las administraciones del partido ARENA hacia las juntas directivas de las AFPs y viceversa. Destaca que varias de estas personas se encontraron (o se encuentran) ligadas a FUSADES; 2) mecanismo mediático: se presentó evidencia sobre el respaldo de los periódicos de mayor circulación -*El Diario de Hoy* y *La Prensa Gráfica*- a las propuestas

y posturas de los grupos financieros en relación a temas previsionales y fiscales. Esto se identifica en sus editoriales, en artículos de opinión de sus columnistas y en la línea editorial que se refleja en su cobertura de los acontecimientos relacionados con reformas previsionales y las finanzas públicas. Y, finalmente, 3) el mecanismo académico: se expuso el caso de FUSADES como un tanque de pensamiento que jugó un rol en la re-reforma de pensiones del 2017 para legitimar a nivel académico la propuesta de la ICP y para deslegitimar la postura del Gobierno. También contrasta la postura que este tanque de pensamiento mostró respecto al tema fiscal y su relación con el sistema previsional antes de la discusión de la re-reforma del 2017 con la postura que mostró durante la discusión de la misma.

Por otra parte, los procesos de decisión de reformas al sistema de pensiones se han caracterizado por la poca transparencia en su discusión, por los pocos espacios de participación ciudadana en la discusión de propuestas y por la incertidumbre de los impactos fiscales y sociales debido a la ausencia de estudios actuariales previos a su aprobación. Estas características del proceso político facilitan que prevalezcan intereses particulares por sobre los intereses del Estado y de la población en general, lo cual fortalece el poder económico de estos grupos, dado lo rentable de las actividades financieras vinculadas al tema previsional. Y esta es una plataforma para incrementar su influencia política.

Además, a partir de los hallazgos de esta investigación se recomienda lo siguiente en relación a la política económica, especialmente la vinculada con los temas previsionales:

1. Normar jurídicamente respecto a: i) los horarios en los que se deciden reformas previsionales, para evitar que se tomen en horarios extremos y para que la población pueda darle seguimiento, ii) que la aprobación de las reformas previsionales esté supeditada a la discusión y socialización de los estudios actuariales y financieros que den cuenta de los impactos fiscales de los distintos escenarios y propuestas. Estos estudios debe realizarlos un equipo actuarial que evalúe con una misma base de datos las diferentes propuestas. Estos resultados tienen que comunicarse apropiadamente a la clase trabajadora. De esta manera se disminuirá el oscurantismo, la falta de debate y los datos imprecisos respecto a las alternativas y, por tanto, se evitarán en mayor medida tanto los impactos negativos inesperados en las

finanzas públicas, como los perjuicios a la población trabajadora cotizante, no cotizante y jubilada.

2. Por otro lado, para enriquecer el debate tiene que existir apertura para recibir a personas con experiencia técnica y política en el tema, sin importar si estas personas coinciden (o no) con la visión del partido en el Poder Ejecutivo. Además, un debate en condiciones favorables implica acceso equitativo a espacios de discusión y cobertura mediática.
3. Para disminuir los conflictos de interés es necesaria una verificación exhaustiva de la filiación a empresas por parte de los funcionarios públicos y sus familiares antes, durante y después del ejercicio del poder para garantizar que las medidas de política pública no se realicen en beneficio de pequeños sectores y perjuicio de la mayoría.
4. Deben impulsarse nuevas estrategias de comunicación que trasciendan a los medios de comunicación hegemónicos y contrasten sus posturas en el tema previsional. Para estas estrategias puede utilizarse las redes sociales, periódicos digitales, radios y canales de televisión públicos y/o comunitarios.
5. Se recomienda promover procesos de educación previsional para que la población forme parte activa del debate y genere propuestas para superar la visión y la praxis que asume que la discusión sobre temas previsionales es exclusivamente técnica, pues estas medidas afectan a la población en su conjunto (incluyendo a las personas que no cotizan).
6. Se recomienda actuar con cautela frente a las propuestas de recortes generalizados de gasto público como solución al problema del endeudamiento público, especialmente cuando en el caso salvadoreño, el crecimiento de la deuda está ligado a las reformas previsionales. Y, para evitar que estos recortes socaven la oferta de servicios públicos en cantidad y calidad para la población, se recomienda dirigir esfuerzos hacia el incremento de ingresos tributarios progresivos.

A partir de esta investigación, también se comparte con la comunidad académica las siguientes reflexiones y desafíos:

Comúnmente los estudios sobre captura de la política fiscal se centran en la política tributaria y la política de gasto público. Sin embargo, esta investigación muestra la importancia de analizar a la deuda pública como un aspecto susceptible de influencia directa e indirecta por parte de grupos económicos para su propio beneficio, en detrimento del resto de la población.

Por su parte, el análisis macroeconómico y de captura del Estado (o de influencia de grupos económicos) son herramientas complementarias para el análisis económico y político de las decisiones de política fiscal -y de política económica en general-.

De igual forma, los estudios de políticas específicas -en este caso el tema previsional- contribuyen a comprender las especificidades de los mecanismos utilizados por los grupos económicos para influir en las decisiones de política económica, así como a estimar los beneficios que obtienen a partir de esta influencia.

Uno de los desafíos a enfrentar en el estudio de la deuda pública es acceder a información sobre los compradores de esta deuda en el mercado primario y secundario, en aras de analizar de manera más detallada la relación entre el sector financiero y las finanzas públicas.

Por otro lado, existe el reto de desvelar el uso de puertas giratorias por parte de las personas propietarias de las AFPs así como de los miembros de sus juntas directivas, especialmente después de la transnacionalización las actividades financieras y del fortalecimiento de los vínculos entre grupos financieros regionales. Para ello se plantea el reto de realizar estudios con enfoque multidisciplinario que aborden las diferentes aristas de la influencia de estos grupos.

Finalmente, queda planteado el desafío de realizar investigaciones que desvelen conflictos de interés entre funcionarios públicos y otros sectores económicos privatizados en El Salvador, como por ejemplo: banca comercial, telecomunicaciones, etcétera. Esto será útil para comprender los procesos de decisión de política económica y para hacer un balance de los grupos ganadores y perdedores de cara a futuros debates sobre decisiones económicas.

Referencias bibliográficas

Acevedo, C. (2001). *¿Es sostenible la política fiscal en El Salvador?* El Salvador: FUSADES.

Acosta, A. (2014). *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado 1848-1890*. El Salvador: UFG Editores.

Alvarado, C. y Cabrera, O. (2013). *Evolución del déficit fiscal y la deuda pública en El Salvador: una iniciación a los modelos stock-flujo en una economía dolarizada*. Documentos ocasionales n° 2013-02. El Salvador: Banco Central de Reserva.

Álvarez, A. (14/6/2017). “Mitos de la crisis fiscal”. *Noticias UCA*. Recuperado de <<http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-4843>>

Álvarez, A.; Arévalo, J.; Argueta, C. y Vides, A. (2015). *Análisis de la dinámica entre el crecimiento económico y la deuda pública en El Salvador: una propuesta alternativa de política fiscal enfocada en el gasto público*. Tesis de Licenciatura, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Álvarez, A., Arévalo, J., Argueta, C. y Vides, A. (2017). *Vínculos causales entre crecimiento económico, deuda pública y gasto gubernamental en El Salvador*. Compendio de documentos de investigación ganadores II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano. Bolivia: Banco Central de Bolivia.

Argueta, C. (2017). “Las deudas de cobertura de la re-reforma de pensiones en El Salvador”. *Boletín Economía Hoy*, vol. 9, n° 79.

Argueta, N., Bolaños, F. y Rivera, M. (2015). *Una nueva mirada a los desafíos de cobertura del Sistema de Pensiones en El Salvador: la densidad individual de cotizaciones*. El Salvador: FUNDAUNGO.

Asafondos. (s/f). “AFP pidieron al gobierno buscar soluciones que preserven el ahorro y mejoren la rentabilidad y las pensiones de los trabajadores”. Rescatado de <http://www.asafondos.org.sv/imagenes/files/ASAFONDOS_COMUNICADO_DE_PRENSA_REUNION_CAPRES.pdf>

Balcáceres, P. (20/4/17). “Deuda soberana de El Salvador cae en impago selectivo para S&P”. *El Economista*. Recuperado de <<http://www.eleconomista.net/2017/04/20/deuda-soberana-de-el-salvador-cae-en-impago-selectivo-para-sp>>

Banco Central de Reserva. (s/f). *Glosario términos fiscales*. Recuperado de <<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/cuadro/296609570.pdf>>

Barrera, S. (2017). “Lo técnico y lo político en la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”. *Boletín Economía Hoy*, volumen 9, n° 79.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los monopolios de la verdad, descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Bolaños, F. (2013). *Implicaciones financieras del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) en el fondo de pensiones y las pensiones futuras*. Recuperado de <http://www.fundaungo.org.sv/pdf/2014/Aportes_n%C3%BAmero_tres.pdf>

Bull, B. y Kasahara, Y. (2013). “The transformation of Central American economic elites From local tycoons to transnational business groups”. En Sánchez-Ancochea, D. y Martí i Puig, S. (Eds.). *The handbook of Central American governance*. Londres, Inglaterra: Routledge.

Cabrera, Oscar 2017 “Entrevista con Presidente del Banco Central de Reserva” por *Capítulo 15* [Transmisión televisiva] en <https://www.focostv.com/episodios-1/2017/5/29/focos-captulo-15>

Crabtree, J. y Durand, F. (2017). *Perú, elites del poder y captura política*. Lima, Argentina: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Creceer. (s/f). ¿Quién es quién en pensiones y qué derechos tiene? Recuperado de <<https://www.creceer.com.sv/ASCX/Archivo.ashx?b=80>>

Córdova, R., López, C. y Mesa-Lago, C. (1994). *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*. El Salvador: Fundaungo.

Dada Hirezi, H. (7/11/2017) *Entrevista a Héctor Dada Hirezi*. Inédita.

Decreto Legislativo 533. (s/f). *Ley de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el desarrollo social*. Recuperada de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/Decretos/171117_073719295_archivo_documento_legislativo.pdf >

Decreto Legislativo 787. (s/f). *Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Recuperado de <http://impresnacional.gob.sv/archivo-digital-del-diario-oficial/>>

Delgado, J., Portal, A. y Martínez, A. (2017). *Análisis de la situación del Sistema Previsional Salvadoreño*. Tesis de Licenciatura, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Departamento de Economía UCA. (2017a). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, primer semestre de 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Departamento de Economía UCA. (2017b). *Análisis Socioeconómico de El Salvador, segundo semestre de 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Diario Digital La Página. (7/7/2016). *Donantes de ARENA: desde las empresas del grupo Poma hasta la empresa de la familia de Belarmino Jaime*. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/119392/2016/07/07/Donantes-de-ARENA-desde-las-empresas-del-grupo-Poma-hasta-la-empresa-de-la-familia-de-Belarmino-Jaime>

Durán, F. y Mesa-Lago, C. (1998). *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas*. El Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.

Flores, H. (2016). *Periodistas cuestionan ética y falta de transparencia por portada falsa*. Recuperado de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/califican-de-cobardia-y-antietico-portadas-falsas-de-edh-y-lpg>

Fondo Monetario Internacional. (2016). *El Salvador, consulta del artículo IV de 2016*. Recuperado de http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Documentos_O_M/Fondo_Monetario_Internacional/Documentos/2016/FMI_CONSULTA_DEL_ARTICULO_IV_DE_2016_EL_SALVADOR.pdf

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. (2016) *Riesgos fiscales en El Salvador: medición y capacidad de gestión*. Recuperado de <http://www.repo.funde.org/1061/1/Riesgos%20fiscales.pdf>

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. (2017). *Resumen de la Reforma de pensiones 2017*. Inédito.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2016). *Estamos a tiempo de frenar un grave error*. Recuperado de <http://FUSADES.org/sites/default/files/Posici%C3%B3nInstitucional8_0.pdf>

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (1993). *Boletín No. 86. Seguridad Social: Programa de Pensiones (primera parte)*. El Salvador: FUSADES.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (1994). *El Salvador estrategia 94-99*. San Salvador: FUSADES.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2017a). *Junta directiva y miembros*. Recuperado de <<http://FUSADES.org/FUSADES/conocenos/directores-miembros-FUSADES>>

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2017b). *Urge rectificar el impago de deuda del gobierno con los trabajadores*. Recuperado de <http://FUSADES.org/sites/default/files/Posicion%20institucional%2065_Urge%20rectificar%20impago_abril2017%20OK.pdf>

Gobierno de El Salvador, GOES. (2016). *Propuesta sistema previsional mixto*. Recuperado de <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/Presentacion_Propuesta_de_Reforma_Previsional_V3.pdf>

Hinds, M. (2016). "Comprendiendo la realidad fiscal". *El Diario de Hoy*. Recuperado de <<http://www.eldiariodehoy.com/opinion/observadores/53200/comprendiendo-la-realidad-fiscal/>>

Iniciativa Ciudadana para las Pensiones, ICP. (2017). *Resumen ejecutivo de propuesta de solución a los retos del sistema de pensiones*. Recuperado de <https://www.crecer.com.sv/animaciones/Propuesta_Pensiones_feb2017.pdf>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (2015). *Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: F&G Editores.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (2016). *El Salvador: en la búsqueda de un acuerdo nacional de sostenibilidad fiscal*. Recuperado de <http://icefi.org/sites/default/files/busqueda_de_acuerdo_nacional_de_sostenibilidad_fiscal.pdf>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (2017a). *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica*. Recuperado de <http://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_de_centroamerica_no.8.pdf>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. (2017b). *El proyecto del Presupuesto 2018 de El Salvador: un futuro poco alentador*. Recuperado de <http://www.icefi.org/sites/default/files/presupuesto_2018_final.pdf>

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, INPEP. (2017). *Informe ejecutivo de abril 2017*. Recuperado de <<https://www.inpep.gob.sv/informes-ejecutivos/>>

Melinsky, E. (2017a). *Informe final: consultoría para elaborar una valuación de propuestas para las pensiones y actualización del aplicativo actuarial del sistema previsional vigente*. Recuperado de <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/InformeEstudioActuarial_14_09_2017.pdf>

Melinsky, E. (2017b). *Informe de Valuación Actuarial Preliminar conforme Decreto 787*. Recuperado de <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Documentos_M_H/Iniciativas_y_Reformas_de_Ley_/Informe_Actuarial_Decreto_787.pdf>

Martínez, O. y Mesa-Lago, C. (1998). *La polémica reforma del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.

Mesa-Lago, C. (2011). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)*. Recuperado de <<http://www.fundaungo.org.sv/pdf/2012/pensiones.pdf.pdf>>

Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002). *La política de la Reforma de Pensiones en América Latina*. Recuperado de <https://www.researchgate.net/profile/Carmelo_Mesa-Lago2/publication/231887695_The_Politics_of_Pension_Reform_in_Latin_America/links/573df7ad08aea45ee842de2e/The-Politics-of-Pension-Reform-in-Latin-America>

Mesa-Lago, C. (9/10/2017a). *Entrevista a Carmelo Mesa-Lago*.

Mesa-Lago, C. (1/9/2017b). "Evaluación del desempeño de los sistemas de capitalización individual en América Latina, 1981-2017". Ponencia presentada en *IV Encuentro Internacional por una política fiscal para la democracia y el desarrollo*.

Mesa-Lago, C. y Rivera, M. (2017). *Documento de trabajo. Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones*. El Salvador: Fundaungo.

Ostry, J., Loungani, P. y Furceri, D. (2016). "Neoliberalism: Oversold?". *International Monetary Fund, Finance & Development*, 53 (2), 38-41.

Paniagua, C. (2002). "El bloque empresarial hegemónico en El Salvador". *Revista ECA*, n° 645-646. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Rivera, M. (2017a). "El sistema de pensiones en El Salvador". Ponencia privada presentada en San Salvador.

Rivera, M. (10/2017b). "Sistema de pensiones de El Salvador". Ponencia para el foro ¿Cómo salir del bajo crecimiento? San Salvador.

Rivera, M. (11/10/2017c). *Entrevista a María Elena Rivera*. Inédita.

Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.

Segovia, A. (2002). *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador: el funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*. Guatemala: F&G Editores.

Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. San José, Costa Rica: Fundación Fiedrich Ebert.

Superintendencia de Competencia. (2017). *Resolución Final-Investigación de oficio sobre aseguradoras*. Recuperado de <<http://sc.gob.sv/site/pages.php?Id=1388>>

Superintendencia del Sistema Financiero, SSF. (2017a). *Estadísticas*. Recuperado de <<http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/publi/estadisticas-63247>>

Superintendencia del Sistema Financiero, SSF. (2017b). *Series históricas del Sistema de Ahorros para Pensiones*. Recuperado de <www.ssf.gob.sv/html_docs/boletinesweb/bmarzo2017/VIII.../Cuadro_1.xls>

Superintendencia del Sistema Financiero, SSF. (2017c). *Series históricas sobre hechos relevantes del mercado de valores*. Recuperado de <<http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/191-publicaciones/885-historico-de-hechos-relevantes>>

Transparencia Activa. (2014). *Cuatro comités administraron las donaciones de terremotos*. Recuperado de <<http://www.transparenciaactiva.gob.sv/cuatro-comites-administraron-las-donaciones-de-los-terremotos>>

Transparencia Activa. (2017). *Servicio de publicación en medio de comunicación escrito para FISDL*. Recuperado de <<http://www.transparencia.gob.sv/system/procurements/attachments/000/051/904/original/FISDL-P-016-2017.pdf?1507063941>>

Transparencia Activa. (s/fa). *Instituciones autónomas 1989-1994*. Recuperado de <www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125650/download>

Transparencia Activa. (s/fb). *Ministros y viceministros 1989-1994*. Recuperado de <www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125649/download>

Transparencia Activa. (s/fc). *Secretarios 1989-1994*. Recuperado de <www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/125648/download>

Vidal, J. (2010). *De la ilusión al desencanto: reforma económica en El Salvador 1989-2009*. El Salvador: Tecnoimpresos S.A. de C.V.

Vidal, J. (28/10/2017). *Entrevista a Juan Héctor Vidal*. Inédito.

Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* San Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Anexos

Anexo 1: compradores de LETES y rentabilidad promedio anual

INGRESOS DE LETRAS DEL TESORO (LETES) 1998-2016. (EN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA).

CORRELATIVO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 Administradoras de Fondos de Pensiones AFP's			120,000.00	18566,000.00				74885,000.00	18800,000.00	63700,400.00
2 Bancos residentes en el país	23714,285.70	75000,000.00	252710,142.86	411384,000.00	224333,000.00	15000,000.00	177500,000.00	44148,100.00	37291,000.00	122934,300.00
3 Bancos no residentes en el país	157000,000.00	294000,000.00	178800,000.00	389850,000.00	152333,000.00	45000,000.00	255300,000.00	98995,000.00	14260,000.00	2200,000.00
4 Fondos de inversión o carteras de corredoras de bolsa	16325,714.29	24000,000.00	56719,571.43	15000,000.00	33000,000.00	30000,000.00	42200,000.00	147971,900.00	264740,000.00	188155,300.00
5 Inversionistas Nacionales		48000,000.00	61514,285.69	70000,000.00	23334,000.00				3500,000.00	
6 Inversionistas Internacionales										
TOTAL	197039,999.99	441000,000.00	549863,999.98	904800,000.00	433000,000.00	90000,000.00	475000,000.00	366000,000.00	338591,000.00	376990,000.00
TASA INTERES PROMEDIO	8.46%	8.10%	8.05%	5.31%	3.18%	3.62%	3.77%	3.29%	5.52%	5.45%

CORRELATIVO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 Administradoras de Fondos de Pensiones AFP's	114676,000.00	168875,000.00	22500,000.00	22000,000.00	132801,300.00	5000,000.00	50000,000.00	45000,000.00	32203,000.00
2 Bancos residentes en el país	194862,700.00	635582,700.00	252999,000.00	552953,000.00	626864,900.00	503725,000.00	677370,000.00	561250,000.00	581670,000.00
3 Bancos no residentes en el país		32750,000.00	7500,000.00			17000,000.00	106000,000.00	88000,000.00	496318,700.00
4 Fondos de inversión o carteras de corredoras de bolsa	254409,800.00	204607,800.00	159683,000.00	117459,000.00	226751,600.00	93922,000.00	216428,500.00	76483,000.00	105319,600.00
5 Inversionistas Nacionales	123000,000.00	141009,000.00	95000,000.00	94050,000.00	173050,000.00	87400,000.00	140280,000.00	92170,300.00	90325,100.00
6 Inversionistas Internacionales	150000,000.00								
TOTAL	836948,500.00	1182824,500.00	537682,000.00	786462,000.00	1159467,800.00	707047,000.00	1190078,500.00	862903,300.00	1305836,400.00
TASA INTERES PROMEDIO	5.09%	5.92%	1.29%	2.28%	4.40%	3.95%	4.60%	3.35%	5.93%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Anexo 2: puerta giratorias de miembros de Junta Directivas de AFP

Cuadro A2.1: Miembros de de Junta Directiva de AFP Confía

Nombre	AFP	Años	Cargo en AFP	Institución relacionada	Cargo en institución relacionada
Edwin Henry Sagrera Bogle	Confía	1998-2012	Director Presidente	Fusades	Miembro Fundador
	Confía		Director Presidente	Ex funcionario del Gobierno de Alfredo Cristiani	Ministro de Hacienda
Arturo Claudio Enea Tona	Confía	1998-2003	Directivo suplente	Ex funcionario del Gobierno de Alfredo Cristiani	Secretario Privado de la Presidencia de la República
		2003-2012	Director secretario		
Alejandro Félix Cristiani Llach	Confía	2003-2008	Primer Director Propietario	Hijo de ex-presidente Cristiani	-
				Fusades	Miembro Fundador
Felix Guillermo Cristiani Moscoso	Confía	2003-2008	Segundo Director Propietario	Familiar de expresidente Cristiani	-
Roberto Juilán Altamirano Basil	Confía	2003-2008	Primer Director Suplente	Medio de comunicación, El Diario de Hoy	Secretario de la Junta General Ordinaria de Accionistas
					Director Secretario de la Junta Directiva
Roberto Murray Meza	Confía	1998-2003	Primer Director Propietario	Fusades	Asesor (actualmente)
				Ex funcionario del Gobierno de Alfredo Cristiani	Director Propietario del BCR
				Ex funcionario del Gobierno de Francisco Flores	Primer designado a la presidencia
Carlos Quintanilla Schimit	Confía	1998-2003	Director Secretario	Ex funcionario del Gobierno de Francisco Flores	Vicepresidente de la República
				Fusades	Miembro Fundador
Ricardo Harold Kriete Ávila	Confía	1998-2003	Directivo suplente	Fusades	Miembro Fundador
José Alberto Gómez Aguirreureta	Confía	1998-2003	Directivo suplente	Fusades	Miembro Fundador
Enrique Antonio Luna Roshardt	Confía	1998-2003	Directivo suplente	Fusades	Miembro Fundador

Fuente: elaboración propia con base en SSF (2017c), Fusades (2017a) y Transparencia Activa (s/fa, s/fb, s/fc, 2014, 2017).

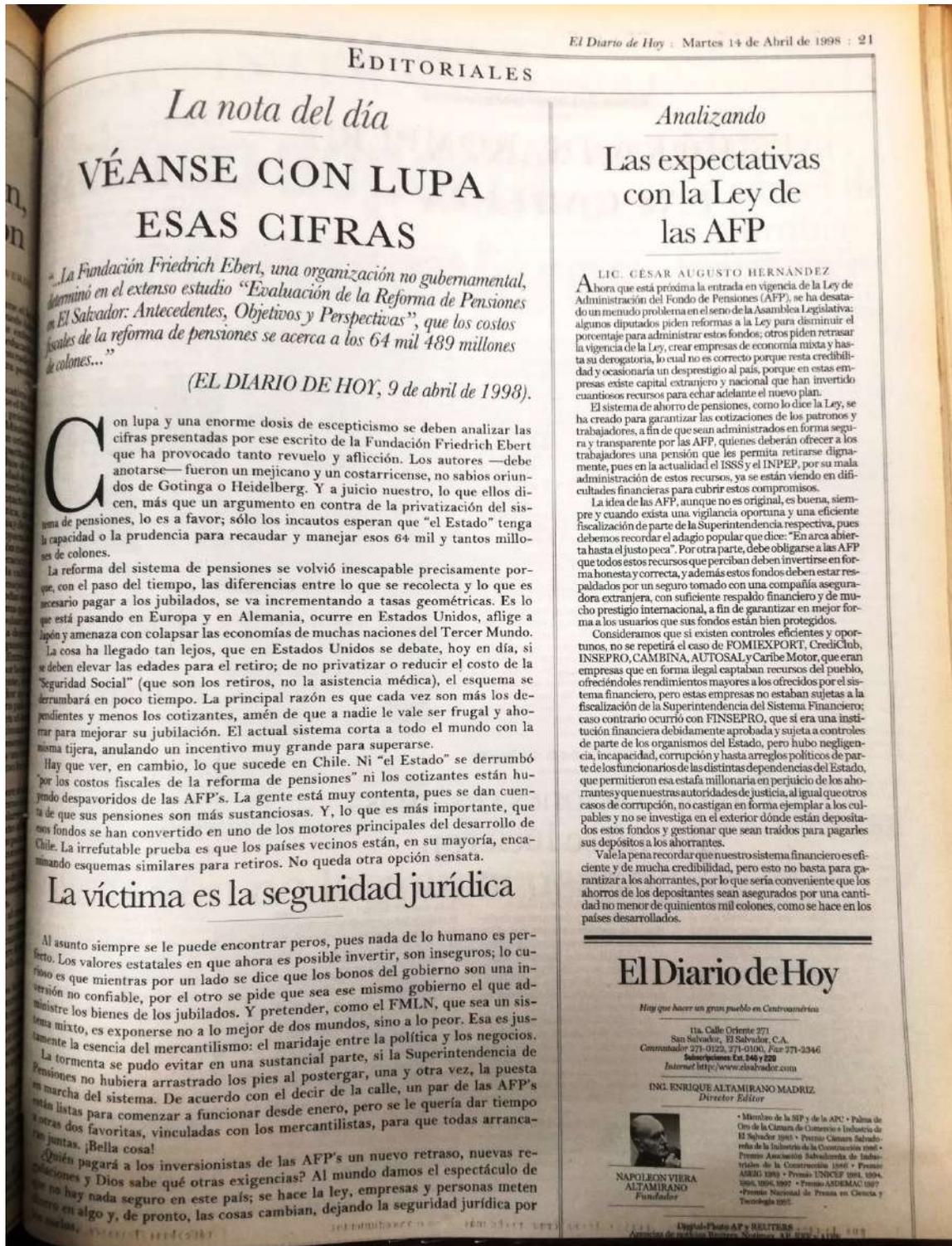
Cuadro A2.2: Miembros de la Junta Directiva de Crecer (Porvenir previamente)

Nombre	AFP	Años	Cargo en AFP	Relación	Cargo en institución relacionada
Miguel Arturo Dueñas Herrera	Porvenir	1998-2003	Director Vicepresidente	Tanque de pensamiento, Fusades	Miembro Fundador
				Partido Arena	Donante
Mauricio Interanio Orellana	Crecer	2009-2011	Cuarto director propietario	Partido Arena	Presidente del Consejo Ejecutivo Nacional
		2011-2016	Quinto director suplente		
José Carlos Bonilla Larreynaga	Crecer	2009-2011	Director Vicepresidente	Ex funcionario del gobierno de Alfredo Cristiani	Segundo vicepresidente del Banco Central de Reserva
		2011-2018	Quinto director propietario		
Luis Rolando Álvarez Prunera	Crecer	2009-2011	Primer director suplente	Tanque de pensamiento, Fusades	Miembro Fundador
Víctor Javier Alfaro Camacho	Crecer	2009-2011	Quinto director suplente	Tanque de pensamiento, Fusades	Miembro Fundador
		2011-2018	Tercer director suplente		
Orlando Martínez Orellana	Crecer	2014-2016	Segundo director suplente	Ex funcionario del gobierno de Alfredo Cristiani	Asesor Comisión Técnica para la reforma de pensiones

Fuente: elaboración propia con base en SSF (2017c), Fusades (2017a), Transparencia Activa (s/fa), Diario Digital La Página (2016).

Anexo 3: Fotografías de periódicos durante reformas al sistema previsional

Imagen A3.1: "Véanse con lupa esas cifras". Abril 1998. EDH



OPINIÓN 20
El Diario de Hoy 4-9-06

LA NOTA DEL DÍA

Presentan al Legislativo la reforma a las AFP

En Cuba al que ahorre una cantidad de dinero, si tal cosa fuera posible con los salarios de veinte y veinte y cinco dólares que reciben al mes, está robando "al pueblo". Por eso es que en Cuba no hay ni bancos ni cuentas de ahorro ni tarjetas de crédito

La protección de los ahorros de los cotizantes a las AFP se logrará en mejor medida al aprobarse la reforma del sistema de pensiones presentada a la Asamblea por el Ejecutivo, propuesta en la que se venía trabajando desde hace un buen tiempo. La reforma consolida el sistema y mejora los rendimientos de los ahorros. Fue providencial crear el nuevo sistema de las AFP en 1998, ya que el anterior, el del reparto, estaba en bancarrota porque el número de cotizantes disminuía mientras aumentaba el de pensionados.

En todo el mundo sucede lo mismo: los sistemas previsionales de países como Francia, Alemania y Estados Unidos requieren de más y más aportes estatales para cumplir su compromiso, lo que de manera inexorable los llevará a adoptar un sistema como el chileno y el salvadoreño, además de subir la edad de retiro. En Alemania e Italia se plantean setenta años como la edad de jubilación; muchos afirman que la gente tendrá que trabajar toda su vida, a menos que haya formado un patrimonio propio que le permita jubilarse.

Muchos especulan sobre las potenciales amenazas que hay sobre los ahorros que los trabajadores del sector formal han ido acumulando con el tiempo, lo que básicamente tiene una sola respuesta: si el orden económico de mercado se abandona, como plantea la extrema izquierda, es ahorrantes serán despojados casi de inmediato de sus ahorros. Por esa causa los comunistas abogan por un sistema "mixto" aunque de hecho muy mixto, Estado y ahorrantes individuales, es lo que en la actualidad opera con las AFP.

La razón es simple. Carlos Marx instituyó como un principio rector del marxismo, que "a cada quien de acuerdo a sus necesidades y de cada quien de acuerdo a sus posibilidades". El ahorro es precisamente lo que la persona separa de su ingreso porque en ese momento no lo necesita para vivir y prefiere guardarlo para el futuro cuando se le presenten nuevos deseos y necesidades. Pero si lo deja de lado es que "no lo necesita" y por tanto lo roba al Estado. Y si lo roba, cae en delito. En Cuba al que ahorre una cantidad de dinero, si tal cosa fuera posible con los salarios de veinte y veinte y cinco dólares que reciben al mes, está robando "al pueblo". Por eso es que en Cuba no hay ni bancos ni cuentas de ahorro ni tarjetas de crédito.

Sobran quienes quieren el pisto

Estimado lector, si trabajas en un banco o en alguna medida te relacionas con bancos, sectores e instituciones financieras, o se obtienen créditos para sostener el negocio donde trabajas, te quedarás en la calle en el momento en que comiencen los comunistas a apretar las tuercas e imponer "el socialismo".

Para llegar a la figura del fideicomiso, que es el corazón de la reforma, se presentaron opciones muy diversas, incluyendo una en la que los fondos recaudados se pasaban directamente al gasto general en Hacienda. Fue para conjurar tan grande barbaridad, el despojo al ahorrante sobre el tema de las pensiones.

**DÍA A DÍA
EL CONOCIMIENTO**

Las más complejas redes de conocimiento son las que se forman formando intencionada pero asimismo espontáneamente para vender, fabricar, cosechar y en general para todo lo relacionado con la producción, inclusive lo que hacen artesanos y pequeñas familias. El más simple negocio, como el de la vendedora de verduras o el camionero que transporta esas verduras, se basa en conocimientos acumulados: dónde comprar los tomates, cuáles son los mejores precios, qué alternativas se pueden ofrecer a los clientes... por su lado, los camioneros deben conocer desde las características del motor de su vehículo y dónde pueden repararlo y conseguir recambios, hasta los nombres y confiabilidad de los proveedores.

**PALABRAS. Carlos Balaguer
EL DIOS DEL FUEGO
Y EL "TEMASCAL"**

Para los antiguos mayas, Tohil, era el dios del fuego creador. Tohil era según su cultura autor de la vida.

El ritual de Tohil, en los templos de fuego ("temascales") representaba el encuentro entre los humanos y la madre tierra. Estos hornos iniciáticos —con su esférica forma de vientre y hechos de adobe y madera— eran una clara alusión al origen de la vida. Temascal viene de la raíz náhuatl: "temaz" vapor y "calli" casa.

El "temascal" es un baño prehispánico que se extendió entre las culturas mesoamericanas. Sus vestigios más antiguos se encuentran en las zonas arqueológicas de Palenque en México y Piedras Negras en Guatemala. Su uso al través de la historia tuvo fines terapéuticos y purificadores del espíritu en los rituales ceremoniales. Su práctica sobrevive en la actualidad, gracias a la tradición oral de las distintas comunidades indígenas de México.

Una vez terminado el ritual del fuego y del agua dentro de estos templos de fuego, se tenía —según quienes lo practican o practicaron— la sensación de haber vuelto a nacer.

(palabrasbalaguer@gmail.com)

Hoy que Hacer un Gran Pueblo en Centroamérica

El Diario de Hoy

ING. ENRIQUE ALTAMIRANO MADRIZ
Director General

**NAPOLÉON
VIERA
ALTAMIRANO**
Fundador

• Miembro de la SDP y de la AIC • Palma de Oro de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador 1985 • Premio Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción 1986 • Premio ASEIG 1989 • Premio UNICEF 1991, 1994, 1995, 1996, 1997 • Premio ASDEMAG 1997, 2001, 2003 • Premio Nacional de Prensa y Ciencia y Tecnología 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 • VI Premio Nacional del Medio Ambiente 2001 • Premio Periodismo Educativo 2000 • Premio Periodismo Educativo 2002 • E.A.M.: Socio honorario de FOSADAFES

EDITORIAL ALTAMIRANO MADRIZ, S.A.
CONMUTADORES 2233-7777, 2271-0122
SERVICIO AL CLIENTE 2233-7900
 servicioscliente@elsalvador.com

Tla. Calle Oriente 271, San Salvador, El Salvador, C.A.
 2271-2346. Directo: 2231-7332

REDACCIÓN: Teléfono: 2231-7676. Fax: 2271-2176.
FAX: ventas@elsalvador.com
VENTAS: Teléfono: 2271-2271. Fax: 2231-7666
CLASIFICADOR: clasif@elsalvador.com

DISTRIBUCIÓN: Teléfono: 2231-7776. Fax: 2221-2124
SUSCRIPCIONES: Servicio al cliente: Teléfono: 2231-7998. Fax: 2281-1883
 E-mail: suscripciones@elsalvador.com

SUCURSAL SAN MIGUEL: Teléfono: 2660-6448. Fax: 2661-2544
SUCURSAL SANTA ANA: Teléfono: 2441-3422. Fax: 2441-3426

http://www.elsalvador.com

[ENSAYO]

Pensiones: Logrando lo mejor posible, con lo que se tiene



Rafael Castellanos
Columnista de LA PRENSA GRÁFICA
www.laprensagrafica.com

La solución que presenta el Ejecutivo para las pensiones resuelve bien el problema. En las circunstancias que vivimos, es hacer lo mejor posible con lo que se tiene.

El Estado (no solamente el Ejecutivo) heredó un sistema de pensiones estatal en quiebra, como muchos países. No hay fondos para pagar a los miles de pensionados del ISSS e INPEP.

El gobierno decidió correctamente asumir esa deuda. Teóricamente existen tres alternativas: usar reservas, aumentar impuestos y disminuir el gasto, o emitir nueva deuda.

Países con reservas resolvieron usándolas, nosotros no las tenemos. Otros aumentaron impuestos. Otros emitieron deuda. Siempre con el dinero de todos, la diferencia es la forma.

Aquí la situación se complica por la peculiar situación política que vivimos, debe analizarse con esa perspectiva.

La alternativa ideal sería, como dicen FUSADES y respetables analistas como Manuel Hincapié, aumentar los impuestos, el IVA... más impuestos específicos, hay

manera. Agregamos disminuir el gasto del Estado. Es imperativo pero difícil, la Asamblea quiere más, los alcaldes quieren más, el Órgano Judicial quiere más... el Ejecutivo debe dar el ejemplo.

El presidente Saca se niega a aumentar impuestos por razones estrictamente políticas. Su razonamiento es que en

el gobierno enfrenta problemas que erosionan su capital político, violencia, aumentos al pasaje, energía y el costo de vida, atribuibles principalmente al petróleo y fuera de su control, hacerlo abonaría fuertemente a que ARENA le entregue la presidencia ante el FMLN.

No parece posible un pacto fiscal, en que todos los políticos compartan esa responsabilidad y ese costo político. ¿Lo asumiría el Frente? No creemos.

Si el FMLN fuera una alternativa de sucesión que no descarrile al país, que no produzca una fractura del sistema, sería otra historia; en ocasiones los mandatarios deben tomar decisiones que beneficien al país, aunque pierdan la elección, ¿les suena Maduro?

Independientemente de si ARENA nos simpatiza o no, el FMLN en el poder produciría una fractura grande, catorífica. Ellos anuncian (y se les cree) que dismantlarían el sistema de libertades, cambiando al centralismo estatal, que fracasó estrepitosamente. Veinte años de retroceso económico.

"La solución al problema de pensiones no es perfecta, pero buena en nuestro complicado entorno. No tenemos reservas, ni los votos para emitir deuda externa. El presidente se niega a aumentar impuestos razonando que influiría para entregarle la presidencia al FMLN, ¿se le puede culpar?"

La apuesta es muy arriesgada, ¿podemos quienes creemos en la necesidad de subir los impuestos asumir la responsabilidad política del presidente ante ese panorama? Es difícil condonar el dinero por no subir los impuestos ahora.

Queda pendiente un pacto fiscal profundo, no para las pensiones, sino para mejorar las finanzas del país y los indicadores sociales.

Otra alternativa menos sana pero viable es emitir deuda externa, pero el FMLN niega sus votos para la mayoría calificada necesaria.

Aunque sea meramente un razonamiento académico, vale la pena un comentario.

El endeudamiento no está fuera de lugar financieramente. Algunos opinan que sería un desastre endeudarse más y perder

el grado de inversión. Muy debatible.

Primero, no es seguro que se pierda. Segundo, con excepción de Chile y México y nosotros, ningún otro en Latinoamérica, ni muchos que van bien mundialmente, la tienen... y no pasan nada.

La deuda utilizada para inversión social y competitividad es justificable y legítima. Sigue estimar si tendríamos la capacidad de pago a futuro. Es como si se endeuda a 25 años para comprar su casa, es justificado y apuesta a que seguirá teniendo ingresos para pagarla.

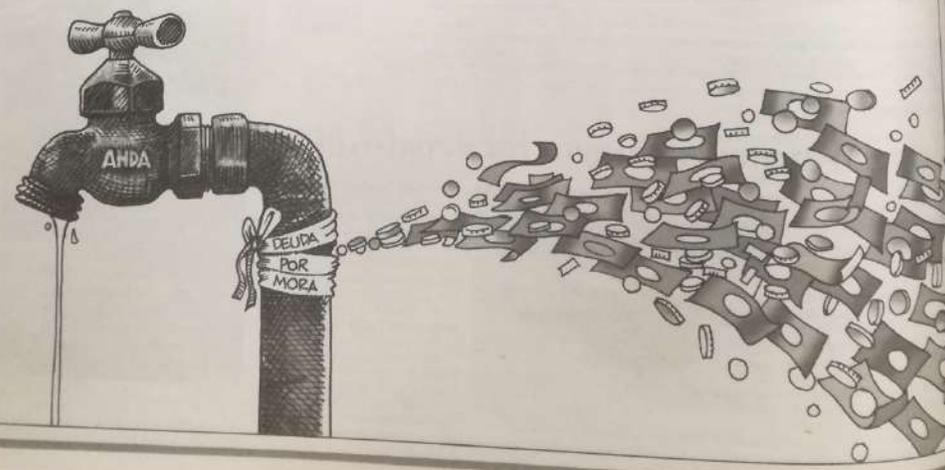
Descartadas las otras alternativas, el GOES, ayudado por un buen grupo técnico, encontró una solución creativa, financieramente factible, apoyándose en el sistema privado de pensiones, sólido y sano.

Hubo rumores preocupantes de que se comprometerían los fondos de los pensionados, felizmente no es así. Se resuelve el problema de flujo, las AFP comprarán certificados con un buen rendimiento financiero; los cotizantes mantienen su propiedad y obtienen mejor rendimiento. Un fideicomiso garantiza el repago de esos certificados.

Si los certificados no tuvieran una buena tasa de interés, las AFP se quedarían sin fondos eventualmente. Pero sí son atractivos al mercado, lo predichos por inversionistas institucionales y personas los comprarán, pues existen pocas alternativas rentables de inversión.

La solución no es perfecta, pero un buen ejemplo de cómo lograr lo mejor posible, con lo que existe.

FUGA



Aleco

LA PRENSA GRÁFICA MARTES 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006

sig
H
tras mes. Sólo en
se contabilizan y
boye un increme
mismo mes del a
tante mantiene
tera en perman
cual se une a l
otras formas d
también muy d
ras, como es el
torsiones, que
to tienen práct
que la institut
Es de dest
departament
suman más d
muertes viol
violencia no
dos los mun
más en concre
dad, donde h
Que
En el caso d
en otras áre
tica nacion
metodológ
lan crispac
derando d
describirs
dejan ver
das sobre
ben casi t
tras la cri
anchas.
Para el
tores". E
noril fue
un avan
que ace
das, que
ria. La.

30 NEGOCIOS
14 de Septiembre de 2006

Acuerdo. Para Álvaro Trigueros la propuesta actual da tiempo para crear "una reforma fiscal seria" Considera que la deuda total del Estado se mantendrá debido a las pensiones

Fusades propone un "pacto fiscal"

IRMA CANTIZARO

La única opción viable para hacer frente a la situación de endeudamiento del país es un pacto fiscal, al menos eso es lo que cree la Fundación Sabadurri para el Desarrollo Económico y Social (Fusades).

Al respecto, Álvaro Trigueros, jefe de Macroeconomía de Fusades, aseguró ayer que "el único legado que los agentes políticos y sociales le pueden dejar a este país, de aquí a tres años, es un pacto fiscal".

El economista sostiene que a través de un diálogo entre todos los actores (gobierno, sector privado y sociedad civil) se podrán crear una política que satisfaga las necesidades del país, en lo referente al gasto y al financiamiento público.

Los gastos del Estado en el primer semestre de 2006 crecieron 229 por ciento, llegando a los 1.236 millones de dólares en junio pasado.

No bajará deuda
Para Trigueros la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo implicará varias modificaciones.

"No es un cambio sencillo,



EL TEMÁ EN LA PALESTRA
La deuda provisional empezó a ser tema de debate en 2001

- De cara a 2001 y los años subsiguientes, las perspectivas fiscales se tornan aun más sombrías al considerarse la creciente carga fiscal "inducida" en 2001 Fusades.
- En 2002 la calificadora Fitch Ratings cambió la perspectiva del país de sector a negativa.
- En 2003, la calificadora Moody's lanzó una advertencia sobre la situación fiscal.
- En hasta 2004 que el Gobierno decidió hacer cambios sustanciales, y llevó a cabo una reforma fiscal que a la fecha ha significado 30% más de recaudación.

ya cree que mejorar y hacer más transparente el tema de la gestión de la deuda de pensiones".

Y aunque estos cambios solucionarían la "diferencia" y darían más rentabilidad al fondo, no disminuiría la deuda pública.

"La deuda total no disminuirá se mantiene. Lo único es que el espectro de riesgo del gobierno se reduce al principio, aunque a futuro de la situación fiscal a corto plazo", aseguró.

Según los cálculos hechos por la Secretaría Técnica de la Presidencia los "egresos con la nueva reforma" comenzarían con 78,5 millones de dólares en 2007, y serían de 290,2 millones de dólares en 2020.

Definición contable
La reforma implicará también que en los índices del país no aparezcan reflejada toda la carga provisional.

"Ya no va a aparecer una parte que es la emisión de nueva deuda, y eso va a quedar debajo de la línea por el servicio de la deuda representado por el pago de pensiones y los intereses que se tienen que pagar por

ANORRO
\$74.1
MILLONES
Ahorra en el primer año el GOES al no emitir Eurobonos sino CIP

CIP
\$345
MILLONES
En Certificados de Inversión Provisional se emitirán en 2007.

"Esta es una reestructuración"



IRMA CANTIZARO

Álvaro Trigueros aseguró que la reforma provisional, que inició su vigencia en 1998, debió de ir acompañada de una reforma fiscal.

Pero por "varios motivos políticos e institucionales, como el hecho de Mitch, los terremotos y el prolongado ciclo de bajo crecimiento económico, entre otros" no se dio.

Según Trigueros, el ajuste fiscal se ha venido postergando hasta que se llegó al límite de la función actual que ya cubre un monto considerable de casi 400 millones de dólares este año y si se sigue (para pago de pensiones) por lo tanto se tiene que hacer una reforma fiscal.

Con la reforma actual, se reduce la presión a corto plazo, nuevamente da una oportunidad de tiempo para elaborar una reforma fiscal seria.

Alvaro Trigueros, jefe de macroeconomía del DEES.

Según Trigueros, el ajuste fiscal se ha venido postergando hasta que se llegó al límite de la función actual que ya cubre un monto considerable de casi 400 millones de dólares este año y si se sigue (para pago de pensiones) por lo tanto se tiene que hacer una reforma fiscal.

Con la reforma actual, se reduce la presión a corto plazo, nuevamente da una oportunidad de tiempo para elaborar una reforma fiscal seria.

Para usted, qué es lo que se le ha presentado?
La actual es una reestructuración financiera y está del todo mal dado las presiones fiscales, se elimina la deuda, sólo que ahora la presión va a ser en 10 años... pensamos que es importante

Art. 23-A
Las instituciones administradoras podrán crear cuentas de ahorro provisional voluntario para aquellas que no tengan un trabajo "formal" y tendrán una cobertura de cesantías y además podrán ofrecer otras provisiones previsionales. Siempre y cuando obtengan primero la aprobación de la Superintendencia de Pensiones, e igualmente serán fiscalizadas.

Art. 98
Para la transacción de valores, se deberá de usar un mercado regulado (primario y secundario). Además habrá cambios si los afiliados o sus beneficiarios quieren la modalidad de pensión por renta vitalicia, se podrá realizar a través de una transferencia del Fondo de Pensiones, sólo se realizará por medio de anotaciones en cuenta.

Anexo 4: Seguimiento de medios sobre temática de pensiones del IDHUCA

Titular de noticia	Fecha de noticia	Fuente	Pag.	Link de noticia
GANANALIZA SI AVALA QUE GOES USE MÁS DINERO DE LAS PENSIONES	8/7/2017	EDH	8	http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/371248/gana-analiza-si-avala-que-goes-use-mas-dinero-de-las-pensiones/
ARENA: FMLN TIENE VOTOS PARA REFORMAR PENSIONES	10/7/2017	EDH	10	http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/371841/arena-fmln-tiene-votos-para-reformar-pensiones/
HACIENDA PIDE AVAL PARA EMITIR \$ 650 MILL EN BONOS	11/7/2017	LPG	12	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/11/hacienda-pide-aval-legislativo-para-emitir-650-mill-en-bonos
BANCO MUNDIAL AVALA PROPUESTA DE INICIATIVA CIUDADANA	11/7/2017	EDH	8	http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/372318/banco-mundial-avala-propuesta-de-pensiones-de-iniciativa-ciudadana/
AFIRMAN QUE PROPUESTA ICP ES LA MÁS "SÓLIDA" PARA REFORMAR PENSIONES	12/7/2017	LPG	14	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/12/afirman-que-propuesta-icp-es-la-mas-solida-para-reforma-pensiones
GOES SIN APOYO PARA ELEVAR CIP Y REFORMAR PENSIONES	13/7/2017	LPG	8	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/13/goes-sin-apoyo-para-elevar-cip-y-reformar-pensiones
BANCO MUNDIAL ACLARA QUE NO APOYA PROPUESTA DE PENSIONES DE LA ICP	13/7/2017	Diario Colatino	4	http://www.diariocolatino.com/banco-mundial-aclara-no-apoya-propuesta-pensiones-la-icp/
GOES PRESENTA NUEVA REFORMA DE PENSIONES	14/7/2017	LPG	8	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/14/goes-presenta-nueva-reforma-de-pensiones
PLAN DEL FMLN REDUCE SALDO DE LA PENSIÓN A LA MITAD	18/7/2017	EDH	10 y 11	http://www.eldiariodehoy.com/negocios/57829/proyecto-del-fmln-reduce-saldo-de-la-pension-a-la-mitad/
AVAL PARA QUE GOES TOMÉ MÁS AHORROS DE PENSIONES	19/7/2017	LPG	19	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/19/aval-para-que-goes-tome-mas-ahorros-de-pensiones

Gobierno tomará \$500 millones más de ahorro de pensiones	19/7/2017	EDH	2	http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/375528/gobierno-tomara-500-millones-mas-de-ahorro-de-pensiones/
Acudirán a la Sala para evitar que el GOES tome \$500 mill de los ahorros para pensiones	20/7/2017	LPG	2 y 3	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/20/acudiran-a-la-sala-para-evitar-que-el-goes-tome-500-mill-de-los-ahorros-para-pensiones
Privados: la reforma no favorece a trabajadores	20/7/2017	LPG	4	http://www.laprensagrafica.com/2017/07/20/privados-la-reforma-no-favorece-a-trabajadores
ANEP prevé que los próximos 20 meses serán los más difíciles	20/7/2017	EDH	2 y 3	http://www.elsalvador.com/noticias/negocios/375958/anep-preve-que-los-proximos-20-meses-seran-los-mas-dificiles/
ARENA pondrá recurso contra reforma a fondo de pensiones	20/7/2017	EDH	4	http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/375987/arena-pondra-recurso-contra-reforma-a-fondo-de-pensiones/
Atípica votación no asegura al FMLN su reforma de pensiones	21/7/2017	EDH	8 y 10	http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/376407/atipica-votacion-no-asegura-al-fmln-su-reforma-de-pensiones/
GOES debe respaldar propuesta de reforma previsional: analistas	21/7/2017	LPG	14	https://www.laprensagrafica.com/economia/GOES-debe-respaldar-propuesta-de-reforma-previsional-analistas-20170721-0082.html
Propuestas sin resolver problema de cobertura previsional	1/9/2017	LPG	24	http://www.laprensagrafica.com/2017/09/01/propuestas-sin-resolver-problema-de-cobertura-previsional
Gobierno urge reforma de las pensiones	12/9/2017	LPG	N/A	http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/397745/gobierno-urge-reforma-de-las-pensiones/

Se intensifican reuniones para llegar a un acuerdo para reformar sistema de pensiones	20/9/2017	LPG	N/A	https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Se-intensifican-reuniones-para-llegar-a-un-acuerdo-para-reformar-sistema-de-pensiones-20170920-0027.html
“Dios proveerá”, les dijo el que hizo estudio para las pensiones a diputados	22/9/2017	LPG	N/A	https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Dios-proveera-les-dijo-el-que-hizo-estudio-para-las-pensiones-a-diputados-20170922-0005.html
Reunión de la comisión especial para el tema de pensiones solo duró unos minutos	26/9/2017	LPG	N/A	https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Reunion-de-la-comision-especial-para-el-tema-de-pensiones-solo-duro-unos-minutos-20170926-0021.html
Sánchez Cerén sanciona reforma de pensiones recién aprobada por diputados	28/9/2017	LPG	N/A	https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Sanchez-Ceren-sanciona-reforma-de-pensiones-recien-aprobada-por-diputados-20170928-0012.html

Fuente: seguimiento de medios IDHUCA.

Anexo 5: Resoluciones frente a solicitud de información a instituciones públicas



Ministerio de Hacienda
Unidad de Acceso a la Información Pública



UAIP/RES.0258.1/2017

MINISTERIO DE HACIENDA, UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las trece horas y diez minutos del día veinticinco de agosto de dos mil diecisiete.

Vista la solicitud de acceso a la información, presentada por **Armando Andrés Álvarez Navas**, identificada con el número MH-2017-0258, admitida en esta Unidad el día veintisiete de julio del presente año, mediante la cual solicita el desagregado de los compradores (razón social) de los bonos en el mercado primario en el período 2006-2016, indicando la rentabilidad pactada (tasa de interés).

CONSIDERANDO:

I) En atención a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante LAIP), se remitió la solicitud de información bajo referencia MH-2017-0258, a la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), por medio electrónico en fecha veintisiete de julio del presente año.

En razón de lo anterior, la Dirección General de Inversión y Crédito Público, mediante correo electrónico de fecha quince de agosto del año en curso, manifestó:

“En atención al requerimiento contenido en el correo precedente, que se relaciona con la deuda externa del Gobierno Central proveniente de las emisiones de Títulos Valores realizadas en el período 2006-2016, acorde a los registros que posee esta Dependencia, en archivo adjunto se remite la información correspondiente, dónde se identifica cada una de las emisiones efectuadas por años con sus respectivos montos y la tasa de interés que se paga por las mismas; aclarando que para las operaciones de eurobonos realizadas en el mercado internacional, no se dispone de la información referida a los compradores en el mercado primario, que en general principalmente están conformados por Administradores de Fondos, Bancos y Fideicomisos, entre otros.”

II) En atención a lo dispuesto en el artículo 73 de la LAIP, que ordena al Oficial de Información, tomar todas las medidas pertinentes para ubicar la información solicitada; se hicieron gestiones adicionales solicitando información bajo referencia MH-2017-0258 a la Dirección General de Tesorería y a la Dirección de Política Económica y Fiscal, por medio electrónico en fecha dieciocho de agosto del presente año. Respondiendo ambas Direcciones que no poseen la información solicitada.

POR TANTO: En razón de lo antes expuesto y con base a lo estipulado en el artículo 18 de la Constitución de la República de El Salvador, en relación con los artículos 70, 72 literal c) y 73 de la





Gobierno de
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

Superintendencia del Sistema Financiero

Resolución UAIP.SSF-2017/0114.

San Salvador, 13 de septiembre de 2017.

Señor
Armando Andrés Álvarez Navas
Presente

Me refiero a su solicitud formulada a la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Superintendencia del Sistema Financiero –en adelante SSF-, en fecha 31 de agosto de 2017, y con referencia SSF-2017-0114, en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), por medio de la cual solicita lo siguiente:

"Detalle de conglomerados financieros autorizados, razón social y finalidad de las empresas que componen cada uno de ellos para cada año disponible a partir de 1998 hasta la actualidad".

Sobre la información solicitada

Recibida y analizada la solicitud de información y los requerimientos que contiene, la suscrita Oficial de Información, en el marco de las funciones que le establece el artículo 50 de la LAIP y a efecto de emitir la resolución a que hace referencia el artículo 72 de dicha Ley; realizó la gestión correspondiente con la unidad respectiva, de lo cual deben exponerse las siguientes consideraciones:

Como primer punto, la figura de los Conglomerados Financieros no existía en la legislación financiera salvadoreña en el año 1998, dicha figura fue incorporada en la Ley de Bancos aprobada en el año 1999 por medio del Decreto Legislativo No. 697 de fecha 2 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 181, Tomo 344, del 30 de septiembre de ese mismo año, incorporando en dicho cuerpo legal el Título V que se refiere a la "Supervisión Consolidada de Instituciones Financieras", en cuyo artículo 113 inciso primero, define a los Conglomerados Financieros como se detalla a continuación: *"El conglomerado financiero o conglomerado a que se refiere la presente Ley, es un conjunto de sociedades caracterizado por el hecho que más de un cincuenta por ciento de sus respectivos capitales accionarios, es propiedad de una sociedad controladora, la cual es también miembro del conglomerado."*

Como segundo punto y tomando en consideración lo anteriormente citado, según los registros que posee esta SSF, el primer conglomerado financiero fue autorizado por el Consejo Directivo de esta Superintendencia en diciembre del año 2000, razón por la que de conformidad a lo regulado por el artículo 73 de la Ley de Acceso a la Información Pública, la información solicitada para los años 1998 y 1999 es información inexistente en esta institución.

Aunado a lo anterior y de conformidad a lo regulado por el artículo 62 de la LAIP, que señala: *"Los entes obligados deberán entregar únicamente información que se encuentre en su poder. La obligación de acceso a*

7a. Avenida Norte # 240, Apto. Postal #2942, San Salvador, El Salvador, C.A.

Tel: (503) 2133-2900 - oir@ssf.gob.sv - www.ssf.gob.sv



Con el auspicio de:

