



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Sistema de Pensiones en Centroamérica Informe final

Investigador :
Carmelo Mesa-Lago

2010

Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias (investigaciones) pueden diferir de lo publicado en el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Agradecimientos

El autor toma entera responsabilidad por lo que aquí dice pero agradece a los que enviaron material, contestaron preguntas y/o hicieron correcciones: Leticia Vega, Merlene Martínez y Sean Sebastián, SSB, Belice; Luis Guillermo López Vargas, CCSS, Costa Rica; Omar Martínez, Superintendencia de Pensiones, Carolina Ávalos, Secretaría de la Presidencia, y René Novellino, Asafondos, El Salvador; Miguel Ángel Pacajo y Maynor Robles, IGSS, y Luis Linares ASIES, Guatemala; Jorge Valle, Fernando Ponce, Abel Ochoa y Víctor Martínez, IHSS, Honduras; Fátima Echevoyen, INSS, Nicaragua; Guillermo Julio Saez, Israel Gordon y César García, CSS, Panamá. En el PER, Alberto Mora y Jorge Vargas dieron apoyo general, y Diego Fernández obtuvo material de todos los países. Fabio Durán, OIT, Ginebra ayudó a conseguir estadísticas de Honduras y Guatemala, y Hernando Pérez Montás suministró información actuarial de Belice. Luis Ángel Oviedo procesó las encuestas de hogares recientes. Los comentarios, correcciones, sugerencias e información ofrecidos por los participantes en el Taller del PER efectuado el 6 de abril de 2010 (compilados en una Memoria por Alberto Mora) fueron de enorme utilidad y la gran mayoría ha sido incorporada en la versión final del Informe.

Tabla de contenido

Resumen.....	6
1. Introducción	7
1.1 Objetivos	7
1.2 Metodología	7
1.2.1 Enfoque Comparativo.....	7
1.2.2. Principios Fundamentales de la Seguridad Social como Parámetros para el Análisis.	8
1.3 Fortalezas y Debilidades de las Pensiones antes de la Crisis, Efectos de ésta y Acciones Implementadas para Contrarrestarlos	9
1.4 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	10
1.5 Márgenes de Acción para Realizar Acciones Conjuntas en el Marco de la	10
Integración Centroamericana.....	10
1.6 Vacíos de Información y Metodológicos	10
2. Diseño, Unidad e Integración	11
2.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	13
2.2.1 Grado de unidad/integración versus segmentación en los sistemas.....	14
2.1.2 Resumen de fortalezas y debilidades antes de la crisis	16
2.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	16
2.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	17
3. Cobertura de la PEA y la Población Adulta Mayor	18
3.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	18
3.1.1 Cobertura de la PEA hasta la crisis	18
3.1.2 Factores que explican el grado de cobertura de la PEA.....	24
3.1.3 Cobertura de la población adulta mayor	26
3.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en la cobertura en Centroamérica	27
3.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	28
3.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	31

4. Suficiencia de las Pensiones	34
4.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	34
4.1.1 Pensión mínima	34
4.1.2 Ajuste de la pensión contributiva.....	35
4.1.3 Otorgamiento de pensiones no contributivas.....	36
4.1.4 Monto de las pensiones contributivas y no contributivas	36
4.1.5 Requisitos de adquisición de derecho a las pensiones	38
4.1.6 Resumen de fortalezas y debilidades en la suficiencia en Centroamérica	40
4.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	41
4.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	42
5. Solidaridad Social y Equidad de Género.....	43
5.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	43
5.1.1 Desigualdades en la cobertura	43
5.1.2 Desigualdades en las condiciones de acceso y prestaciones	47
5.1.3 Equidad de género	48
5.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en la solidaridad y equidad de género en Centroamérica	50
5.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	51
5.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	55
6. Eficiencia y Costo Administrativo	56
6.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	56
6.1.1 Indicadores de eficiencia y costo en sistemas privados y públicos.....	56
6.1.2 Resumen de fortalezas y debilidades en eficiencia y costo administrativo en Centroamérica .	58
6.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	58
6.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	60
7. Sostenibilidad Financiera.....	60
7.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis.....	60

7.1.1 Gasto público en seguridad social y cotizaciones a pensiones en Centroamérica.....	60
7.1.2 Indicadores de sostenibilidad financiera en América Latina.....	63
7.1.3 Indicadores de sostenibilidad financiera en Centroamérica.....	68
7.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en sostenibilidad financiera en Centroamérica.....	75
7.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos	77
7.2.1 Efectos generales de la crisis.....	77
7.2.2 Indicadores del efecto de la crisis en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina y Centroamérica	79
7.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas.....	90
8. Márgenes de Acción para Realizar Acciones Conjuntas en el Marco de la Integración Centroamericana	93
9. Vacíos de Información y Metodológicos	94
Bibliografía.....	96
Notas	104

Resumen

La Organización Mundial del Trabajo en 1952 señaló seis principios considerados como fundamentales en la seguridad social. Estos principios son: la unidad e integridad, cobertura, suficiencia de las pensiones, solidaridad social y equidad de género, eficiencia y costo administrativo y sostenibilidad financiera.

Se hace un análisis de los sistemas de pensiones de Centroamérica antes de la crisis y sus posteriores efectos, así como las acciones realizadas para afrontarla. Además, se brindan recomendaciones de políticas para atenuar los efectos de la crisis y mejorar los sistemas. Así mismo, se muestra una caracterización de los sistemas de pensiones privados y públicos.

La cobertura de la Población Económicamente Activa es motivo de estudio en la presente ponencia, categorizando en grupos los diversos panoramas encontrados en los países de la región, así como la evolución de la cobertura en el período 2000-2009. La suficiencia de las pensiones es un tema trascendental ya que se busca analizar el bienestar de la mayoría de la población de manera proporcional a sus capacidades. Finalmente se estudian las posibilidades para que la región centroamericana realice acciones conjuntas en temas de sistemas de pensiones.

Descriptor: principios fundamentales de la seguridad social, sistemas de pensiones, crisis global, cobertura de la PEA, cobertura población adulta mayor, eficiencia de los sistemas de pensiones, acciones regionales.

1. Introducción

1.1 Objetivos

Este estudio tiene cinco objetivos: 1) examinar la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica previa a la crisis global actual, identificando sus fortalezas y debilidades; 2) evaluar los efectos de dicha crisis en los principios fundamentales de la seguridad social; 3) identificar las medidas implementadas para enfrentar dichos efectos y sus resultados, así como los efectos posibles basados en la experiencia acumulada de previas crisis; 4) con base en el análisis anterior y las lecciones aprendidas, sugerir acciones viables de políticas para atenuar los efectos de la crisis y mejorar la capacidad de los sistemas de pensiones teniendo en cuenta las condiciones propias de los países, y 5) juzgar si hay alguna posibilidad de realizar acciones conjuntas regionales respecto a los sistemas de pensiones, dentro del marco institucional de la integración centroamericana. Aunque este estudio se concentra en los programas contributivos de pensiones de vejez, invalidez y muerte (IVM), se analizan también los programas de pensiones no contributivas o asistenciales.

1.2 Metodología

El análisis descansa en tres criterios: el enfoque comparativo; los principios fundamentales de la seguridad social como parámetros para el análisis; y la clasificación de los países basada en el desarrollo de las pensiones de seguridad social.

1.2.1 Enfoque Comparativo

El estudio se hace de manera comparativa de acuerdo con tres perspectivas:

a) Perspectiva temporal: Evolución reciente del sistema de pensiones con énfasis en el período 2005-2009 que comprende una etapa económica expansiva (2005-2007) y una recesiva (2008-2009). Cuando sea relevante y posible, se ofrecerá información previa (2000-2004), así como al impacto de crisis anteriores, especialmente la del decenio del 80.

b) Perspectiva intrarregional: Comparación de los siete países centro-americanos: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La diversidad de condiciones socioeconómicas, laborales e institucionales, en materia de seguridad social, en estos países se toma en cuenta en el análisis y respecto a las políticas sugeridas para enfrentar la crisis.

c) Perspectiva latinoamericana: Ubicación de los siete países centroamericanos dentro de los parámetros e indicadores de la región. A este efecto se desarrolla una taxonomía que clasifica a los países latinoamericanos en tres grupos (alto, medio y bajo), basado en el grado de desarrollo de la seguridad social de cada país, colocando a los siete centroamericanos en el grupo correspondiente. Este enfoque permite identificar similitudes y diferencias entre los grupos, facilitando las sugerencias de políticas.

1.2.2. Principios Fundamentales de la Seguridad Social como Parámetros para el Análisis.

El examen de las fortalezas y debilidades de los sistemas antes de la crisis, la evaluación de los efectos de ésta y de las medidas tomadas para hacerle frente, así como las sugerencias de políticas, se hace en cada uno de seis principios fundamentales de la seguridad social, desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en base a la Resolución No. 102 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952 (conocida como la “norma mínima”) y otras resoluciones y recomendaciones posteriores de dicha Conferencia¹. Los aspectos principales tratados en cada principio se resumen a continuación:

a) Unidad e Integridad. Diseño del sistema y grado de unidad e integración versus segmentación; programas separados; papel de la superintendencia de pensiones u otra entidad central reguladora y fiscalizadora (donde estas existen).

b) Cobertura. Respecto a la PEA y la población adulta mayor (edad 65 y más); diferencia entre estadísticas institucionales y encuestas de hogares; factores que influyen la cobertura como nivel de informalidad e incidencia de pobreza; tendencias en la cobertura en sistemas públicos y privados.

c) Suficiencia de las Pensiones. Indicadores de suficiencia como otorgamiento de la pensión mínima, ajuste legal de las pensiones y método de hacerlo; requisitos de acceso y cálculo de la pensión contributiva; existencia y requisitos para pensiones no contributivas a los pobres no asegurados; relación entre los montos de las pensiones promedio contributiva, mínima y no contributiva; y evolución de la pensión contributiva en dólares y ajustada al IPC.

d) Solidaridad Social y Equidad de Género. Desigualdades en la cobertura de la PEA y la población adulta mayor según la ubicación (urbana-rural), el ingreso y el nivel de educación; y respecto a la PEA por sector productivo, tamaño de la empresa y empleo público versus privado; tendencias en dichas desigualdades. Desigualdades en las condiciones de acceso y prestaciones entre el sistema general y los programas separados. Desigualdades en la cobertura de la PEA y la población adulta mayor por género, diferencias en el efecto de sistemas públicos y privados.

e) Eficiencia y Costo Administrativo. En los sistemas privados: grado de competencia entre administradoras, concentración de asegurados e impacto de ambas en el costo administrativo. En los sistemas públicos: costo administrativo y relación de empleados del seguro social por 1.000 asegurados. Comparación normalizada del costo administrativo en sistemas públicos y privados.

f) Sostenibilidad Financiera. Tendencias en el gasto público en seguridad y asistencia social. Teniendo en cuenta las diferencias entre sistemas públicos y privados, se analizan las cotizaciones pagadas por trabajadores asalariados y por cuenta propia y los indicadores de sostenibilidad financiera a corto y largo plazo: pago de cotizaciones²; balance de ingresos y egresos; relación de asegurados activos por un pensionado; monto del fondo, rentabilidad real (a corto y largo plazo) y composición de la cartera por diversos instrumentos. Indicación del equilibrio actuarial de los sistemas públicos de pensiones y del costo fiscal de la transición en los sistemas privados.

1.2.3 Taxonomía de Sistemas Públicos y Privados de Pensiones en América Latina y Línea de Base para el Análisis de los Países.

Los 20 países de América Latina y Belice (siempre que hay información), son clasificados por la naturaleza pública o privada de sus sistemas de pensiones, comparando sus características esenciales (incluyendo modelos diversos dentro de los sistemas privados) y el grado de privatización de dichos sistemas. La taxonomía clasifica a los países latinoamericanos en tres grupos (incluyendo a los siete centroamericanos), y los ordena basados en una veintena de variables relacionadas con los seis principios de la seguridad social. Se resumen los aspectos relevantes de dos modelos de contrarreforma en los sistemas privados.

Tras presentar la taxonomía regional en cada principio, se examina con más detalle los indicadores correspondientes y su evolución en los siete países centroamericanos, con series que usualmente abarcan el período 2004-2009, con el fin de apreciar la situación antes de la crisis (2006) y los efectos de ésta (2007-2009).

1.3 Fortalezas y Debilidades de las Pensiones antes de la Crisis, Efectos de ésta y Acciones Implementadas para Contrarrestarlos

La metodología de esta sección se ha desarrollado por el autor para Costa Rica en *Informe de la Nación 2009*, y para 25 países de América Latina y el Caribe en su monografía publicada por la CEPAL, *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas* (Mesa-Lago 2009b, 2009c). En cada principio de seguridad social se examinan las fortalezas y debilidades antes de la crisis³ (con un resumen de los aspectos clave en Centroamérica), seguido de una evaluación de los efectos ocurridos y potenciales de la crisis, y una descripción de las medidas tomadas. Estos dos últimos aspectos se resumen a continuación.

1. Cobertura. En las crisis anteriores ocurrió una caída en la cobertura debido al incremento del desempleo, la expansión del sector informal (no cubierto) e incentivos para la evasión y la morosidad. Se mide el efecto de la crisis sobre la cobertura en pensiones de la PEA y la población de 65 y más años en Centro América, comparando estadísticas institucionales en 2007-2009 y algunas encuestas. Se identifican las políticas tomadas a fines de 2008 y en 2009 para contrarrestar la caída en la cobertura.

2. Suficiencia de las Pensiones. Durante la crisis de los 80, las pensiones reales cayeron en la mayoría de los países de la región. Debido a que no ha ocurrido hasta ahora un incremento considerable de la inflación, las pensiones reales han continuado ascendiendo en todos los países salvo en dos en que disminuyeron. Se describen las pensiones no contributivas creadas en Guatemala en 2007 y en El Salvador y Panamá en 2009, así como el ajuste de las pensiones. Se estima el costo anual de la pensión no contributiva en esos tres países y en Costa Rica, tanto en US dólares como en porcentaje del PIB.

3. Solidaridad Social y Equidad de Género. Las crisis anteriores previas erosionaron la solidaridad social y la equidad de género en las pensiones. Se evalúa el impacto de la crisis actual y las medidas tomadas (directas e indirectas) en algunos países centroamericanos y otros latinoamericanos para enfrentarlo. Las encuestas de hogares

tomadas antes y después de la crisis (estas últimas sólo en tres países) permiten evaluar su impacto en las desigualdades de cobertura.

4. Eficiencia y Costo Administrativo. En crisis anteriores el disparo de la inflación provocó la presión de los sindicatos de empleados de la seguridad social para aumentar sus salarios, reduciendo los recursos necesarios para el ajuste de las pensiones. Hasta ahora en la crisis actual no ha ocurrido dicho efecto. Se determina si ha habido cambios en el costo administrativo de los sistemas privados y la relación de empleados por 1.000 asegurados en los sistemas públicos.

5. Sostenibilidad Financiera. Las crisis afectan adversamente el equilibrio financiero y actuarial de los sistemas de pensiones debido a varias causas: caída en el ingreso por aumento del desempleo, informalidad y evasión-morosidad; contracción de la reserva por disminución de la rentabilidad; aumento en los gastos debido al ajuste de las prestaciones, en caso de inflación. Se muestra el impacto de la crisis, a fines de 2008 y mediados de 2009 comparados con fines de 2007 en: afiliados que contribuyen, valor acumulado del fondo y rentabilidad real en los últimos 12 meses y a largo plazo (“histórica”), con un análisis detallado de los países centroamericanos. Se nota la recuperación en varios países y su magnitud. Se analiza la relación entre diversificación/ concentración de la cartera y ambos tipos de rentabilidad, tanto en los sistemas privados como en los públicos. Se describen las medidas tomadas en algunos países para dar mayor seguridad en las inversiones. Se resume la información existente sobre el equilibrio financiero en 2008-2009 en los países, así como de los resultados de estudios actuariales en cinco y se reflexiona sobre la situación en el resto.

1.4 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Extrayendo lecciones de crisis anteriores y de las políticas tomadas en algunos países durante la crisis actual, se sugieren alternativas de políticas para atenuar los efectos de dicha crisis sobre los seis principios de la seguridad social y mejorar la capacidad de los sistemas de pensiones. Las políticas se ajustan a los tres grupos y entre los países dentro de cada grupo, centrándose en los siete centroamericanos.

1.5 Márgenes de Acción para Realizar Acciones Conjuntas en el Marco de la Integración Centroamericana

Aunque se obtuvo escasa información sobre este tema, se resumen las funciones y actividades del Consejo de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y como podría seguir las recomendaciones de este estudio para enfrentar la crisis y mejorar las pensiones. También se explica el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social auspiciado por la OISS y suscrito por Costa Rica y El Salvador y la conveniencia del resto de los países centroamericanos de ratificar dicho convenio.

1.6 Vacíos de Información y Metodológicos

Se identifican los principales vacíos de información y en aspectos metodológicos, a fin de sentar las bases para la investigación futura.

2. Diseño, Unidad e Integración

Uno de los cambios sociales más importantes ocurridos en América Latina en los últimos tres decenios han sido las reformas estructurales de pensiones implantadas entre 1981 y 2008 en once países, incluyendo tres en Centroamérica. Dichas reformas cierran el sistema público de seguro social o modifican elementos clave del mismo, convirtiéndolo en privado o con una importante participación privada. Otro enfoque diverso han sido las reformas paramétricas (no estructurales) que refuerzan en el largo plazo un sistema público, aumentando las cotizaciones o las edades de retiro, restringiendo la fórmula de cálculo o combinando dichos cambios. El cuadro 1 clasifica en 2009 a los 20 sistemas de pensiones en América Latina y Belice en dos grandes grupos: diez con reforma estructural (sistemas privados) y once sin reforma estructural (públicos).

Cuadro 1

Grado de privatización, modelos y características de sistemas de pensiones privados y públicos y sus reformas en Centroamérica, resto de América Latina y Belice. 2009

Modelo, país y año de inicio de la reforma	Privatización (%) ^{a/}	Sistema	Cotización	Prestación	Financiamiento	Administración
Con Reforma Estructural (Privado)						
Modelo Sustitutivo		Privado	Definida	No definida	Capitalización plena individual (CPI)	Privada ⁱ
Chile (1981)	96,5					
Bolivia (1997) ^{b/}	100,0					
México (1997)	100,0					
El Salvador (1998)	98,6					
Rep. Dominicana (2003-) ^{c/}	93,5					
Modelo Paralelo		Público	No definida	Definida	Reparto ⁱ	Pública
Perú (1993)	71,9	o				
Colombia (1994)	56,1	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada ⁱ
Modelo Mixto		Público	No definida	Definida	Reparto ⁱ	Pública
Uruguay (1996)	43,1	y				
Costa Rica (2001)	100,0 ^h					
Panamá (2008) ^{d/}	n.d.	Privado	Definida	No definida	CPI	Múltiple ⁱ
Sin Reforma Estructural (Público)						
Argentina ^{e/}						
Belice						
Brasil ^{f/}						
Cuba ^{e/}						
Ecuador ^{g/}						
Guatemala						
Haití						
Honduras						
Nicaragua ^{g/}						
Paraguay ^{f/}						
Venezuela ^{f/}						

^{a/} Porcentaje del total de cotizantes activos en el sistema a fines de 2007.

^{b/} En agosto 2008 el gobierno estatizó las dos administradoras privadas y abrogó la ley de privatización; a fines de 2009 un proyecto de ley de reforma transfería el sistema privado al público.

^{c/} Sólo el régimen contributivo se ha implementado, los otros dos no habían entrado en vigor en enero de 2009; la ley de 2001 fijó la entrada en vigor del subsidiado para mayo 2004, y la del contributivo-subsidiado para mayo 2005.

^{d/} En 2008 comenzó el sistema mixto en Panamá.

^{e/} Argentina tuvo hasta diciembre 2008 un sistema mixto al que pertenecía 54,5% de los cotizantes activos; una ley estatizó el sistema privado y a partir de 2009 está entre los sistemas públicos.

^{f/} Reformas paramétricas recientes o en proceso; el pilar público de Costa Rica tuvo una reforma paramétrica en 2005.

^{g/} Ecuador y Nicaragua promulgaron leyes de privatización que no se implementaron.

^{h/} Todos los asegurados están en el pilar público y los asalariados también en el pilar privado.

^{i/} Capitalización parcial colectiva (CPC) en los pilares públicos de Costa Rica y Panamá, los sistemas públicos paralelos de Colombia y Perú, y los sistemas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

^{j/} Administración múltiple (privada, pública o mixta) en Colombia, México y República Dominicana, así como en los modelos mixtos.

Fuentes: Elaboración propia basada en Mesa-Lago, 2008a, puesto al día con legislación e información de los países.

Los sistemas “privados” se caracterizan por: a) cotización definida (porque es fija, pero puede aumentar por el envejecimiento poblacional); b) prestación no definida (o incierta porque depende del monto salarial, cotizaciones aportadas, rentabilidad de la inversión y variables macroeconómicas); c) régimen financiero de capitalización plena, en que las cotizaciones de los asegurados se depositan en sus cuentas individuales, éstas se invierten y la renta de la inversión se añade a las cuentas, y la pensión se calcula en base al fondo acumulado en la cuenta individual al tiempo de retiro y tablas de mortalidad sobre la expectativa de vida; y d) administración privada. En contraste, los sistemas “públicos” se caracterizan por: a) prestación definida (determinada por la ley); b) cotización no definida (pues tiende a aumentar en el tiempo); c) régimen financiero de reparto (sin reservas cuantiosas) o capitalización parcial colectiva (con reservas que garantizan el equilibrio actuarial por un período); y d) administración pública.

Las reformas estructurales han seguido tres modelos distintos: 1) El “sustitutivo”, que funciona en Chile (pionero en 1981), Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana (no se ha terminado), cierra el sistema público (no se permiten afiliados nuevos) y lo reemplaza por un sistema privado. 2) El “paralelo”, que opera en Colombia y Perú, no cierra el sistema público, sino que lo somete a una reforma paramétrica, crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. 3) El “mixto,” implementado en Argentina (se convirtió en público en 2008), Costa Rica, Panamá (desde 2008) y Uruguay, integra un programa público, que no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar), con un programa privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar). En Costa Rica todos los asegurados deben estar en el pilar público y los asalariados en el pilar privado; en Uruguay la mayoría de los asegurados está en el sistema público puro, y el resto está en el sistema mixto, y en Panamá los asegurados jóvenes han de optar de manera expresa por el sistema mixto (para detalles ver Mesa-Lago 2008a).

La denominación de “privado” a los sistemas de capitalización individual no es técnicamente correcta, especialmente en sistemas mixtos como el costarricense, pero se decidió usarla para simplificar la redacción.

En 2008, después de un diálogo social con amplia participación de todos los sectores relevantes, Chile implementó una “contra-reforma” de pensiones comprensiva que infundió mayor solidaridad social al sistema privado. También en 2008, Argentina cerró el sistema privado y traspasó a todos sus asegurados y sus fondos al sistema público (Mesa-Lago, 2009d). En Bolivia la nueva constitución prohíbe la privatización de los servicios de seguridad pública; en enero de 2010 se iba a someter a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de contra-reforma de pensiones, y el Ministro de Economía y Finanzas declaró que las administradoras privadas serían sustituidas por agencias públicas.

Los restantes diez países latinoamericanos mantienen sistemas públicos y varios han introducido reformas paramétricas, las más recientes en Brasil y Cuba. Los países del Caribe no latino, incluyendo a Belice, tienen también sistemas públicos y no han implantado reformas estructurales.

En el análisis de las fortalezas y debilidades de los sistemas de pensiones antes de la crisis, se tendrán en cuenta los dos tipos de reformas y sus resultados, comparando cuando sea factible el desempeño de los sistemas públicos y privados. Se advierte que las estadísticas de los sistemas privados son más fáciles de obtener y se publican semestralmente de manera normalizada, mientras que las estadísticas de los sistemas públicos son mucho más difíciles de conseguir porque su publicación toma más tiempo y las cifras no están normalizadas entre los países.

2.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

El desarrollo histórico del seguro social de pensiones en América Latina en general y Centro América en particular resultó en considerable segmentación, pues se fueron creando programas o fondos para grupos poderosos como las fuerzas armadas, los funcionarios públicos, sectores productivos clave en la exportación (azúcar, bananas, petróleo y minerales), así como en ciertos servicios (magisterio, transporte, banca, seguros). Estos programas separados e independientes tienen sus propias leyes, administración, prestaciones y financiamiento; además, usualmente gozan de condiciones de acceso y pensiones superiores a las del sistema general, por ejemplo, jubilación por antigüedad (años de servicio) independiente de la edad o edades inferiores de retiro, fórmulas de cálculo más generosas, ajuste automático de la pensión al Índice de Precios al Consumidor (IPC) e incluso al salario del personal en actividad, y subsidios fiscales que tienden a ser regresivos pues se otorgan a grupos de ingreso medio y medio superior.

Este estudio aporta evidencia de que la segmentación afecta adversamente a la mayoría de los principios de la seguridad social: la cobertura debido a la falta de coordinación entre programas, el alto costo de los separados que absorbe escasos recursos necesarios para la extensión, y las lagunas que crea; el trato igual y la solidaridad, porque los programas separados tienen condiciones de acceso más liberales y prestaciones más generosas con frecuencia financiados con subsidios fiscales regresivos; la eficiencia pues los sistemas segmentados usualmente tienen costos administrativos mayores a los unificados; y la sostenibilidad financiera porque las generosas condiciones y prestaciones de los programas separados son una pesada carga para el sistema y normalmente provocan severos déficits actuariales (Mesa-Lago, 2008a).

Por el contrario, en los países del Caribe no latino (incluyendo a Belice) los sistemas de pensiones tienden a ser más unificados, aunque existen ciertos grupos con programas separados, como las fuerzas armadas. Algunos países latinoamericanos han experimentado un proceso de integración y unificación (por ejemplo, Costa Rica, Cuba y Chile) pero otros mantienen una alta segmentación (como Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Uruguay y Venezuela).

2.2.1 Grado de unidad/integración versus segmentación en los sistemas

El cuadro 2 clasifica y ordena a los siete países centroamericanos por el grado de unidad/integración (total, casi total, medio, medio-bajo y muy bajo) de sus sistemas de pensiones, a medida que disminuye la unidad aumenta la segmentación. El grado de unidad se mide cuantificando el número de programas en existencia e identificando los grupos que tienen programas separados: fuerzas armadas, funcionarios públicos y otros. Panamá tiene unidad total, después Belice, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua (tres programas), El Salvador (cuatro programas) y el menos unido (más segmentado) es el de Honduras.

Cuadro 2

Grado de unidad/integración de los sistemas de pensiones en Centro América. 2009

Países	Grado de unidad	No. de programas ^{a/}	Programas separados		
			Fuerzas armadas	Empleados públicos	Otros
Belice	Casi total	3	Sí	Sí ^{d/}	Trabajadores por cuenta propia (subsistema)
Costa Rica ^{b/}	Medio	3	No	No	Judicial, magisterio, fondos complementarios
El Salvador ^{c/}	Bajo	4	Sí	Sí	Empleados privados
Guatemala	Medio-bajo	3	Sí	Sí	No, pero fondos complementarios
Honduras	Muy bajo	9	Sí	Sí	Ejecutivo, judicial, congreso, magisterio, universidad, banco central, periodismo, fondos complementarios
Nicaragua	Medio	3	Sí	No	Policía
Panamá	Total	1	No	No	No, pero fondos complementarios

^{a/} Siempre se incluye el programa principal.

^{b/} En Costa Rica todos los asegurados están en el sistema mixto que se cuenta como un programa.

^{c/} En El Salvador hay dos sistemas públicos cerrados (ISSS empleados del sector privados e INPEP funcionarios públicos) con diferentes regímenes pero bajo una sola gestión; Novellino (2010) argumenta que por tanto hay sólo tres sistemas, pero en la práctica hay cuatro regímenes y se mantuvo la clasificación.

^{d/} Se planea cerrar este programa.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Mesa-Lago, 2008a, puesto al día con legislación de los países y SSB, 2010.

Panamá es el país con mayor unidad (junto con Bolivia⁴) en toda la región porque tiene un solo sistema (Caja de Seguro Social: CSS) y no existen programas separados para las fuerzas armadas (hay una guardia nacional que está cubierta por la CSS), para los funcionarios públicos y otros grupos, aunque hay fondos complementarios de pensiones para varios de ellos.

Belice tiene tres programas: el sistema general (riesgos a largo plazo) del Social Security Board (SSB) que incluye un régimen especial para los trabajadores por cuenta propia (*Self Employment Scheme*), y los programas de las fuerzas armadas y funcionarios públicos (éste de planea cerrarlo).

Costa Rica eliminó las fuerzas armadas a finales del decenio de los 40 pero en el decenio de los 80 había 19 fondos separados de pensiones para funcionarios públicos que se fueron integrando al sistema general (Caja Costarricense de Seguro Social: CCSS). Hoy sólo quedan dos separados: el programa del poder judicial y el del magisterio (además hay dos cerrados y transitorios del magisterio) los cuales tienen condiciones de acceso y beneficios más generosos que los del sistema general y cotizaciones diversas. El sistema mixto o “multipilar” de la CCSS es único en la región porque todos sus asegurados obligatoriamente están en: el primer pilar, público de capitalización parcial colectiva, que paga la pensión fundamental, y en el segundo pilar de capitalización plena individual, que abona la pensión complementaria⁵. En los otros sistemas mixtos, el asegurado tiene la opción de afiliarse entre los programas o el monto de su salario determina la afiliación, además la pensión básica se paga por el primer pilar y la fundamental por el segundo (Mesa-Lago, 2009b). La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) es única y supervisa el sistema, sin embargo sólo puede hacer recomendaciones a la CCSS y ésta decide si las toma o no, por lo que su poder es débil.

Nicaragua tiene el sistema general (Instituto Nicaragüense de Seguridad Social: INSS), y programas separados para las fuerzas armadas y la policía pero no para funcionarios públicos. En Guatemala, además del sistema general (Instituto Guatemalteco del Seguro Social: IGGSS) hay programas separados para las fuerzas armadas y funcionarios públicos, así como fondos complementarios de pensiones para varios grupos.

La ley de reforma estructural de El Salvador cerró el programa general para trabajadores del sector privado (ISSS) y el de los funcionarios públicos (INPEP); los mantuvo separados con asegurados activos aunque son ahora un exigua minoría, pero tienen el número mayor de pensionados; ambos fueron puestos bajo la administración del Sistema Público de Pensiones (SPP)⁶. Todos los trabajadores que entran en el mercado laboral y son asegurables deben afiliarse al sistema privado (Sistema de Ahorro de Pensiones: SAP) que tiene dos administradoras de fondos de pensiones (AFP). Además la ley mantuvo separado el programa de las fuerzas armadas, ahora en proceso de revisión; se intenta homologar sus condiciones con los de la SAP. La Superintendencia de Pensiones que es pública, dicta regulaciones, ejerce la vigilancia del sistema e impone sanciones a los violadores de la ley, pero no tiene poder sobre el programa de las fuerzas armadas.

Honduras tiene uno de los sistemas más segmentados de la región y carente de toda coordinación: además del sistema principal dirigido a los trabajadores del sector privado (Instituto Hondureño de Seguridad Social: IHSS) hay programas separados para las fuerzas armadas y de seguridad (IPM), funcionarios públicos civiles (INJUPENP), magisterio (INPREMA), personal de la universidad nacional (INPREUNAH), regímenes especiales para los poderes judicial y legislativo, el banco central y periodistas, a más de fondos complementarios de pensiones para varios grupos.

En Belice y Costa Rica el sistema general administra y otorga de manera coordinada el programa contributivo con uno no contributivo; éste último es financiado por el Estado en Costa Rica y Belice pero en éste recibe transferencias del programa contributivo. Los programas de pensiones no contributivos recientemente establecidos en El Salvador, Guatemala y Panamá son financiados y administrados directamente por el Estado. Los otros dos países no otorgan pensiones no contributivas.

Los sistemas de Costa Rica y El Salvador (así como los de Colombia y Chile— desde 2008) tienen una sola Superintendencia de Pensiones que vigila todo el sistema (la salvadoreña parece tener mayor poder que la costarricense)⁷, pero los otros cinco países (con sistemas públicos) carecen de una superintendencia única para pensiones. El resto de la región o bien no tiene superintendencia o, si ésta existe, no vigila todo el sistema o sus poderes de implementación son débiles. La superintendencia de Costa Rica es financiada en 80% por el Banco Central y 20% por los supervisados, mientras que la de El Salvador lo es por las administradoras privadas de pensiones.

2.1.2 Resumen de fortalezas y debilidades antes de la crisis

La unidad del sistema afecta a otros principios de la seguridad social, como el trato igual y la solidaridad, así como la eficiencia y la sostenibilidad financiera. Los sistemas más unidos (menos segmentados) no sólo tienen ventajas económicas y solidarias, sino también una mayor capacidad de enfrentar la crisis. Esto es especialmente cierto en los países en que el sistema general administra las pensiones contributivas y no contributivas, porque puede responder mejor al incremento de la pobreza. Las superintendencias de Costa Rica y El Salvador, debido a su poder de regulación y supervisión del sistema, pueden tomar medidas rápidas frente a la crisis que son mucho más difíciles o imposibles donde hay segmentación sin una entidad central reguladora.

Panamá tiene la fortaleza del sistema más unido, seguido de Belice, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Los sistemas más segmentados de El Salvador y Honduras son más débiles para enfrentar la crisis, pero la superintendencia salvadoreña puede jugar un papel importante.

2.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

Hasta ahora, en Centro América no ha ocurrido un nuevo desgaje del sistema general. No obstante, en un escenario extremo de restricciones debido a una crisis prolongada, el ejemplo de los grupos separados con pensiones superiores a las del sistema general, podría ser un acicate a otros grupos poderosos para procurar su propio programa. La recuperación en proceso en varios países de la región hace poco factible ese escenario.

El sistema mixto de Costa Rica, al que están afiliados obligatoriamente todos los asegurados en el primer pilar y los asalariados en el segundo, debería funcionar como un cojín amortiguador a la crisis (aunque no la hace inmune a ella) porque sus riesgos están equilibrados entre los dos pilares: el pilar público de prestación definida que garantiza una pensión y el pilar de capitalización cuya pensión está sometida a los riesgos del mercado de valores. No obstante, un informe actuarial publicado en 2009, sugiere que el pilar público enfrenta un desequilibrio actuarial que obligaría a cambios

que quizás afectasen al diseño, pero la CCSS ha reaccionado asegurando que el sistema es sólido (ver sección VII). El Plan Escudo para contrarrestar la crisis no contempla modificación del sistema de pensiones, salvo un incremento en la pensión no contributiva (Arias, 2009).

El cambio de gobierno y partido en El Salvador pudiera resultar en una transformación en el diseño del sistema privado, posiblemente al estilo de la contra-reforma chilena. El Plan Global Anticrisis estipuló una pensión básica para los ancianos en pobreza extrema, pero no una reforma de diseño del sistema contributivo de pensiones (Presidencia, 2009).

En Belice se contemplan nuevas modificaciones legales después de la crisis para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema (Vega, 2009), pero no reformas estructurales. Se reporta que Guatemala está estudiando una reforma paramétrica (Linares, 2010). No hay información sobre reformas de diseño en los sistemas de Honduras y Nicaragua. El sistema de Panamá tuvo una reforma estructural que se implementó en 2008.

Los dos países que tienen una sola superintendencia de pensiones (como Costa Rica y El Salvador), que vigila todo el sistema y tiene poderes fuertes para ejecutar sus recomendaciones (no en Costa Rica en que es débil) estarán mejor posicionados para enfrentar la crisis que los otros países, que bien carecen de una superintendencia específica o, si ella existe, no supervisa todo el sistema o sus poderes son débiles.

2.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Los países deberían estudiar si es necesario hacer reformas en el diseño de sus sistemas, no sólo en respuesta a la crisis sino para corregir problemas crónicos. Cualquier cambio debería ser precedido de un diálogo social con amplia representación de todos los sectores involucrados en la seguridad social. Los sistemas de Costa Rica y El Salvador son los únicos que han implantado reformas estructurales, con un modelo mixto y substitutivo respectivamente, y podrían beneficiarse de las políticas introducidas por la contra-reforma chilena. La opción argentina de cerrar el sistema privado y transferir obligatoriamente a todos los asegurados y sus fondos al sistema público, sin las cautelas necesarias, crea riesgos financieros a largo plazo y puede violar los derechos de los asegurados. El resto de los sistemas públicos debe decidir si hacer una reforma paramétrica o estructural, pero siempre precedida de estudios profundos, proyecciones serias sobre el costo fiscal y participación de todos los interesados en el debate.

Como la unidad del sistema afecta a otros principios (solidaridad, eficiencia, sostenibilidad financiera), los países con sistemas altamente segmentados, como Honduras o con cierta segmentación (salvo Panamá) tendrían que elaborar una estrategia para alcanzar la unidad. La incorporación de programas separados de grupos poderosos es difícil políticamente, por lo que esencial una campaña nacional para explicar los privilegios injustificados, alto costo fiscal y regresividad de aquellos. Si no es políticamente viable la unificación, habría que mantener dichos programas para los actuales miembros pero eliminando las transferencias fiscales que gozan y obligando a los nuevos entrantes al mercado laboral a afiliarse al sistema integrado. Las entidades

de seguridad social deben ayudar al proceso de integración de programas separados, haciendo estudios y ofreciendo alternativas para la incorporación, como regímenes complementarios basados en cotizaciones y prestaciones adecuadas.

El Estado debería identificar los efectos nocivos de la crisis ya ocurridos y proyectar los potenciales basados en la experiencia y lecciones aprendidas de lo ya ocurrido y de las crisis anteriores y, con base a ello, desarrollar una estrategia social nacional integrada, precedida de un diálogo social, que establezca prioridades. También es aconsejable establecer una Superintendencia de Pensiones única, autónoma, con poderes reforzados para regular y fiscalizar todos los programas de pensiones incluyendo los seguros privados y programas separados (salvo las fuerzas armadas), como en Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador y República Dominicana. La Superintendencia lanzaría una campaña de información explicando la situación actual y efecto anticipado en las pensiones a corto, mediano y largo plazo, así como las garantías que existen y medidas tomadas para atenuar la crisis; prohibiría la publicación de información engañosa sobre la rentabilidad del fondo, tasa de reemplazo, etc. y diseminaría información simplificada, verídica y comparable entre diversos fondos de pensiones, privados y públicos.

Los organismos internacionales y regionales deberían colaborar de manera coordinada en el diseño y financiamiento de la estrategia para atenuar el impacto de la crisis en los sistemas de pensiones. La CEPAL y la OIT publican un boletín informando sobre los efectos de la crisis y las medidas tomadas. La AISS, la Comisión Inter-Americana de Seguridad Social (CISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la OIT, firmaron la Declaración de Santiago de Chile en 2009 por la que se comprometen a cooperar diseñando estrategias económicamente sostenibles para enfrentar los efectos sociales de la crisis, asignando prioridad al mantenimiento y extensión de la cobertura y la protección social de la población. El Banco Mundial y el BID deberían coordinar sus esfuerzos con la OIT, la CEPAL, la OPS y las asociaciones internacionales de seguridad social. Otras entidades subregionales (CAF, BCIE, FLAR, etc.) deberían incorporarse a este esfuerzo.

3. Cobertura de la PEA y la Población Adulta Mayor

3.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

3.1.1 Cobertura de la PEA hasta la crisis

El cuadro 3 introduce una taxonomía que se utilizará en el resto del estudio, que clasifica a los países de América Latina y, dentro de estos a los de Centro América, en tres grupos (alto, medio y bajo) de acuerdo con el desarrollo de sus sistemas de pensiones⁸. En este cuadro, los tres grupos y los 18 países se ordenan inicialmente por cuatro variables: la cobertura de la PEA por pensiones contributivas, de la población de más de 65 años por pensiones contributivas y no contributivas, el tamaño del sector informal como porcentaje de la PEA urbana ocupada y la incidencia de pobreza en la población (más adelante se demostrará que las dos últimas variables explican de manera significativa el grado de cobertura de la PEA). Aunque los tres grupos se mantienen iguales en la taxonomía a través de este estudio (debido a la brecha consistente que aparece en las marcas entre los tres grupos), los países dentro de cada grupo a menudo cambian su orden⁹.

Cuadro 3

Taxonomía de países centroamericanos y otros latinoamericanos ordenados por la cobertura en pensiones de la PEA y la población de 65 y más años, informalidad e incidencia de pobreza, antes de la crisis, alrededor de 2006

Grupos/ Países ^{a/}	Cobertura PEA por pensiones contributivas (%)	Cobertura población 65 años y más (%) ^{b/}	Sector informal (% de PEA urbana ocupada) ^{c/}	Incidencia pobreza (% de población total)
Grupo 1				
Chile	62,7	78,6	28,2	13,7
Costa Rica	62,7	59,2	32,2	19,0
Uruguay	60,9	85,6	41,2	18,8
Argentina	39,2	70,5	37,0	21,0
Brasil	48,1	85,3	39,3	33,3
Panamá	45,0	41,7	36,3	30,8
Grupo 2				
Venezuela	35,3	31,3	47,5	30,2
México	35,9	23,3	41,0	31,7
Colombia	31,8	25,1	42,9	46,8
Grupo 3				
Ecuador	26,2	17,4	51,9	43,0
El Salvador Rep.	29,1 20,2	16,2 11,9	49,6 46,3	47,5 44,5
Dominicana				
Guatemala	26,8	15,4	51,6	60,2
Perú	14,0	27,6	60,0	44,5
Bolivia	12,5	89,7	65,4	63,9
Honduras	20,1	5,3	54,2	71,5
Nicaragua	18,5	n.d.	55,5	69,4
Paraguay	12,7	14,9	55,8	60,5
Promedios ^{d/}	33,4	34,8	46,4	37,3

^{a/} Los países se ordenan por el promedio simple del ordenamiento de las cuatro variables. No hay información de Belice.

^{b/} Porcentaje de la población de 65 y más años de edad cubierta por pensiones contributivas y no contributivas; en Argentina y Uruguay es probable que excluya las no contributivas.

^{c/} Trabajadores no calificados con baja productividad: cuenta propia, empleados domésticos y asalariados en microempresas.

^{d/} Promedios simples del autor, excepto la incidencia de pobreza ponderada por la CEPAL.

Fuentes: Elaboración propia basada en: columnas 1 y 2 (encuestas de hogares) de Rofman y otros, 2008; columnas 3 y 4 de CEPAL, 2008.

Grupo 1 (alto): Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina, Brasil y Panamá. Son los países socialmente más desarrollados, exhiben la cobertura combinada superior, posibilitada porque tienen el menor sector informal (al que el seguro social mayoritariamente ofrece cobertura voluntaria poco efectiva), así como la incidencia de pobreza inferior, a más de que otorgan pensiones no contributivas o asistenciales a los pobres (Panamá las introdujo en 2009).

Grupo 2 (medio): México, Venezuela y Colombia. Estos países se colocan entre los grupos 1 y 3 respecto a su desarrollo social, la cobertura combinada y los factores que la influyen.

Grupo 3 (bajo): El Salvador, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Perú, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia. Estos países son los menos desarrollados socialmente, padecen la cobertura combinada menor en parte porque tienen el sector informal y la incidencia de pobreza mayores, y no otorgan pensiones asistenciales a los pobres (salvo Bolivia que concede una pensión “universal” y El Salvador que introdujo un bono de vejez en 2009)¹⁰.

Belice resulta difícil de clasificar porque por una parte ostenta alta cobertura de pensiones contributivas, otorga pensiones no contributivas y tiene una incidencia de pobreza relativamente baja, pero por otra parte tiene un considerable sector informal y una tasa de desempleo superior al promedio regional. Además, debido a la falta de cifras derivadas de encuestas de hogares normalizadas, hay sólo dos cuadros comparativos de toda la región con cifras de Belice, aunque se compara con el resto de los países centroamericanos en los cuadros específicos de esta subregión. Con base a estas y otras razones, Belice se coloca en la parte superior del grupo 3¹¹.

Basado en la clasificación anterior y otras en este estudio, los siete países centroamericanos, se colocan y ordenan en la taxonomía como sigue: Costa Rica arriba en el grupo 1 y Panamá en el puesto inferior de dicho grupo; Belice y El Salvador en el tope del grupo 3, seguidos por Guatemala, mientras que Honduras y Nicaragua se ordenan más abajo en dicho grupo.

La cobertura de la PEA por las pensiones contributivas puede estimarse de dos formas: con estadísticas de afiliación desarrolladas por los institutos de seguridad social y por encuestas de hogares (cuadro 4). El primer método adolece de dos distorsiones opuestas: 1) las estadísticas normalmente son del sistema principal y excluyen a los programas separados (cuyas cifras son difíciles de compilar), de manera que, en general, subestiman la cobertura total,¹² especialmente en sistemas segmentados donde excluyen a una parte importante de los asegurados (en los sistemas unificados o relativamente unificados son más acuciosas); y 2) la definición de asegurado “activo” varía entre los países, por ejemplo, los sistemas privados lo definen como los afiliados que cotizaron en el último mes, mientras que en los sistemas públicos oscila entre una cotización en el año o en los últimos seis meses (una cotización semanal durante el año en Belice), de manera que mientras más amplio es el período de cotización utilizado, más sobrestima la cobertura. Por ejemplo, Belice y Panamá tienen la mayor sobrestimación, mientras que el sistema privado de El Salvador (que se basa en la cotización en el último mes) tiene la menor o una subestimación.

Las encuestas de hogares resuelven el problema de los programas separados pues la pregunta es genérica (¿está usted afiliado a un programa de seguro social de pensiones?), pero no el segundo problema, pues no identifican el período de cotización. Además, las preguntas de las encuestas no están totalmente normalizadas aunque hay una tendencia hacia la estandarización.

Cuadro 4
Estimados de cobertura en pensiones de la PEA en Centroamérica y el resto de América Latina basados en estadísticas de las instituciones y encuestas de hogares, antes de la crisis, alrededor de 2003 y 2006
(En porcentajes)

Grupos/ Países ^{a/}	Estadísticas de instituciones		Encuestas de hogares	
	2003-04	2006-07	2002-03 ^{b/}	2004-06
Grupo 1				
Costa Rica	48,0	53,7	60,9	62,7
Chile	57,3	63,4	58,7	62,7
Uruguay	58,8	64,3	50,0	60,9
Brasil	45,2	45,9	45,4	48,1
Panamá	53,2	59,8	n.d.	45,0
Argentina	24,3	36,2	33,0	39,2
Grupo 2				
México	28,2	34,2	34,8	35,9
Venezuela	20,5	28,9	30,2	35,3
Colombia	22,2	26,3	25,2	31,8
Grupo 3				
El Salvador	18,5	19,1	29,7	29,1
Ecuador	19,4	23,2	21,9	26,2
Guatemala	23,1	22,4	19,6	26,8
R. Dominicana	14,2	22,3	n.d.	20,2
Honduras	17,1	18,3	n.d.	20,1
Nicaragua	17,2	21,7	18,7	18,5
Perú	14,8	17,4	14,8	14,0
Paraguay	8,5	13,0	13,0	12,7
Bolivia	10,5	13,3	10,7	12,5
Promedios ^{c/}	27,62	32,4	31,1	33,4

^{a/} Los países se ordenan por el promedio simple de los ordenamientos de las dos encuestas.

No hay información de Belice.

^{b/} Guatemala 2000, Nicaragua 2001.

^{c/} No ponderados, estimados por el autor.

Fuentes: Elaboración del autor, primeras dos columnas de Mesa-Lago, 2009a y cuadro 5; dos últimas columnas basadas en Rofman y otros, 2008.

El cuadro 5, que compara los resultados de ambos métodos en dos períodos similares, muestra que en la mayoría de los países en 2002-2004 las cifras de encuestas son mayores que las institucionales (con tres excepciones), lo cual es también cierto en 2004-2007 pero con ocho excepciones. En la primera comparación, los promedios arrojan 3,5 puntos porcentuales de cobertura mayor en las encuestas, pero en la segunda comparación la brecha se reduce a un punto. En Panamá que tiene un sistema unido, los dos métodos deberían arrojar resultados similares, pero la cifra de la encuesta de 2005 es muy inferior a la de la CSS porque ésta define a los asegurados activos como aquellos que han aportado una cotización en los últimos seis meses. Por el contrario, en el sistema muy segmentado de Honduras, la cobertura según las encuestas es superior a las institucionales; esto también ocurre en Costa Rica y Guatemala cuyos sistemas tienen unidad media y en El Salvador con unidad medio-baja. Aunque las encuestas adolecen de problemas, se asume que al menos corrigen la distorsión de subestimación y en algún caso el de sobrestimación (además resultaron

más adecuadas en un ejercicio de regresión que se explica en la sección siguiente), por ello se utilizaron para ordenar a los países. En todo caso ambos métodos demuestran que en el período antes de la crisis, la cobertura promedio de la PEA en la región aumentó de 27,6% a 32,4% según las estadísticas institucionales, y de 31,1% a 33,4% según las encuestas.

Hasta la crisis actual, las tendencias en la cobertura variaron y dependieron de los tres grupos y de naturaleza privada o pública del sistema. En los diez países con reformas estructurales que convirtieron sistemas públicos de forma total o parcial en privados, la cobertura cayó en promedio de 38% antes de dichas reformas a 26% en 2004 y si bien creció a 33% en 2007, todavía era menor al nivel anterior a la reforma. En los diez países que mantuvieron sistemas públicos, la cobertura promedió 39% en 2004, 13 puntos porcentuales superior al promedio de los sistemas privados, y subió a 40,5% en 2007, todavía 7,5 puntos porcentuales mayor al promedio privado en ese año. Se advierte que estas comparaciones confrontan problemas por falta de normalización de las estadísticas en los sistemas públicos y porque la cobertura promedio ponderada de estos está sobreestimada por el fuerte peso de la alta cobertura de Brasil cuya PEA es la mayor de la región (Mesa-Lago, 2008a, 2009a, 2009b).

La evolución de la cobertura de la PEA en los siete países centroamericanos en el período 2000-2009 se muestra en el cuadro 5. La mayor cobertura la exhiben Belice y Panamá, pero ya se ha explicado el problema de sobrestimación y en Belice no hay encuestas de hogares para controlarla. Costa Rica que define asegurado activo basado en el último mes de cotización podría ser el sistema con mayor cobertura, probablemente seguido por Belice y Panamá, después Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras (en ese orden). En El Salvador, la cobertura disminuyó de 26% en 1998 (Mesa-Lago, 2008), antes de la reforma estructural substitutiva, a 17,7% en 2004-2005, y aunque aumentó a 19% en 2006, aún estaba siete puntos porcentuales por debajo del nivel pre-reforma (nótese que debido al pase de 98,4% de los afiliados al sistema privado es éste el que determina la cobertura y su tendencia)¹³. Por el contrario, en la reforma estructural mixta de Costa Rica, la cobertura disminuyó de 50,3% en 2000 a 45,8% en 2001 pero luego ascendió y recuperó el nivel anterior en 2006. Entre los sistemas públicos, la cobertura disminuyó entre 2000 y 2006 en Guatemala (de 24,3% a 22,4%) y Honduras (de 18,3% a 17,1%) mientras que en Panamá casi se estancó (59,2% y 59,8%). En Belice la cobertura alcanzó 73% en 2002 y luego tendió a descender con cierta recuperación en 2006 (70%). En Nicaragua aumentó de 17% a 20,3%, pero se basa en estimados de la PEA que son dudosos¹⁴.

Cuadro 5**Evolución de la cobertura de la PEA por pensiones contributivas y efectos de la crisis, y cobertura de la población de 65 años y más por pensiones contributivas y no contributivas, en Centro América, 2000-2009****(En porcentajes)**

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PEA ^{a/}										
Belice	64,0	69,5	73,3	70,9	67,9	64,3	70,0	65,7	69,2	62,3
Costa Rica	50,3	45,8	46,3	46,4	48,0	47,5	50,4	53,7	57,9	56,2
El Salvador ^{b/}	19,3	19,8	18,0	18,5	17,7	17,7	18,7	19,1	19,1	18,8
Privado	18,3	19,0	17,4	17,9	17,2	17,3	18,4	18,8	18,8	18,6
Público	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Guatemala ^{c/}	24,3	24,0	23,8	23,2	23,1	22,8	22,4	22,6	21,8	21,1
Honduras	18,3	16,0	15,8	16,1	17,1	18,1	17,1	18,3	17,8	15,8
Nicaragua ^{d/}	17,4	16,2	16,2	15,7	17,2	18,5	20,3	20,9	21,5	19,8
Panamá	59,2	54,2	52,0	52,7	53,2	55,4	59,8	62,9	65,9	64,0
Promedios ^{e/}	36,1	35,1	35,0	34,7	34,9	34,9	37,0	37,6	39,0	36,8
Población 65+ ^{f/}										
Costa Rica	55,6	57,4	59,6		60,1	62,0	59,2/41,3	41,1	41,0	42,5
El Salvador	14,5	14,5	15,7	13,9	14,6		16,2/18,3	18,0	17,6	
Guatemala	11,2						15,4			
Honduras	3,1	4,7	4,7	4,6			5,3	6,5		
Panamá	45,0	41,1	42,5	41,9	41,7	41,5	41,7/42,5	45,6	46,4	45,3
Promedios ^{e/}	25,9						27,5			

^{a/} Los asegurados "activos" se calculan de manera diversa en los países, por ejemplo en Belice son los afiliados que han cotizado al menos una semana en el año, mientras que en Costa Rica y El Salvador son los que han cotizado en el último mes. En el primer país están sobrestimados mientras que en los dos últimos probablemente están subestimados.

^{b/} Serie elaborada por el autor basado en cobertura privada de AIOS y pública de la Superintendencia. El censo de 2007 mostró una caída en 20% de la PEA (probablemente debido a la emigración) que resultaría en un aumento de la cobertura en 11 puntos porcentuales (Novellino, 2010); para corregir los estimados se solicitó una corrección oficial de la serie de la PEA de 2000-2009 pero no se recibió a tiempo.

^{c/} Estimados del autor basados en asegurados activos de IGSS (2008c) y PEA de CEPAL (2009c); el IGSS (2007, 2008a) estima coberturas mayores (25,7% en 2006 y 25,9% en 2007) sin dar cifras de la PEA.

^{d/} Estimados del autor basados en PEA derivada de compendios estadísticos y encuestas de hogares, con interpolaciones en 2002 y 2005. La cobertura dada por INSS (2009a) descansa en una PEA que cae 5,8% en 2005 respecto a 2004 (basada en el Censo de 2005) y es 16% inferior a la PEA dada por CEPAL (2009c). El INSS no ajusta la PEA en 2000-2004 por lo que ocurre un salto de cobertura de casi tres puntos porcentuales en 2005. Una nueva serie de asegurados para 2001-2009 da cifras menores que la del Anexo y disminuye el porcentaje de cobertura (BCN, 2010).

^{e/} Promedios aritméticos simples calculados por el autor.

^{f/} Para 2006 hay dos cifras diferentes en Costa Rica y Panamá, la segunda es del procesamiento de las encuestas hecho para este estudio; a partir de 2006 todas las comparaciones son afectadas por el procesamiento diverso.

Fuentes: Elaboración del autor. Cobertura PEA basada en SSB, 2009, 2010; CSSS, 2008a, 2009a; Mesa-Lago, 2008, SP, 2009a, ISSS, 2009; IGSS, 2007, 2008a, 2009a; IHSS, 2007, 2008, 2009; INSS, 2008a, 2009a, 2009b y BCN 2002-2009; CSS, 2009a, 2009b, 2010, y Anexo. Cobertura población 65+ 2000-2006 de Rofman y otros, 2008; 2006-2009 de Encuestas de Hogares, 2006-2009.

3.1.2 Factores que explican el grado de cobertura de la PEA

Un análisis de regresión encontró que el nivel de cobertura de la PEA por las pensiones contributivas (variable dependiente) en 18 países de la región es una función del grado de informalidad y la incidencia de pobreza (variables independientes). Un primer modelo usó cuatro variables independientes: informalidad y trabajo por cuenta propia (como porcentajes de la PEA urbana ocupada), trabajo rural no asalariado (como porcentaje de la PEA rural ocupada) e incidencia de pobreza (como porcentaje de la población total). La proporción de los trabajadores por cuenta propia o no asalariados rurales tuvo efectos insignificantes e inconsistentes sobre la cobertura de pensiones. Por el contrario, la proporción de informalidad en la PEA tuvo un efecto significativo negativo en la cobertura que decreció entre 1.27% y 0.89% por cada 1% de incremento en la informalidad, dependiendo de las cifras usadas. De igual manera, la incidencia de pobreza tuvo un efecto negativo pero inconsistente sobre la cobertura. El modelo fue significativo y explicó alrededor de 90% de la variación en la cobertura de pensiones, pero tenía muchas variables independientes y sólo un número limitado de observaciones¹⁵. Para controlar estos problemas se empleó un segundo modelo restringido incluyendo sólo las dos variables independientes significativas, el cual reforzó el resultado previo de que la relación es inversamente proporcional. La proporción de informalidad en la PEA tuvo un efecto negativo en la cobertura de pensiones: por cada incremento de 1% en la informalidad, la cobertura de pensiones decreció 1%. La incidencia de pobreza también tuvo efecto negativo en la cobertura: por cada incremento de 1% en las familias con ingreso por habitante inferior al nivel de pobreza, la cobertura de pensiones disminuyó alrededor de 0,33%. Ambas variables independientes explicaron 85% de la variación en la cobertura de pensiones, pero la informalidad ejerció un efecto mayor que la pobreza.

Los resultados de las regresiones usando los datos de las encuestas de hogares fueron más robustos que aquellos usando estadísticas institucionales. En la regresión 1 (con cuatro variables independientes), las cifras de las encuestas explicaron 90% de la variación mientras que las estadísticas institucionales sólo explicaron 87%. En la regresión 2 (con dos variables independientes), la diferencia fue mayor. Con las cifras de las encuestas, el modelo explicó 85% de la variación en cobertura, mientras que con las estadísticas institucionales, el modelo solo explicó el 77%. Además, con las cifras de las encuestas, los errores estándar fueron más pequeños, lo cual indica que la estimación es más consistente y eficiente (Mesa-Lago y Castañeda-Angarita, 2009).

El Cuadro 3 mostró que en los países centroamericanos el nivel de cobertura de la PEA basado en encuestas en 2006, disminuía según aumentaba el grado de informalidad: Costa Rica (62,7% y 32,2%), Panamá (45% y 36,3%), El Salvador (29,2% y 49,6%), Guatemala (26,8% y 51,6%), Honduras (20,1% y 54,2%) y Nicaragua (18,5% y 55,5%). Belice reporta “un número creciente de trabajadores en la economía informal y desempleados [que] no favorecen el incremento de la cobertura del sistema de seguro

social (no cubre desempleados y no es un sistema diseñado para la economía informal)” (Vega, 2009:3).

La estructura de la fuerza laboral (trabajo informal) es una fuerte barrera a la extensión de la cobertura y se acrecienta al dar cobertura voluntaria a los trabajadores por cuenta propia y cargarles una cotización igual a la suma de los porcentajes que pagan los trabajadores asalariados y sus empleadores (ver sección VII-A-1). No obstante, varios países han implementado políticas exitosas para vencer esos obstáculos. Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay¹⁶ estipulan la obligatoriedad legal de cobertura de los trabajadores por cuenta propia en pensiones logrando coberturas altas (23% a 30%); además en Costa Rica los trabajadores por cuenta propia de bajo ingreso reciben subsidios fiscales que reemplazan la cotización del empleador que esos trabajadores no tienen. Por el contrario, 15 países de la región ofrecen a los trabajadores por cuenta propia afiliación voluntaria que es muy poco efectiva, por ejemplo, Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua¹⁷. En Belice sólo 2% de los trabajadores por cuenta propia estaba asegurado en 2008 (Vega, 2009); en Nicaragua 0,8% de los asegurados totales eran voluntarios (“facultativos”) en 2008 y sólo parte de ellos eran trabajadores por cuenta propia, pero estos constituían más del tercio de la PEA urbana ocupada (INSS, 2009a; CEPAL, 2009a). En Chile, la cobertura de los trabajadores por cuenta propia era 5% en 2007, después de 26 años de la reforma estructural; la ley de contra-reforma de 2008 estipuló la extensión obligatoria gradual de los trabajadores por cuenta propia, con el estímulo de un subsidio fiscal como en Costa Rica.

También difíciles de incorporar son los trabajadores rurales, excepto los empleados en grandes plantaciones, debido a su dispersión, bajo ingreso y usual falta de un empleador. Pero ha habido políticas exitosas: Costa Rica y Chile estipulan la afiliación obligatoria de estos trabajadores alcanzando coberturas de 41-44%; Brasil tiene un programa especial de pensiones rurales que protege al 50%; y en México el programa Oportunidades logró proteger al 30%. En El Salvador y Guatemala, sólo los trabajadores en grandes plantaciones tienen cobertura obligatoria, mientras que en Honduras sólo las empresas agrícolas con más de 10 trabajadores (Mesa-Lago, 2008a). En Belice hay una fuerte inmigración laboral procedente de otros países centroamericanos, la mayoría encuentra empleo estacional en el azúcar, cítricos y plátanos; estos trabajadores transitorios se encuentran en situación muy riesgosa en el trabajo y no tienen cobertura de pensiones (Vega, 2009).

Otro factor que puede incidir adversamente en la cobertura es el desempleo abierto especialmente cuando es crónico, estructural o de larga duración porque los desempleados no están cubiertos o pierden la protección. En 2006, la tasa de desempleo en Belice (9,4%) y Panamá (12,1%) era superior al promedio regional (8,6%), mientras que en Costa Rica (6%) era inferior (CEPAL, 2009b; SSB, 2009a)¹⁸.

Por último, la evasión es una causa seria de falta de cobertura, aunque es difícil de documentarla con estadísticas. Este fenómeno es de escasa importancia en el sector público y en las empresas privadas grandes, pero no así en las empresas medianas y especialmente pequeñas, la mayoría de las cuales son informales. En El Salvador se reporta una evasión importante al sistema de pensiones en el sector formal: si todos los afiliados que cotizan en salud lo hicieran en pensiones se aumentaría en 5 puntos porcentuales la cobertura (Novellino, 2010). Mucho más difícil es detectar la evasión

entre trabajadores por cuenta propia (aún cuando sea legalmente obligatoria su cobertura) e incluso entre los empleados domésticos debido a una colusión entre el trabajador y el empleador para evitar el pago de la cotización. En Panamá, a pesar de la obligatoriedad legal de afiliación a las empleadas domésticas y profesionales por cuenta propia, el seguro social (CSS) tiene una fiscalización débil y la evasión es alta (Vásquez, 2010).

3.1.3 Cobertura de la población adulta mayor

La cobertura por pensiones de la población de 65 y más años en 17 países, basada en encuestas de hogares tomadas en 2006, aparece en la segunda columna del cuadro 3. Los países del grupo 1 tienen la cobertura mayor y los del grupo 3 la menor, salvo Bolivia que tiene una de las tres coberturas mayores debido a la pensión no contributiva. La adición de las pensiones no contributivas a las contributivas (hay cifras desagregadas sólo para Bolivia, Costa Rica y Chile, pero no para Argentina, Brasil y Uruguay) incrementa considerablemente la cobertura: en Bolivia de 18% a 89,7%, en Costa Rica de 41,3% a 59,2% y en Chile de 61,7% a 78,6% (basado en Rofman y otros, 2008). En 2006 Bolivia, Brasil y Uruguay cubrían más de 85%, Belice 44% (en 2008) y El Salvador, República Dominicana, Guatemala y Honduras sólo 5-16%¹⁹.

La cobertura de los ancianos por pensiones contributivas en 1990-2006 aumentó en nueve países y cayó o se estancó en ocho. El estancamiento-caída en el número de sistemas privados fue mayor que en los públicos, pero aún así, en 2006 la cobertura en los primeros promedió 38% versus 30% en los segundos (estimados del autor basados en Rofman y otros, 2008). Dos factores han influenciado la magnitud y tendencias diversas en dicha protección: a) una mayor cobertura contributiva de la PEA genera eventualmente mayor protección a los ancianos jubilados, y viceversa, y b) el otorgamiento de pensiones no contributivas se refleja en mayor protección a los ancianos sin pensión contributiva y recursos, así como reducción de la incidencia de pobreza.

En 1990-2006, la cobertura contributiva de la población de 65 años y más en Bolivia cayó 20 puntos porcentuales pero la pensión no contributiva saltó de cero a 88% con lo que la cobertura total creció 52 puntos; esto a pesar de que la pensión “universal” no es focalizada en los pobres, pues se otorga a toda la población sin tener en cuenta su ingreso. Las altas coberturas de los ancianos en Brasil y Uruguay se explican por un programa de pensiones rurales en el primero y el programa más antiguo de pensiones no contributivas en la región en el segundo. En Costa Rica, la expansión de la cobertura total de los ancianos en 33 puntos porcentuales en 1991-2006 resultó de la combinación de expansión de la cobertura contributiva y gradual expansión de la pensión no contributiva. Por el contrario, el estancamiento de la cobertura total en Chile fue provocado por la disminución en 11 puntos de la cobertura contributiva, compensada por pensiones no contributivas aunque limitadas por cuotas y disponibilidad presupuestaria. La contra-reforma chilena de 2008 universalizó la pensión no contributiva a todos los pobres y estratos de bajo ingreso, a más de flexibilizar ciertas condiciones de acceso a la pensión contributiva por lo que expande la protección de los ancianos.

En 2005 Argentina extendió la cobertura de pensiones no contributivas sin límite presupuestario, a todos los carentes de pensión y recursos, con lo cual redujo la incidencia de pobreza entre los ancianos jefes de hogares de 23% a 3,7% en 2003-2005; también otorgó jubilaciones anticipadas a las mujeres de 55 años y hombres de 60, desempleados con 30 años de cotización, y a los trabajadores por cuenta propia con 60/65 años y 3 años de cotizaciones (Mesa-Lago, 2009c). En República Dominicana la ley de reforma de 2001 estipuló pensiones asistenciales para ancianos, discapacitados y jefas de hogar pobres, bajo un régimen subsidiado, que debió empezar en agosto de 2004, así como pensiones con un aporte fiscal para los trabajadores por cuenta propia bajo un régimen contributivo-subsidiado que debió iniciarse en agosto 2005, pero ninguno de los dos se había establecido en enero de 2010 (Lizardo, 2010).

La evolución de la cobertura de los adultos mayores antes de la crisis en Centro América se presentó en el Cuadro 5. Las coberturas mayores en 2006 fueron en Costa Rica (59,2%) y Panamá (41,7%), seguidos a distancia por El Salvador (16,2%) y Guatemala (15,4%) y Honduras a la zaga (5,3%). En promedio la cobertura en los seis países ascendió 1,6 puntos porcentuales, de 25,9% a 27,5% entre 2000 y 2006. Aunque con oscilaciones, la cobertura creció (en puntos porcentuales) en Costa Rica (6,4), Guatemala (4,2), Honduras (2,2) y El Salvador (1,7), pero descendió en Panamá (-3,3). No hay cifras para Belice y Nicaragua.

3.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en la cobertura en Centroamérica

Los países del grupo 1 (Costa Rica y Panamá) tienen los indicadores más fuertes de cobertura, mientras que los países en el grupo 3 (salvo Belice respecto a la PEA) tienen los indicadores más débiles. Ello se debe en gran medida a que el grupo 1 tiene una informalidad y pobreza muy inferiores a las del grupo 3. Por cada incremento de 1% en la informalidad, la cobertura de pensiones decrece 1%, y por cada ascenso de 1% en la pobreza, la cobertura disminuye 0,33%.

En 2006, antes de la crisis, el promedio ponderado de cobertura de la PEA en los siete países era 27,6%,²⁰ contrastado con un promedio regional de 33,4%, mientras que los promedios no ponderados de cobertura de la población adulta mayor eran 27,5% y 34,8% respectivamente, o sea, que la cobertura centroamericana era inferior a la regional en ambos casos. Costa Rica y Panamá tenían una cobertura superior a los promedios subregionales (Belice respecto a la PEA) por lo que estaban mejor preparados para enfrentar la crisis, mientras que el resto se situaba por debajo del promedio, especialmente Honduras y El Salvador respecto a la PEA y Honduras respecto a los ancianos.

En 2000-2006, probablemente aumentó la cobertura de la PEA en Belice y Nicaragua (en la última hay que confirmar la serie de la PEA); se estancó en Costa Rica y Panamá; y decreció en El Salvador, Guatemala y Honduras. Los países con un sector informal e incidencia de pobreza menores (Costa Rica y Panamá) tenían una cobertura mayor comparada con los países con un sector informal e incidencia de pobreza mayores, como Guatemala, Honduras y Nicaragua. En Costa Rica, el mandato legal de cobertura a los trabajadores por cuenta propia y el otorgamiento de subsidios estatales

a los de bajo ingreso para estimular su afiliación, ayudó a extender la cobertura general. El programa especial para estos trabajadores en Belice tiene muy escasa cobertura.

La cobertura de los ancianos aumentó en todos los países salvo en Panamá en que declinó; el promedio no ponderado subregional creció de 25,9% a 27,5%. En Costa Rica el otorgamiento y universalización de las pensiones no contributivas ayudaron a extender la cobertura de los ancianos; también en Bolivia, Chile y Belice.

3.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

En crisis previas, como la del decenio del 80, ocurrió una fuerte caída en la cobertura contributiva y los países que implementaron políticas contra-cíclicas para enfrentar los efectos sociales nocivos de la recesión, lograron una recuperación más rápida de la cobertura (Mesa-Lago, 2010).

Aunque lo peor de la crisis parecía haberse superado a mediados de 2010, teóricamente se supone que debe tener un impacto adverso en la cobertura de pensiones debido al incremento del desempleo, la informalidad, la evasión patronal y la pobreza. Según la CEPAL (2009a, 2009b, 2009e), el desempleo promedió 7,4% en la región en 2008 y aumentó a 8,3% en 2009 (menor a lo inicialmente proyectado); el sector formal aumentó sostenidamente hasta 2008 y declinó en 2009 (se desaceleró el crecimiento del empleo asalariado y ocurrió una informalización-precarización del mercado laboral), y 9 millones de personas cayeron en situación de pobreza revirtiendo la tendencia decreciente previa a la crisis. El PIB se contrajo 1,7% en 2009 y aunque CEPAL proyecta que crecerá 4,1% en 2010, estima que será insuficiente para contrarrestar el incremento del desempleo y la informalidad ocurrido en 2009. La OIT y CEPAL (2009) lo explican porque la recuperación del empleo se da con rezago respecto al crecimiento económico.

Como se ha demostrado en esta sección, un incremento de la informalidad y la pobreza tienen un impacto adverso en la cobertura de la PEA por las pensiones; además el incremento de la pobreza, al menos que sea compensado con medidas de protección social, resulta en mayor desprotección de la población adulta mayor en estado de necesidad. Los países del grupo 1 gozaban de la mayor cobertura antes de la crisis y serían relativamente menos afectados por ella, en parte porque también tienen el menor sector informal e incidencia de pobreza. Los países del grupo 3 serían más afectados porque sufrían la cobertura menor del seguro social antes de la crisis, y el mayor sector informal e incidencia de pobreza.

Los supuestos anteriores no se han materializado del todo según el cuadro 6 que muestra un efecto diverso de la crisis en la cobertura por pensiones de la PEA en los diez sistemas privados latinoamericanos. Entre diciembre 2007 y junio de 2009, la cobertura disminuyó en cinco países, unos con alta cobertura y baja informalidad y otros con baja cobertura y alta informalidad (en puntos porcentuales): -4,5 en Argentina (antes del cierre del sistema privado), -2,6 en México, -1,3 en Chile, -0,2 en El Salvador y -0,1 en Perú). La cobertura aumentó en cinco países, también con características mezcladas: 0,1 en Bolivia, 0,5 en República Dominicana, 1,3 en Colombia, 2,2 en Costa

Rica y 6,5 en Uruguay. En promedio la cobertura de los diez países disminuyó de 27,1% en diciembre 2007 a 26,7% en junio de 2009, sólo 0,4 puntos porcentuales.

Cuadro 6

Efecto de la crisis en la cobertura de pensiones en sistemas privados ^{a/} en Centroamérica y el resto de América Latina. 2007 a 2009

Países ^{b/}	Dic. 2007	Junio 2008	Dic. 2008	Junio 2009
Chile	61,2	62,2	62,8	59,9
Costa Rica	55,8	59,1	58,0	58,0
Uruguay	27,7	32,0	30,6	34,2
México	32,2	31,7	31,4	29,6
Argentina	24,3	19,8	^{e/}	^{e/}
R. Dominicana	20,8	20,5	20,8	21,3
El Salvador ^{c/}	18,8	19,3	18,8	18,6
Colombia	17,1	17,3	18,0	18,4
Perú	13,4	13,6	13,8	13,3
Bolivia	13,3	12,8	12,8	13,4
Promedios ^{d/}	27,1	26,4	27,6	26,7

^{a/} Excluye a los afiliados en sistemas o pilares públicos y programas separados; se basa en afiliados que contribuyeron en el último mes como porcentaje de la PEA.

^{b/} Países ordenados por la cobertura, de mayor a menor.

^{c/} La Superintendencia de Pensiones (SP 2009a), basada en el censo de 2007 que estimó una PEA inferior, da cifras superiores: 29,8%, 30,5%, 29,7% y 28,8%.

^{d/} Ponderados.

^{e/} Antes del cierre del sistema privado a fines de 2008.

Fuentes: Elaboración del autor basado en AIOS, 2008, 2009.

En Centro América el impacto de la crisis global en la cobertura de la PEA parece corroborar los supuestos (Cuadro 5). Entre los países con mayor cobertura antes de la crisis: en Costa Rica y Panamá la cobertura continuó creciendo en 2007-2008 aunque disminuyó en 2009. Belice es una excepción pues su cobertura es una de las más altas aunque venía declinando desde 2002: disminuyó en 2007, se recuperó parcialmente en 2008 y decreció en 2009 casi 7 puntos porcentuales, al nivel más bajo en el decenio. En los países con menor cobertura antes de la crisis: en El Salvador se estancó en 2008 y cayó en 2009, mientras que en Guatemala, Honduras y Nicaragua hubo declives sucesivos en 2008 y 2009. Entre 2000 y 2009 la cobertura decreció en cuatro países (Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras) y aumentó notablemente en Costa Rica y Panamá y ligeramente en Nicaragua. En promedio simple aritmético, la cobertura en los siete países aumentó de 37% en 2006 a 37,6% en 2007 y 39% en 2008, pero disminuyó a 36,8% en 2009 (Cuadro 5). La cobertura ponderada similarmente ascendió

de 27,6% en 2006 a 29,7% en 2007 y 29,9% en 2008 pero bajó a 28,3% en 2009, 1,6 puntos porcentuales (estimados del autor basado en cifras de la PEA y asegurados del Anexo). Por tanto, el impacto de la crisis en la cobertura ha sido moderado, particularmente cuando se le compara con crisis anteriores como la del decenio del 80 (Mesa-Lago, 2010).²¹

El efecto de la crisis en la cobertura de los adultos mayores por pensiones contributivas y no contributivas puede medirse por encuestas de hogares tomadas en cuatro países después de 2006.²² Un problema es que el procesamiento que se hizo para este estudio no empareja los datos de 2006 en la serie anterior y reduce notablemente la cobertura de Costa Rica, mientras que aumenta la de Panamá. A pesar de este problema, el Cuadro 5 muestra que en Costa Rica la cobertura subió en 2007, se estancó en 2008 y aumentó en 2009 sobrepasando el nivel de 2006; en Panamá creció en 2007-2008 pero disminuyó en 2009 aunque manteniéndose por encima del nivel de 2006; en El Salvador aumentó en 2007 pero se contrajo en 2008, también sobre el nivel de 2006; y en Honduras ocurrió un declive en la segunda mitad de 2007 (Encuestas de Hogares, 2006-2009). La cobertura basada en estadísticas institucionales probó que los países con la mayor incidencia de pobreza han sido más afectados, como Guatemala, Honduras y Nicaragua. Pero incluso en aquellos con relativamente baja incidencia de pobreza donde ha ocurrido una fuerte caída en la cobertura de la PEA (como Belice), una prolongación de la crisis repercutiría adversamente a largo plazo en la protección de los ancianos, al menos que se tomen medidas adecuadas.

Varios países centroamericanos tomaron medidas contra-cíclicas en 2009. En Belice un plan estratégico para la mitigación de la pobreza incluyó la creación de un sistema único de información de beneficiarios con el fin de identificar mejor a los grupos más vulnerables de la población y otorgarles protección social a través de pensiones no contributivas y transferencias condicionadas (Vega, 2009). En Costa Rica un programa para combatir la evasión contribuyó a expandir la cobertura en 2008 lo cual ayudó a compensar el efecto de la crisis en 2009. En El Salvador, el Plan Global también combatió la evasión y a mediados de 2009 se amplió el período de cobertura del seguro social (de tres a seis meses) a los desempleados (Presidencia, 2009). El seguro social de Guatemala estableció un plan especial para 182.797 empleadas domésticas (sólo 1% de ellas gana el salario mínimo), comenzando con 10.968 en 2009; se establece una cotización de US\$12 mensuales, de la cual 20% paga la empleada, 40% el empleador y 40% el Estado; se cubren los riesgos de maternidad, control del niño sano y accidentes, pero no se ofrecen pensiones (IGSS, 2009e).

Como ya se ha dicho, Belice y Costa Rica tenían pensiones no contributivas focalizadas en los pobres mucho antes de la crisis; Guatemala las introdujo en 2007 justo antes de la crisis, mientras que El Salvador y Panamá en 2009, en medio de la crisis. El Salvador otorga una pensión básica universal (“bono a la vejez”) de US\$50 mensuales a la población mayor de 70 años que reside en municipios en pobreza extrema y que no recibe jubilación o pensión. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local desarrolló un mapa de pobreza extrema que clasificó a los municipios en cuatro grados: severa, alta, moderada y baja; en 2009 se centró en 32 municipios con grado severo y para 2010 planea agregar otros 21 municipios de grado alto. El costo de esta pensión para 7.053 beneficiarios en 2009 fue US\$4,2 millones o 0,02% del PIB y se proyectan 16.500 beneficiarios en 2010 al costo de US\$10 millones (Belloso y Valiente, 2009;

Presidencia, 2009; Ávalos, 2010; cálculos de Mesa-Lago)²³. Guatemala concede una pensión no contributiva mensual de US\$50 a los que están en pobreza extrema que hayan cumplido 65 años y no reciban una pensión. El costo para cubrir 79.000 beneficiarios en 2009 se estimó en US\$47 millones o 0,13% del PIB (Linares, 2010; cálculos de Mesa-Lago). Panamá, el único país centroamericano que sufrió una caída constante en la cobertura de los ancianos en 2000-2008, desde 2009 otorga una pensión de US\$100 mensuales (pagaderos cada dos meses) a personas pobres de más de 70 años que no reciban una jubilación o pensión. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo con el censo de vulnerabilidad, así como un registro voluntario que ha establecido oficinas en todo el país; se comprueba el derecho con el registro de adultos mayores y de los jubilados y pensionados de la CSS; promotores comunitarios verifican la información, la cual se revisa periódicamente para determinar si han cambiado las condiciones. Los beneficiarios deben inscribirse en un registro especial y la prestación está condicionada a que acudan a los servicios de salud y reciban un certificado; se suspende por adicción al alcohol, drogas o juegos de azar. El costo para 75.000 beneficiarios se estimó en US\$90 millones o 0,4% del PIB en 2009 (Asamblea, 2009; Caicedo, 2009; cálculos de Mesa-Lago)²⁴.

Todos los programas de pensiones no contributivas son administrados por el Estado o entidades paraestatales (FISDL) y financiados por el fisco. Costa Rica es una excepción pues se financia por FODESAF, lo cual le da más estabilidad) y se administra por el seguro social (CCSS) que recibe los fondos de FODESAF.

Fuera de la subregión, en Chile la contra-reforma de 2009 estableció la pensión universal para el 40% de la población con menor ingreso (800.000 beneficiarios en 2009), que antes estaba limitada por cuotas y disponibilidad de recursos fiscales; además, se adelantó a la crisis, incrementando el estímulo a la afiliación con subsidios fiscales a las pensiones bajas y medias. Uruguay extendió la pensión no contributiva para proteger a los ancianos sin recursos, combatió la evasión, flexibilizó la jubilación por vejez y aumentó la pensión contributiva creando incentivos para la afiliación (Mesa-Lago, 2009c, 2010).

3.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Los países con cobertura superior (Costa Rica y Panamá en el grupo 1, y Belice en el grupo 3) enfrentan problemas menores que los que tienen la cobertura inferior (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en el grupo 3), porque los primeros tienen un sector informal e incidencia de pobreza menores a los segundos y ambos se expandirán bajo la crisis, disminuyendo una cobertura ya muy baja. En los cuatro últimos, alrededor del 80% de la PEA carece de protección y los institutos de seguridad social deben diseñar estrategias para controlar la evasión de los trabajadores asalariados cubiertos (como en Costa Rica y El Salvador), también deben adaptarse a los cambios en la estructura del mercado laboral (lo opuesto es imposible), para incorporar a trabajadores excluidos: cuenta propia, empleados domésticos, trabajadores rurales, etc.

Los gobiernos deberían de ofrecer incentivos para la formalización de los trabajadores informales, por ejemplo: ofreciéndoles la certificación del ingreso; simplificando la declaración del impuesto a la renta o ganancias de pequeñas empresas y que éstas

paguen conjuntamente la cotización al seguro social (“minitributo” en Argentina y Uruguay); concediendo deducciones de impuestos por sus cotizaciones así como beneficios que no tienen como cobertura en riesgos ocupacionales y asignaciones familiares (Chile), etc.

Además, el seguro social debe desarrollar programas flexibles de protección adaptados a las condiciones socioeconómicas de los trabajadores informales, por ejemplo: pagos de cotizaciones trimestrales o anuales (en vez de sólo mensuales) con la posibilidad de hacerlos a través de bancos, oficinas de correos o por medios electrónicos; planes con cotizaciones y prestaciones ajustadas a la capacidad de pago de las familias (por ejemplo, en Guatemala el programa para empleados domésticos que tiene una cotización compartida entre el trabajador, el empleador y el Estado, y ofrece prestaciones esenciales); obligación de las empresas que contratan a trabajadores por cuenta propia a retener sus cotizaciones y añadir la de los empleadores, sancionando a los transgresores (Brasil); asegurar la portabilidad de las cotizaciones pagadas cuando los cuentapropistas realizan trabajo asalariado; estimular a cooperativas o asociaciones de informales para que actúen como intermediarios, afiliando a sus miembros, cobrando sus cotizaciones y transfiriéndolas al seguro social (ver otros ejemplos en Mesa-Lago, 2008c).

Los tres países con la cobertura superior aún tienen al menos un tercio de la PEA desprotegida, por lo que deben implementar medidas para evitar que disminuya la cobertura (con políticas de control de la evasión) y continuar sus esfuerzos para extender la protección a los trabajadores por cuenta propia. A ese efecto, Belice y Panamá deberían considerar el otorgamiento de un subsidio estatal a los cuentapropistas de bajo ingreso, que reemplace la cotización patronal que dichos trabajadores no tienen y sirva de incentivo a la afiliación (como ha hecho con éxito Costa Rica). Entre los tres países, Belice sufrió una fuerte caída en la cobertura en 2009 y sólo una fracción de los trabajadores por cuenta propia está afiliado por lo que es el que está más urgido de un plan de emergencia para contrarrestar la caída y baja afiliación.

Todo plan de extensión de cobertura debe asentarse en estimados ciertos de la población excluida y sus características socioeconómicas y laborales, a fin de adaptar el sistema de incorporación y estimar el costo de la extensión. Para ello es fundamental compilar estadísticas confiables de cobertura, ya sea a través de los institutos de seguridad social o de encuestas de hogares normalizadas. En este sentido hay que elaborar una definición normalizada de “cotizante activo”, especificando el período en que el afiliado ha hecho la última cotización, para poder estimar con certidumbre la población cubierta y permitir comparaciones más precisas entre los países. Los sistemas públicos deberían aprender del sistema de AIOS que recopila cifras normalizadas de todos los sistemas privados y las difunde semestralmente por Internet.

El Estado debe asignar prioridad financiera al mantenimiento y extensión de la cobertura contributiva, así como a la asistencia social a segmentos vulnerables no asegurados (particularmente en el grupo 3). Para ello debería flexibilizar los programas existentes de transferencias condicionadas o no condicionadas a fin de incorporar las nuevas personas afectadas por la crisis y, donde no existan estos programas, ponerlos en marcha.

Respecto a la protección de los adultos mayores, los dos países del grupo 1 tienen la cobertura mayor y cuatro del grupo 3 tienen la menor. Los programas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá que conceden una pensión asistencial focalizada en adultos mayores pobres, son ejemplos exitosos de países de desarrollo diverso, en los grupos 1 y 3, que deberían ser seguidos por el resto en el grupo 3. No hay información de Belice sobre la protección del adulto mayor, pero existe una pensión no contributiva que se extendió recientemente a los hombres.

Honduras y Nicaragua son los países que tienen la mayor incidencia de pobreza, la menor cobertura contributiva de la PEA y protección de los ancianos, pero carecen de pensiones no contributivas y deberían establecerlas pues se ha probado su efecto en la reducción de la pobreza. Al considerar la creación de la pensión no contributiva, debe tenerse en cuenta que el costo de una de tipo universal es muy superior al de una focalizada y, por tanto, hay que estimar cual es la factible con los recursos existentes. En 2009 el costo de dicha pensión en US dólares mensuales, como porcentaje del PIB era: 0,02% en El Salvador (US\$50), 0,13% en Guatemala (US\$50), 0,4% en Panamá (US\$100) y 0,4% en Costa Rica (US\$118). Se sugiere que Honduras y Nicaragua consideren el costo de una pensión mensual de US\$50 otorgada a ancianos de 65-70 años en pobreza extrema.

La AISS ha lanzado un programa para la extensión de la cobertura de seguridad social (combinando seguro y asistencia) con énfasis en los países en desarrollo, como los del grupo 3. Un equipo de trabajo de ISSA desarrolló una estrategia que será aprobada a mediados de 2010 y servirá de guía a los países (Van Ginneken, 2009).

4. Suficiencia de las Pensiones

4.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

Esta sección analiza y compara cinco indicadores de suficiencia de las pensiones: a) el otorgamiento de una pensión mínima garantizada; b) el ajuste de las pensiones contributivas al costo de la vida para evitar su deterioro en términos reales; c) la existencia o no de una pensión no contributiva y la edad requerida para otorgarla; d) el monto de las pensiones contributivas y no contributivas (ambas convertidas a dólares y las segundas ajustadas a la inflación); y e) otros requisitos de acceso y cálculo de las pensiones.

4.1.1 Pensión mínima

Entre 21 países en la región, 18 otorgan una pensión mínima (ya sea por el seguro social o por el Estado), aunque con diferencias importantes respecto a las condiciones para ganarla y su monto; uno la concede con restricciones y dos no la otorgan, estos tres últimos dentro del Grupo 3. Los siete países de Centro América la otorgan (cuadro 7).

Cuadro 7

Prestaciones mínimas de pensiones de seguridad social otorgadas en Centroamérica y el resto de América Latina. 2009.

Grupos/ Países ^{a/}	Pensión Mínima	Ajuste periódico ^{b/}	Pensión no- contributiva	Edad requerida
Grupo 1				
Uruguay	Sí	Índice salario	Sí	65 ^{n/}
Brasil	Sí	IPC	Sí	65
Costa Rica	Sí	IPC	Sí	65
Chile	Sí	U.F. ^{o/}	Sí	65
Argentina	Sí	Discrecional	Sí	70
Panamá	Sí	Discrecional ^{e/}	Sí ^{l/}	70
Cuba	Sí	No	Sí	o/
Grupo 2				
Colombia	Sí	IPC	No	
México	Sí	IPC	No	
Venezuela	Sí	Discrecional ^{t/}	No	
Grupo 3				
Belice	Sí	Discrecional ^{g/}	Sí	65-67 ^{p/}
El Salvador	Sí	Discrecional ^{h/}	Sí ^{l/}	70
Bolivia	No	U.F.V. ^{i/}	Sí ^{m/}	65
Guatemala	Sí	Discrecional	Sí	65
R. Dominicana	Sí	IPC ^{j/}	No	
Paraguay	Sí	IPC	No	
Ecuador	Sí	Discrecional	No	
Nicaragua	Sí	Discrecional	No	
Perú	Limitada ^{c/}	Discrecional	No	
Honduras	Sí	^{k/}	No	
Haití	No	No	No	

^{a/} Los países se ordenan aproximadamente por el promedio del orden de los tres primeros indicadores, pero como no se trata de cifras sino de sólo tres categorías, hay muy poco espacio entre los países y la gran mayoría queda empatado. Belice y El Salvador porque tienen pensiones asistenciales se colocan por encima de los países del Grupo 2.

- b/ De la pensión general, no siempre de la mínima.
- c/ Sólo después de 2002 y a asegurados nacidos antes de 1945.
- d/ Unidad de Fomento ajustada a la inflación.
- e/ Cada tres años dependiendo de la situación fiscal.
- f/ Periódica, sin determinar el plazo, en base a precios y salarios.
- g/ Solo por ley a petición del SSB en consulta con los involucrados y por recomendación actuarial.
- h/ A juicio del gobierno dependiendo de la situación fiscal.
- i/ Unidad de Fomento de Vivienda fijada por el Banco Central de acuerdo al IPC.
- j/ Hay que dictar el Reglamento.
- k/ Según la ley deben ajustarse cada tres años (sin especificar el método) de acuerdo con evaluaciones actuariales.
- l/ Establecida por legislación en 2009.
- m/ No es una pensión asistencial sino "universal" (no cubre a todos los pobres) independiente del ingreso.
- n/ Reducida de 70 en 2008.
- o/ No hay edad específica, sino se basa en necesidad.
- p/ Mujer 65, hombre 67.

Fuente: Elaboración del autor basada en Mesa-Lago, 2009c, actualizado con legislación 2009; SSB, 2010.

Siete de las diez reformas estructurales (incluyendo la salvadoreña) incrementaron los años de cotización para obtener la pensión mínima; las reformas de Costa Rica y Panamá no la aumentaron, tampoco los cuatro sistemas públicos. Sólo una minoría de los asegurados en los sistemas privados que goza de alto ingreso y densidad de cotización ahorrará lo suficiente en su cuenta individual para ganar una pensión con una tasa de reemplazo adecuada. Además, un tercio de los hombres afiliados y la mitad de las mujeres en Argentina, Chile y Perú no sería elegible para una pensión mínima. La reforma estructural de El Salvador estableció las condiciones más duras, las que reducirán notablemente el número de asegurados elegibles para una pensión mínima, probablemente una proporción aún menor que en Argentina, Chile y Perú (Mesa-Lago 2007). La contra-reforma chilena de 2008 protege los afiliados que no calificaban ni a una pensión mínima ni a una asistencial; además aumentó el monto de las pensiones con un aporte estatal solidario estimado como porcentaje de la pensión contributiva que sea menor de un tope, dicho aporte es decreciente de acuerdo con el monto de la pensión contributiva, terminando cuando se arriba al tope.

4.1.2 Ajuste de la pensión contributiva

Nueve países ajustan sus pensiones contributivas al IPC, al índice de salarios o con una unidad monetaria (en Centro América sólo Costa Rica, basado en el IPC); en otros nueve países el gobierno o el seguro social goza de poder discrecional para hacer el ajuste y subordinado a los recursos disponibles (incluyendo Belice,²⁵ El Salvador²⁶, Guatemala, Nicaragua y Panamá), y en tres países no hay método establecido para el ajuste, el cual se hace cuando el gobierno o el seguro social lo deciden (en Honduras, pero debe hacerse cada tres años). En los grupos 1 y 2, seis de los diez países tienen un ajuste legal periódico, mientras que en el grupo 3 sólo dos de los once países lo tienen (Cuadro 7)

El cuadro 8 compara el valor real de la pensión (basado en las monedas locales ajustadas al IPC) en los siete sistemas públicos ente 2003 y 2009: creció 58,9% en Nicaragua, 41,7% en Costa Rica, 39,4% en Honduras (después de estar estancada en 2003-2008), 31,2% en Belice y 9,1% en Guatemala (después de haber caído desde 2003), pero disminuyó 1,9% en Panamá y 3,8% en El Salvador. Costa Rica es el único país que ajusta las pensiones al IPC y tuvo el segundo aumento mayor;²⁷ Nicaragua aumentó más pero

los cálculos se hicieron en Córdovas la moneda de la subregión que más se depreció en el período respecto al dólar.

Cuadro 8

Índice de la pensión promedio real (ajustada a la inflación) y efecto de la crisis en sistemas públicos en Centro América, 2003-2009

Años	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2003	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2004	101,7	97,1	97,2	98,4	95,9	100,9	100,3
2005	97,0	98,0	98,7	94,4	93,8	103,2	99,0
2006	102,0	103,5	94,9	93,2	95,2	116,5	102,5
2007	100,0	111,2	92,4	91,8	108,2	127,5	101,8
2008	111,0	116,4	88,7	85,0	99,4	143,8	95,3
2009	131,2	141,7	96,2	109,1	139,4	158,9	98,1

Fuentes: Elaboración del autor basado en pensión promedio en moneda nacional y el índice de inflación del Anexo.

4.1.3 Otorgamiento de pensiones no contributivas

Once de los 21 países en el Cuadro 7 conceden algún tipo de pensión o prestación no contributiva a ancianos pobres: los siete del grupo 1 (incluyendo Costa Rica y Panamá—desde 2009) que son los que tienen la cobertura contributiva mayor y la incidencia de pobreza inferior en la región; los tres superiores en el Grupo 3 (incluyendo Belice y el Salvador—desde 2009), y Guatemala más abajo en dicho grupo (desde 2007). Los otros diez países no la conceden, los tres en el grupo 2 y los ocho que tienen la cobertura contributiva menor y la incidencia de pobreza más alta en dicho grupo (incluyendo Honduras y Nicaragua). Se ha demostrado que las pensiones no contributivas redujeron substancialmente la pobreza en cinco países (Bertranou y otros, 2002); en Costa Rica la disminuyeron en 2 puntos porcentuales en 2007 y 2008 (Mesa-Lago, 2009e). Las edades requeridas para la concesión de dichas pensiones oscilan entre 65 años (incluyendo Costa Rica y Guatemala), 65 para mujeres y 67 para hombres (Belice) y 70 años (incluyendo El Salvador y Panamá). Estas edades demandan generalmente cinco años más que para una pensión contributiva (tres más para el hombre en Belice), pero los ancianos pobres tienen una expectativa de vida menor que la población no pobre de la misma edad. Una excepción es Costa Rica en que la edad es igual para ambos tipos de pensiones, aunque es posible retirarse con una contributiva a menor edad pero con un monto reducido.

4.1.4 Monto de las pensiones contributivas y no contributivas

El cuadro 9 compara la pensión mensual promedio contributiva (convertida a dólares usando la tasa de cambio oficial) en los seis países centroamericanos y su evolución en

2000-2009. Por el monto de dicha pensión en 2006 el orden era: Panamá (352), El Salvador (233-266), Costa Rica (174), Belice (107), Nicaragua (86), Guatemala (66) y Honduras (46). La relación entre la pensión más alta (Panamá) y la más baja (Honduras) era 7,6 veces, pero los niveles de vida son muy diferentes entre los países, de ahí que para una evaluación adecuada habría que relacionar el monto de las pensiones con el costo de una canasta básica de bienes y servicios. Las dos últimas columnas del cuadro exhiben el valor en dólares de la pensión mínima y la no contributiva o asistencial en 2008. El monto de la pensión asistencial es menor al de la mínima y ésta a su vez inferior al promedio de la pensión contributiva, pero la relación varía entre los países, por ejemplo, en El Salvador la asistencial es 35% de la mínima y ésta 55% de la promedio contributiva del sistema público, pero en Costa Rica las proporciones son 62% y 66% respectivamente, en Guatemala la asistencial es 90% de la mínima y en Honduras la mínima es algo mayor que la promedio. Cuando la relación es muy baja (o la asistencial es casi igual a la mínima o ésta igual a la promedio), se crea un desincentivo para la afiliación al sistema contributivo o para cotizar los años requeridos a fin de ganar el derecho a la pensión mínima.

Cuadro 9

Monto promedio mensual de la pensión contributiva en 2000-2009, y monto mensual de las pensiones mínima y asistencial circa 2008, en Centroamérica
(En US dólares)

Países	Monto promedio mensual de la pensión contributiva ^{a/}									Monto pensión		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Mínima	Asistencial
Belice	72	93	95	96	100	99	107	114	132	152	94	50
Costa Rica	138	143	150	152	152	161	174	205	240	286	190	118
El Salvador												
Pública	167	178	197	213	218	231	233	238	241	259	143 ^{d/}	50 ^{e/}
Privada							266			278		
Guatemala ^{b/}	51	52	53	54	58	63	66	70	74	85	55	50
Honduras	24	25	37	42	42	43	46	57	58	84	85	No
Nicaragua ^{c/}	55	64	68	71	74	79	86	94	114	120	78	No
Panamá	298	306	312	320	326	333	352	372	373	385	175	100 ^{e/}

^{a/} Promedio ponderado de todas las pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) estimado por el autor, excluye pensiones por riesgos profesionales.

^{b/} Estimados del autor basado en monto total pagado en pensiones, número de pensionados y conversión al dólar.

^{c/} Incluye todas las pensiones, no sólo las ordinarias (IVM) sino también víctimas de guerra y especiales (salvo en 2009 en que sólo son IVM); la pensión mínima es la ordinaria, hay otras menores: reducida, víctimas de guerra.

^{d/} Vejez, la de invalidez es inferior.

^{e/} Comenzó a pagarse en 2009.

Fuente: Elaboración del autor basado en SSB, 2009; CCSS, 2001 a 2009a, 2009f y SUPEN 2009b; SP, 2009a, ISSS 2009; IGSS, 2009b, 2009d, 2010 y Linares, 2010; IHSS, 2007, 2010; INSS, 2009a; CSS, 2008. Conversiones al dólar basadas en la tasa de cambio oficial de los bancos centrales.

Hay un fuerte debate sobre si se ha materializado la promesa de las reformas estructurales que el sistema privado pagaría mejores pensiones contributivas que el sistema público. Este supuesto no puede constatararse debido a cifras escasas y contradictorias, así como por falta de proyecciones de las tasas de reemplazo (Mesa-Lago, 2010). El Cuadro 9, muestra que en 2006 la pensión mensual promedio en el sistema privado de El Salvador (US\$266) era 14% mayor que la pública (US\$233) y que la diferencia se redujo a 7% en 2009 (US\$278 versus US\$259). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el sistema privado salvadoreño es joven y que 55% del total de los pensionados en 2009 era por sobrevivencia y 40% por vejez (5% por invalidez), mientras que el sistema público es mucho más maduro y que 72% de los pensionados era por vejez y 27% por sobrevivencia (1% por invalidez). Como las pensiones de vejez son más altas que las de sobrevivencia, el promedio ponderado favorece a las públicas²⁸.

4.1.5 Requisitos de adquisición de derecho a las pensiones

Las edades para el retiro por vejez y los años de cotización requeridos para obtener una pensión contributiva, así como el cálculo del salario base en los sistemas principales de los siete países centroamericanos se comparan en el cuadro 10 (para diferencias con programas separados ver sección IV-A-2). Los requisitos más liberales son los Guatemala y Nicaragua: 60 años de edad para ambos sexos y 15 de cotización, pero la esperanza de vida al retiro es relativamente baja. El Salvador requiere la misma edad para el hombre aunque sólo 55 para la mujer, pero exige 25 años de cotización; no obstante, en el sistema privado es posible retirarse a edades más tempranas si el asegurado ha acumulado en su cuenta individual una suma suficiente para financiar la pensión mínima. Por otra parte las edades en Panamá son 62 y 57 respectivamente pero se requieren sólo 15 años de cotizaciones, estas edades son muy bajas respecto a la alta esperanza de vida al retiro en ese país (que es mayor que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua); además hay la contradicción de requisitos generosos pero falta de un ajuste periódico de las pensiones. Belice y Honduras exigen edades mayores de 65/60 (64 el hombre en Belice), y los años de cotización son 10 y 15 respectivamente; en vista a la baja esperanza de vida al retiro en Honduras sus edades resultan mucho más estrictas que en los otros países. Costa Rica tiene las condiciones más fuertes: edad de 65 para ambos sexos y 25 años de cotizaciones. El período de 25 años de cotización requerido en Costa Rica y El Salvador es el más largo en la región después de Argentina y Uruguay.

Cuadro 10
Requisitos y cálculo para la jubilación por vejez en Centro América. 2009

Países	Edad de retiro ^{a/}	Años de cotización	Salario base (años)
Belice	64/60 ^{b/}	10	3 mejores
Costa Rica	65 ^{c/}	25	20 últimos
El Salvador	60/55 ^{d/}	25 ^{d/}	10 últimos
Guatemala	60	15	5 últimos
Honduras	65/60	15	3 ó 5 mejores
Nicaragua	60	15	5 últimos
Panamá	62/57 ^{e/}	15	7 ó 10 mejores

^{a/} En el sistema general; en los programas separados hay edades y años de cotización inferiores, así como jubilación por antigüedad independiente de la edad. Cuando hay dos cifras, la primera es para el hombre y la segunda para la mujer.

^{b/} También con 65 esté trabajando o no.

^{c/} Es posible el retiro con menor edad pero con una pensión reducida.

^{d/} En el sistema privado es posible retirarse con menor edad y años de cotización, si el asegurado ha acumulado una suma suficiente en su cuenta individual para financiar la pensión mínima.

^{e/} El retiro puede posponerse hasta los 70 años con incrementos adicionales en el monto de la pensión.

Fuentes: Legislación de los países.

En la mayoría de los países de la región, la fórmula de la pensión calcula el salario base como el promedio de los últimos o mejores tres a siete años de salario. En Centro América: Belice los 3 mejores, Honduras los 3 ó 5 mejores (el que sea mayor), y Guatemala y Honduras los 5 últimos; pero Panamá los 10 mejores, el sistema público²⁹ de El Salvador los 10 últimos y Costa Rica los 20 últimos. Un período demasiado corto tiene efectos nocivos: estimula la subdeclaración del salario durante la mayoría de la vida laboral y la sobre-declaración en años anteriores al retiro (para reducir al mínimo la cotización y maximizar la pensión); castiga a los que declaran su salario correcto, así como a los trabajadores manuales cuyo salario declina al final de la vida laboral debido al deterioro físico; mina la relación entre la cotización y el monto de la pensión; y somete el nivel de la pensión al peligro de la inflación. Debido a su complejidad y diversidad, no es posible aquí discutir las tasas de reemplazo que se aplican al salario base, pero en la región usualmente exceden la norma mínima de la OIT del 40%. Estas condiciones son financieramente insostenibles y, si no se hacen más austeras pondrán en riesgo a muchos sistemas públicos (Mesa-Lago, 2009c).

En algunos sistemas privados, pero también públicos, una forma de evadir los requisitos de la jubilación por vejez es simular invalidez a fin de retirarse antes de la edad estatutaria. En Costa Rica la participación de las pensiones de invalidez en las pensiones totales en 2004 era 34,7% versus 36,4% en vejez. Una mayor exigencia en la evaluación médica de la invalidez para eliminar la simulación, incluyendo

entrenamiento en la calificación de la discapacidad y opción del retiro por vejez anticipado con disminución proporcional de la prestación, redujeron las pensiones por invalidez a 33,1% en 2007 (las de vejez aumentaron a 37,4%) mientras que las nuevas pensiones por invalidez cayeron de 34% a 22,5%, a par que las de vejez ascendieron de 35% a 48,5% (Mesa-Lago 2009e). En Belice el monto promedio de las pensiones por invalidez sobrepasó al de vejez en 25% en 2006 y ascendió a 82% en 2008, lo que podría ser un incentivo para la simulación de invalidez; no obstante, el porcentaje de estas pensiones sólo creció de 6% al 7% del total en el período, por lo que parece existir un control adecuado (basado en SSB, 2009a, 2010). En El Salvador sólo 1% del total de las pensiones públicas y 4,7% de las privadas son por invalidez (basado en SP, 2010).

4.1.6 Resumen de fortalezas y debilidades en la suficiencia en Centroamérica

Los siete países otorgan una pensión mínima. Sólo Costa Rica ajusta sus pensiones contributivas al IPC; en Belice, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá el gobierno o el seguro social tiene poder discrecional para ajustar la pensión de acuerdo con los recursos disponibles; Honduras carece de un mecanismo institucional para el ajuste pero debe hacerlo cada tres años. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá conceden pensiones no contributivas (Guatemala desde 2007; El Salvador y Panamá desde 2009); Honduras y Nicaragua no las otorgan aunque tienen las incidencias de pobreza mayores. Salvo en Costa Rica, las pensiones no contributivas se conceden a edades superiores a las de las contributivas a pesar de que la esperanza de vida de los ancianos pobres es menor al promedio general.

El monto promedio de la pensión contributiva en dólares en 2006 era mayor en Panamá, seguido de El Salvador, Costa Rica, Belice, Nicaragua, Guatemala y Honduras; la relación entre la pensión más alta y la más baja era 7,6 veces, pero los niveles de vida son muy diferentes entre los países. El valor de la pensión real en 2003-2006 creció 3,5 puntos porcentuales en Costa Rica (el único que tiene ajuste anual al IPC), y 2-2,5 puntos en Belice y Panamá, mientras que disminuyó 5-7 puntos en El Salvador, Guatemala y Honduras (en Nicaragua creció 16 puntos pero la moneda nacional fue la que más se depreció en la subregión). La pensión promedio privada de El Salvador era 14% mayor que la pública en 2006 pero la diferencia se redujo a 7% en 2008, no obstante, la pensión de vejez privada era 72% mayor a la pública. Para evitar desincentivos a la afiliación debe haber una brecha adecuada entre los montos de las pensiones contributiva promedio, mínima y asistencial, pero en Guatemala la asistencial es casi igual a la mínima, en Honduras la mínima es algo mayor que la promedio, y en Costa Rica la asistencial es 62% de la mínima y ésta 79% de la contributiva; los otros países tienen relaciones adecuadas.

Las edades de jubilación de Panamá son muy bajas comparadas con la expectativa de vida en dichas edades, por el contrario las edades de Honduras son excesivamente altas. Los años más largos de cotización requeridos son 25 en El Salvador (difíciles de acumular en ese país³⁰) y en Costa Rica, en el resto de los países son 15 años (10 en Belice). El período utilizado para calcular el salario base es muy corto en la gran mayoría (3-7 últimos o mejores), lo cual crea consecuencias adversas, sólo Costa Rica y en menor medida El Salvador tienen períodos adecuados (20 y 10 últimos). Las tasas de reemplazo tienden a ser altas en la mayoría de los países.

4.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

Durante la crisis de los 80 y debido a una escalada en la inflación, las pensiones reales cayeron en la mayoría de los países de la región. La inflación promedio regional aumentó de 7,4% a 8,3% en 2008-2009 (menos que lo esperado), por lo que el peligro indicado ha disminuido. Los países que hacen un ajuste automático a la inflación no serán afectados: Brasil ajustó las pensiones al IPC en 2009 mientras que Uruguay las ajustó al índice de salarios en 2008 (la pensión real aumentó 32% y la mínima 81% en 2005-2008), con porcentajes adicionales a la pensión mínima y a los pensionados de más edad (Mesa-Lago, 2009c). Si un incremento del gasto público provocase un repunte inflacionario en 2010, éste reduciría el valor real de las pensiones en los países que carecen de mecanismos para el ajuste anual y en los en que el gobierno o el seguro social tiene poder discrecional para hacerlo y subordinado a los recursos disponibles (incluyendo Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

En Centro América tanto el valor de la pensión contributiva promedio en dólares como la pensión real (ajustada a la inflación) continuó aumentando en todos los países entre 2006 y 2009, salvo Panamá respecto al índice (Cuadros 8 y 9). Costa Rica sobrepasó a El Salvador en la pensión pública promedio convertida a dólares y los otros países continuaron en el mismo orden, con Panamá a la cabeza. La brecha entre la pensión más alta y la más baja (en dólares) se redujo de 7,6 a 4,5 veces. Respecto a la pensión real, Costa Rica, el único que tiene ajuste automático de la pensión contributiva al IPC, aumentó 38 puntos porcentuales; Nicaragua que no tiene ajuste automático ascendió 42 puntos pero su pensión en dólares es la tercera más baja; Belice creció 29 puntos, Guatemala y Honduras 16 puntos (ambos después de un descenso previo), El Salvador subió sólo un punto y Panamá cayó 4 puntos. En Costa Rica, la pensión contributiva real que recibe el 66% del total de pensionados, aumentó 20% en 2006-2008, mientras que la pensión no contributiva real, que recibe el 34% del total, creció 170%, positivo desde el punto de vista de la pobreza pero peligroso en cuanto a generar incentivos a la desafiliación (Mesa-Lago, 2009b)³¹.

El único sistema privado puro de capitalización en Centro América es el de El Salvador. En estos sistemas la crisis puede reducir el monto de la pensión de los asegurados próximos a retirarse, porque el fondo acumulado en la cuenta individual decrece a par que el valor de los instrumentos y su rentabilidad. No obstante, el Banco Mundial (2009) argumenta que un pequeño número de asegurados se jubilará durante la crisis, así en Chile sólo 5% planea jubilarse en los próximos cinco años, a más de que a partir de 2002 se creó un sistema de “multifondos” con carteras de diverso riesgo y rentabilidad: 80% de los que se jubilarán en los próximos cinco años está en el fondo de menor riesgo, lo cual funcionará como un cojín amortiguador a la caída de la pensión (ver sección VII-B-2-f). Existen también multifondos en México y Perú, pero no en los otros siete sistemas de capitalización incluyendo El Salvador y el pilar de Costa Rica.

En los sistemas públicos, las pensiones no serían afectadas de inmediato por la crisis y su impacto dependería del régimen de financiamiento. En los de reparto que sufren déficit agudo, el efecto estará supeditado a si el Estado cumple sus obligaciones. Los regímenes de capitalización parcial colectiva cuentan con reservas, aunque de diversa magnitud; el de Costa Rica parece estar en equilibrio actuarial por un período largo

asegurando el pago de las pensiones (pero ver sección VII-B-2-g), aunque habría que hacer ajustes para el largo plazo.

Los sistemas mixtos pudieran ejercer un efecto amortiguador frente a la crisis porque el pilar público (reparto o capitalización parcial colectiva) otorga una pensión y el pilar privado de capitalización otorga otra complementaria. Pero el efecto se subordina al porcentaje de la pensión total pagada por cada uno de los dos pilares: en Argentina hasta 2008 la pensión pública era la básica y la complementaria privada era el componente mayor, mientras que en Costa Rica la pensión fundamental es la pública y la complementaria es secundaria.

Ya se han descrito las medidas contra-cíclicas relacionadas con pensiones tomadas en varios países (sección III-B). En Costa Rica el gobierno aumentó en 15% las pensiones no contributivas en 2009 y anunció un incremento de 3% a las contributivas en 2010 para compensar la pérdida del valor adquisitivo. Guatemala, El Salvador y Panamá introdujeron pensiones no contributivas, su monto mensual en 2009 variaba de US\$50 en El Salvador y Guatemala, a US\$100 en Panamá, y era US\$118 en Costa Rica. Se otorgan a la población pobre en Costa Rica y Panamá y en extrema pobreza en los otros dos países; todos exigen que el beneficiario carezca de una pensión, y tenga 65 años en Costa Rica y Guatemala, y 70 años en El Salvador y Panamá. Fuera de la subregión, Uruguay flexibilizó las condiciones de acceso para obtener la pensión: redujo los años de servicios requeridos para retirarse de 35 a 30, ambos con 60 años de edad; permitió retirarse a los desempleados próximos al retiro con 28 años de servicios y 58 de edad, abonándoles una pensión reducida hasta que cumplan los 60 años requeridos para obtener la pensión normal; y redujo la edad para obtener una pensión no contributiva de 70 a 65 años. En Chile la contra-reforma de 2009 estableció la pensión universal para el 40% de la población con menor ingreso (Mesa-Lago, 2009c).

4.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Siguiendo las orientaciones de la OIT, el Estado debería establecer un “piso básico de protección social” en materia de pensiones, especialmente en el grupo 3, reforzando el pilar público para que ayude a combatir la pobreza.

Habría que investigar si las pensiones no contributivas otorgadas en El Salvador y Guatemala satisfacen las necesidades básicas de alimentación.

Los institutos de seguridad social en Belice y Costa Rica, así como el Estado en El Salvador y Panamá, deberían perfeccionar los mecanismos de focalización para evitar que “no pobres” reciban pensiones no contributivas, mientras que parte de los pobres queda sin protección. En este sentido son importantes los esfuerzos de Costa Rica para reducir el porcentaje de no pobres beneficiarios, la selección basada en el censo de vulnerabilidad en Panamá, y el mapa de pobreza desarrollado por el FISDL salvadoreño.

Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá carecen de mecanismos de ajuste periódico de las pensiones, ya sea al IPC, al índice de salarios o con otros métodos, y el gobierno o el seguro social tiene poder discrecional para

hacerlo, usualmente dependiendo de la disponibilidad de recursos. Costa Rica es única en la subregión porque ajusta las pensiones al IPC y en valor real de las mismas creció fuertemente durante la crisis; dicho valor también aumentó en Nicaragua; por el contrario, se deterioró en Panamá y se estancó en El Salvador, Guatemala y Honduras, aunque en 2009 todos los países aumentaron el valor real. Un rebote inflacionario podría reducir severamente el valor real de dichas pensiones como ocurrió en crisis previas. Estos países deberían establecer algún método de ajuste periódico de las pensiones que evite una erosión de su poder adquisitivo.

Para evitar desincentivos a la afiliación debe haber una brecha adecuada entre los montos de las pensiones contributiva promedio, mínima y asistencial. La mayoría de los países tiene relaciones adecuadas, pero en Guatemala la asistencial es casi igual a la mínima, en Honduras la mínima es algo mayor que la promedio y en Costa Rica la asistencial es 62% de la mínima y ésta 79% de la contributiva. Estos tres países deberían establecer relaciones adecuadas, por ejemplo, la asistencial debería ser a lo más la mitad de la mínima y ésta guardar dicha proporción con la pensión promedio.

Panamá debería de aumentar las edades de retiro que son muy bajas en relación a la esperanza de vida, mientras que dichas edades son demasiado altas en Honduras. El período de 25 años de cotización establecido en El Salvador para ganar el derecho a la pensión es difícil de alcanzar en ese país y debería haber una reducción como se hizo en Uruguay, también podría establecerse un esquema de pensiones reducidas con menores tiempos de cotización. Por el contrario el período de 10 años requerido en Belice es muy corto y debería de ampliarse substancialmente. Con excepción de Costa Rica y El Salvador, los países tienen un período de años muy corto para calcular el salario base y debería ser ampliado, ajustando los salarios cotizados a la inflación. Teniendo en cuenta el impacto negativo de la crisis en la cobertura, la densidad de cotización y la rentabilidad del fondo, ajustar las proyecciones respecto a las tasas de reemplazo (usualmente altas) incluso después de la recuperación. Resulta contradictorio tener condiciones de acceso generosas y carecer de mecanismos de ajuste de la pensión.

El sistema privado de El Salvador debería considerar la creación de multifondos (como existen en Chile, México y Perú) para aminorar una drástica reducción del monto de la pensión de los que se retiran en medio de la crisis.³² La Superintendencia regularía la asignación a las diversas carteras de acuerdo con la edad del asegurado.

5. Solidaridad Social y Equidad de Género

5.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

5.1.1 Desigualdades en la cobertura

Las encuestas de hogares tomadas en 18 países en 2006 (la más reciente antes de la crisis) exhibían desigualdades substanciales en la cobertura en pensiones de la PEA y la población adulta mayor por: ubicación (urbana-rural), niveles de ingreso y educación, a más de la PEA por sector económico y tamaño de las empresas (cuadro 11).

Cuadro 11
Desigualdades en la cobertura de pensiones de la PEA por ubicación, ingreso, nivel educativo, sector económico y tamaño de las empresas en Centro América y el resto de América Latina, antes de la crisis. 2006
(En porcentajes)

Grupos/ Países ^{a/}	Ubicación		Quintiles ^{b/}		Educación		Sector económico ^{c/}		Empresas ^{c/}	
	Rural	Urbana	Primero	Quinto	Elemental	Superior	Primario	Terciario	Pequeña	Grande
Grupo 1										
Uruguay		60,5	27,6	85,5	47,2	80,6	70,8	69,2	40,6	95,5
	69,7									
Costa Rica		65,1	48,3	78,1	52,3	84,4	61,9	65,4	37,4	93,1
	58,4									
Chile		63,8	47,2	71,6	49,0	74,1	61,9	67,2	34,7	91,7
	53,4									
Brasil		53,4	20,3	70,0	33,8	74,6	15,4	60,8	37,5	72,1
	21,7									
Panamá ^{d/}		52,1	15,1	64,5	29,0	65,6	n.d.	n.d.	28,5	49,5
	29,3									
Argentina		39,2	8,6	61,2	25,5	53,7	38,9	45,1	10,8	86,1
	n.d.									
Grupo 2										
Venezuela		35,3	18,8	53,0	22,5	59,7	15,9	40,6	4,3	77,4
	n.d.									
México		41,4	10,5	56,3	15,7	57,8	9,5	38,8	7,8	79,4
	14,7									
Colombia		34,0	8,1	45,7	10,8	63,4	9,5	36,3	n.d.	n.d.
	29,6									
Grupo 3										
Ecuador		29,2	11,8	56,8	17,5	32,0	17,5	32,0	12,1	71,5
	19,9									
Guatemala		35,0	n.d.	n.d.	16,7	56,2	10,8	34,4	8,3	77,6
	15,9									
El Salvador ^{e/}		36,2	3,8	57,9	n.d.	n.d.	3,1	36,2	3,8	70,3
	15,1									
R. Dominicana		23,5	6,7	32,3	10,6	42,2	3,2	25,6	0,2	26,4
	13,5									
Honduras		32,0	0,9	38,2	n.d.	n.d.	2,0	28,7	n.d.	n.d.
	7,4									
Nicaragua ^{e/}		26,1	3,1	35,6	7,2	50,8	2,1	25,1	3,1	70,0
	6,5									
Bolivia ^{d/}		19,7	0,2	35,0	3,2	40,9	2,8	21,2	2,7	67,5
	5,6									
Perú		19,4	2,1	33,0	2,4	35,2	4,0	20,8	1,8	63,0
	3,3									
Paraguay		17,8	0,3	27,8	3,4	35,6	0,4	20,7	0,2	n.d.
	5,3									
Promedios ^{f/}		38,0	13,6	53,0	21,7	56,7	19,4	39,3	14,6	72,7
	23,1									

^{a/} Los países se ordenan por el promedio aritmético simple de los ordenamientos en los diez indicadores. No hay información de Belice.

^{b/} El primero es el más pobre y el quinto el más rico.

^{c/} Porcentaje de la PEA empleada.

^{d/} 2004.

^{e/} 2005.

^{f/} Promedios no ponderados estimados por el autor.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Rofman y otros, 2008.

Salvo en Uruguay, la cobertura de la PEA urbana era muy inferior a la rural con una brecha que fluctuaba de 9 a 25 puntos porcentuales en 13 países y se acentuaba en el grupo 3 cuyo sector rural aún es muy importante (incluyendo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). No obstante, también existían desigualdades en dos países del grupo 1 (incluyendo Panamá).

A mayor ingreso por quintiles, mayor la cobertura y viceversa: el promedio regional era 13,6% en el primer quintil, el más pobre, y 53% en el quinto, el más rico, pero mientras que en el grupo 1 los promedios eran 28% y 72%, en el grupo 3 eran 4% y 34%. La relación entre el quintil más rico y el más pobre era de 3,6 veces en el grupo 1 pero 45 veces en el grupo 3 (incluyendo Nicaragua, El Salvador y Honduras). En Costa Rica y Chile dicha relación disminuía a 1,5 (la inferior entre todos los países); casi la mitad del quintil más pobre estaba cubierto por las pensiones, explicado en gran medida por las pensiones no contributivas en dichos países, aunque con restricciones presupuestarias. La universalización de dichas pensiones a todos los pobres en 2007-2008 debe aumentar la cobertura del quintil más pobre en ambos países, pero exige mejor focalización³³.

A mayor educación, mayor la cobertura de la PEA por las pensiones y viceversa. En promedio, la cobertura en los niveles elemental y superior era 21,7% y 56,7%, pero en el grupo 1 aumentaban a 40% y 72% respectivamente, mientras que en el grupo 3 disminuían a 7% y 47%. Costa Rica tenía la cobertura mayor en toda la región en ambos niveles (52,3% y 84,4%). El promedio regional de cobertura en el sector primario de la economía era 19,4% y ascendía a 39,5% en el terciario; pero mientras en el grupo 1 los promedios eran 37,4% y 61,5%, en el grupo 3 eran 5,1% y 27,2% (El Salvador, Honduras y Nicaragua tenían coberturas del sector primario inferiores al promedio del grupo 3)³⁴.

La cobertura en las empresas grandes promediaba 72,7% versus 14,6% en la pequeñas, pero en el grupo 1 los promedios eran 81,3% y 31,6% y en el grupo 3 eran 63,8% y 4%. Esto se explica por la importancia de las microempresas en el grupo 3 y su exclusión legal o factual de cobertura por el seguro social; así en El Salvador y Nicaragua, sólo poco más del 3% estaba protegido. Por último, la cobertura en el sector público era 83% y en el sector privado 48%, pero 32% en el grupo 3 en que hay proporcionalmente más microempresas que están excluidas de cobertura.

En 2000-2006, las desigualdades en la cobertura por los cinco indicadores del Cuadro 11 en Centro América exhibieron la tendencia siguiente: la mayoría disminuyó en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, mientras que virtualmente todas aumentaron en Guatemala; no hay series para Honduras y Panamá (elaboración del autor basado en Rofman y otros, 2008).

Cuadro 12

Desigualdades en la cobertura por pensiones contributivas de la población de 65 + años en Centroamérica y el resto de América Latina, por ubicación, ingreso y educación, antes de la crisis. 2006

Grupos/ Países ^{a/}	Ubicación		Quintiles ^{a/}		Educación	
	Rural	Urbana	Primero	Quinto	Elemental	Superior
Grupo 1						
Uruguay	80,5	85,9	78,5	85,6	86,8	86,5
Brasil	90,6	84,2	75,4	88,2	85,2	88,1
Argentina	n.d.	70,5	40,1	80,9	67,8	76,0
Chile	46,9	64,6	40,7	73,1	58,9	75,4
Panamá	19,3	55,5	5,3	77,1	30,0	82,5
Costa Rica	29,6	48,4	11,9	61,7	36,9	67,5
Grupo 2						
Venezuela	n.d.	31,3	13,3	56,9	26,8	67,6
Colombia	23,6	26,5	2,1	35,1	17,0	75,1
México	9,5	29,3	3,9	38,1	18,3	51,0
Grupo 3						
Perú	5,7	40,2	2,0	61,7	17,0	77,6
Bolivia ^{b/}	5,4	30,8	0,1	57,2	10,9	85,0
Guatemala	8,2	22,0	n.d.	n.d.	11,6	62,8
Ecuador	5,3	25,5	n.d.	51,2	15,4	53,6
R. Dominicana	5,5	16,2	2,0	22,7	11,6	36,8
El Salvador ^{b/}	5,2	22,3	1,0	36,8	n.d.	n.d.
Paraguay	4,2	22,0	0,5	37,2	10,6	57,2
Honduras	1,0	10,2	n.d.	n.d.	1,2	40,0
Promedios ^{c/}	22,7	40,3	19,8	54,0	31,6	67,7

^{a/} Los países se ordenan por el promedio aritmético simple de los ordenamientos en los seis indicadores. No hay información de Belice y Nicaragua.

^{b/} 2005.

^{c/} Promedios no ponderados estimados por el autor.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Rofman y otros, 2008.

De manera similar, la cobertura de la población adulta mayor por pensiones asciende con la ubicación urbana, el ingreso y la educación (cuadro 12). La cobertura urbana promedio era 40,3% versus 22,7% la rural, pero en el grupo 1 aumentaba a 68,1% y 53,3%, y en el grupo 3 disminuía a 23,6% y 5% (Honduras quedaba por debajo de ambos promedios). Mientras que el quintil más rico estaba cubierto en promedio en 54%, el más pobre lo estaba en 19,8% (las cifras respectivas para el grupo 1 eran 77,8% y 42%, y para el grupo 3 eran 44,4% y 1,1% y El Salvador quedaba por debajo de ambos). En los tres países en que hay cifras desagregadas en la cobertura por quintiles de las pensiones contributivas y no contributivas, al agregar las segundas a la cobertura total, aumentaba considerablemente la protección del quintil más pobre y se reducía su diferencia con el quintil más rico: en Bolivia de 0,1 y 52% a 88 y 94%; en Costa Rica de 12 y 62% a 50 y 65%, y en Chile de 41 y 73% a 75 y 77%. Los ancianos con educación superior gozaban una cobertura promedio de 67,7% mientras que los que tenían sólo una elemental descendían a 31,6% (en el grupo 1 los promedios eran 79,8% y 60,9% y el grupo 3 se deterioraban a 59% y 11,2%, los de Honduras eran inferiores). La disparidad mayor se apreciaba en la cobertura por quintiles, pero mientras en el grupo 1 la relación entre el quinto y el primero era de sólo 1,8, en el grupo 3 saltaba a 40 veces.

5.1.2 Desigualdades en las condiciones de acceso y prestaciones

La desigualdad también se manifestaba entre el sistema general de pensiones y los programas separados que amparaban a grupos poderosos, los cuales gozaban de condiciones y financiamiento más generosos: retiro entre diez y 22 años más joven, pensiones por antigüedad (años de servicios sin importar la edad), monto de la pensión igual al último salario percibido y ajustado automáticamente al sueldo del personal en activo, exención de cotización o una menor a la del sistema general, y subsidios fiscales substanciales. Las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica—que no tiene, Panamá y Bolivia) resistieron con éxito la integración no obstante que aquellas impusieron la reforma estructural en Chile. También subsisten los programas superiores de funcionarios públicos y para otros grupos en la mayoría de los países. En cinco países, el monto de las pensiones de los militares, los funcionarios públicos, los congresistas, los jueces y los maestros es entre seis y 36 veces mayor que la pensión promedio del sistema general. La reforma paramétrica brasileña aumentó las edades del retiro de los funcionarios públicos, fijó un tope a sus pensiones y comenzó un proceso gradual de normalización con el sistema general (Mesa-Lago, 2009c).

En Costa Rica perduran los programas del magisterio y del poder judicial que gozan de condiciones de acceso y prestaciones superiores al sistema general y reciben subsidios fiscales regresivos. En uno de los dos regímenes cerrados del magisterio, es posible retirarse con 30 años de servicios a cualquier edad (se aceptan años de servicio fuera del magisterio) o con 60 años de edad y 10 de servicios, el salario base es el mejor recibido en los últimos 15 años, y la tasa de reemplazo es 100% del salario base. En el sistema general se requieren 65 años de edad y 25 de servicios, el salario base son los últimos 20 años (Mesa-Lago, 2009b). En Honduras, los años mínimos para la jubilación por vejez varían entre 50 (maestros) y 60/65 (sistema general); el período de cotización

mínimo para ser elegible a una pensión oscila entre 10 años (funcionarios públicos y maestros) y 24 años (docentes universitarios); el salario base se calcula con los 3 últimos años (maestros, docentes universitarios, funcionarios públicos) y 15 últimos salarios (sistema general), y no hay salario máximo para el cálculo, salvo en el sistema general (Banco Mundial, 2007).

5.1.3 Equidad de género

La mujer sufre discriminación por factores relacionados al mercado laboral, razones demográficas y por el propio sistema de pensiones, lo cual resulta en una cobertura generalmente inferior a la del hombre y pensiones menores.

En 18 países con información de encuestas tomadas en 2006, la cobertura de la PEA por pensiones contributivas de las mujeres era menor a la de los hombres en ocho, igual en dos y mayor en ocho; los promedios eran 34% los hombres y 33% las mujeres (cuadro 13). En Centro América las coberturas femeninas de Costa Rica (54%) y Panamá (50%), ambos en el grupo 1, eran muy superiores al promedio regional (33%), mientras que eran menores al promedio en El Salvador (29%), Guatemala y Honduras (25-26%) y Nicaragua (22%). Información estadística de Belice indica que la cobertura de la mujer (36%) era muy inferior a la del hombre en 2006, pero superior al promedio de la subregión (SSB, 2009).

Cuadro 13
Desigualdades en la cobertura de la PEA y la población de 65+ años por género en Centro América y el resto de América Latina, antes de la crisis. 2006.
(En porcentajes)

Grupos/ Países ^{a/}	% de la PEA		% población 65+	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Grupo 1				
Uruguay	63,8	57,9	86,5	84,9
Chile	66,0	57,5	70,6	54,9
Brasil	50,2	45,4	89,3	82,2
Costa Rica	67,9	53,8	52,5	32,1
Argentina	41,5	36,2	75,3	67,4
Panamá ^{b/}	42,3	49,5	49,8	34,1
Grupo 2				
Venezuela	32,8	39,4	36,8	26,5

México	37,5	33,4	30,3	17,4
Colombia	31,0	32,8	33,1	18,8
Grupo 3				
El Salvador ^{cf}	29,1	29,2	22,6	11,1
Ecuador	25,8	26,7	20,3	14,9
Perú	17,1	10,2	36,4	19,8
Guatemala	26,8	26,7	20,0	11,0
R. Dominicana	19,1	21,8	18,0	6,3
Bolivia ^{cf}	14,0	10,6	22,3	14,2
Nicaragua ^{cf}	16,2	22,3	n.d.	n.d.
Honduras	17,0	25,6	6,5	4,2
Paraguay	12,4	13,2	15,4	14,6
Promedios ^{df}	33,9	32,9	40,3	30,2

^{a/} Los países se ordenan por el promedio aritmético simple de los ordenamientos en los cuatro indicadores. No hay información de Belice.

^{b/} PEA 2004.

^{c/} 2005

^{d/} Promedios no ponderados estimados por el autor.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Rofman y otros, 2008.

Por el contrario, en la cobertura de la población de 65 años y más, el porcentaje de las mujeres cubiertas era menor que el de los hombres en los 17 países con información; los promedios eran 40% los hombres y 30% las mujeres. En Centro América, la cobertura de la mujer era superior al promedio regional en Panamá (34%) y Costa Rica (32%), ambos en el grupo 1, mientras que era muy inferior al promedio en El Salvador y Guatemala (11%) y Honduras (4,2%), los tres en el grupo 3. Aún así, Panamá y Costa Rica tenían una brecha de 16 y 20 puntos porcentuales, respectivamente, en la cobertura por género.³⁵ En el período 2000-2006, se observaron las tendencias siguientes en cuanto a desigualdades por género en la cobertura de la PEA y los ancianos: se redujeron ambas en Costa Rica, Guatemala y Honduras; mejoraron respecto a la PEA en Panamá pero empeoraron respecto a los ancianos, y se estancaron en El Salvador y Nicaragua (basado en Rofman y otros, 2008).

Las pensiones de las mujeres en promedio son inferiores a las de los hombres por tres razones: a) Discriminación del mercado laboral, ya que en comparación con el hombre reciben un salario menor por tarea igual, sufren más desempleo, tienen una mayor participación en el trabajo informal usualmente no cubierto y sus períodos de ausencia de la fuerza laboral para criar a los hijos no son remunerados ni tenidos en cuenta para

el cálculo de las pensiones, lo cual resulta en una inferior densidad de cotización (el promedio anual de cotizaciones de un asegurado durante toda su vida laboral). b) Factores demográficos, porque la mujer vive entre cuatro y cinco años más que el hombre, de manera que su período como jubilada es superior al del hombre. c) El propio sistema de pensiones: cinco sistemas públicos y cinco privados fijan una edad de retiro femenina cinco años menor que la masculina, resultando en períodos jubilatorios promedio entre nueve y diez años más largos; los otros diez sistemas tienen edades de retiro iguales, facilitando a las mujeres acumular más cotizaciones y aumentar el monto de sus pensiones, pero no compensan la esperanza de vida femenina más larga.

Los sistemas públicos son relativamente más neutrales o positivos respecto a la discriminación de género que los privados, porque conceden la pensión mínima con menos años de cotización (salvo en El Salvador), basan la fórmula de la pensión en los últimos años de la vida laboral, y utilizan tablas de mortalidad unisexo. Los sistemas privados acentúan las desigualdades de género porque demandan más años de cotizaciones para la pensión mínima, aportadas durante toda la vida laboral, y aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que generan pensiones inferiores para las mujeres³⁶.

5.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en la solidaridad y equidad de género en Centroamérica

La cobertura por pensiones de la PEA y de la población adulta mayor aumentaba con el ingreso, la educación y la ubicación urbana, y en la PEA también en el empleo en los sectores secundario y terciario, así como en las empresas grandes. Los cubiertos son los que tenían mayor ingreso y educación, residían en zonas urbanas, y trabajaban en los sectores secundario o terciario y el público; por el contrario los que sufrían la cobertura peor (especialmente en el grupo 3) eran los de menor ingreso y educación, residían en zonas rurales y trabajaban en el sector primario y el urbano privado especialmente en las empresas pequeñas. Las desigualdades eran menores en Costa Rica, seguidas a cierta distancia por Panamá (grupo1) y a considerable distancia en el grupo 3 por El Salvador y Guatemala; las mayores desigualdades se encontraron en Nicaragua y Honduras. En 2000-2006, las desigualdades disminuyeron en su mayoría en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, mientras que aumentaron en Guatemala (no hay series para Honduras y Panamá).

Los sistemas más segmentados adolecen de más desigualdades y menos solidaridad que los sistemas unidos o relativamente unidos. Los programas separados gozan de requisitos más liberales para acceder a las pensiones y éstas son calculadas de forma más ventajosa y son de mayor monto que en el sistema general. Aún en sistemas relativamente unidos como el costarricense, perduran considerables diferencias, por ejemplo en los programas cerrados del magisterio. Fue imposible obtener estadísticas en la subregión sobre el monto de las pensiones en programas separados como las fuerzas armadas (en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), así como el de los funcionarios públicos en la mayoría. En Costa Rica, la relación entre la pensión promedio del poder judicial era cuatro veces mayor a la promedio en el sistema general (CCSS), mientras que en Guatemala el monto de las pensiones en los programas

complementarios de funcionarios públicos eran entre 4 y 11 veces mayores a las del sistema general (Durán, 2009).

La cobertura superior de las mujeres, tanto en la PEA como en la población adulta mayor se encontró en Costa Rica, Panamá (superiores al promedio regional; también en Belice respecto a la PEA), y por debajo de dicho promedio en El Salvador y Guatemala, con la menor cobertura en Honduras y Nicaragua. Pero las mujeres tenían una cobertura en la PEA proporcionalmente menor a la de los hombres en Costa Rica, igual en El Salvador y Guatemala, y mayor en Panamá, Nicaragua y Honduras. Respecto a la población de 65 años y más, las mujeres tenían cobertura menor en los seis países. La pensión contributiva de las mujeres era menor a la del hombre en todos los países, debido a factores discriminatorios del mercado laboral así como del sistema mismo; los sistemas privados acentúan dichas desigualdades mientras que los públicos tienden a ser más neutrales o las atenúan. El trabajo de las mujeres criando a los hijos y cuidando a los ancianos no era tenido en cuenta para el cálculo de las pensiones en ningún país.

5.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

Las encuestas de hogares tomadas en cuatro países centroamericanos entre 2006 y 2009 (en Honduras sólo 2007), permiten evaluar el impacto de la crisis en las desigualdades en la cobertura de la PEA (cuadro 14). El orden de dichos países respecto a las menores desigualdades se mantuvo: Costa Rica, Panamá, El Salvador y Honduras. A pesar de la crisis, en Costa Rica ocurrió una reducción de la brecha en cuanto a diferencias por ubicación, ingreso, educación y tamaño de empresa, mientras que en Panamá el desempeño fue mezclado y en El Salvador se acentuaron dichas desigualdades. La cobertura de las zonas rurales disminuyó o se estancó en 2008/2009, lo mismo se observó en la cobertura del quintil más pobre (salvo en Panamá) y en el nivel elemental. En 2009 mientras la brecha de cobertura entre el quintil más rico y el más pobre era de 2,6 veces en Costa Rica, era 12 veces en El Salvador y 25 veces en Honduras.

Cuadro 14

Impacto de la crisis en las desigualdades en la cobertura por pensiones de la PEA total y por ubicación, ingreso, educación, sector económico y tamaño de la empresa, en Centro América. 2006-2009

(En porcentajes)

Países ^{a/}	Total	Ubicación		Quintiles		Educación		Sector económico		Tamaño empresa	
		Rural	Urbana	1ro.	5to.	Elem.	Super	Primario	Terciario	Pequeña	Grande
Costa Rica											
2006	62,6	58,4	65,1	46,0	77,8	52,3	82,0	61,4	65,9	37,4	93,1
2007	65,0	60,1	67,8	47,0	80,5	54,2	83,6	62,1	67,5	39,9	93,2
2008	66,6	63,4	68,5	50,0	81,0	56,3	82,0	65,9	69,6	42,5	93,4

Sistema de Pensiones en Centroamérica

2009	66,4	62,9	68,5	47,8	82,3	55,2	83,9	64,4	71,3	42,9	94,5
El Salvador											
2006	32,7	15,2	41,8	12,2	57,6	15,6	74,1	3,6	37,0	8,7	87,7
2007	32,9	14,8	41,0	6,4	62,2	12,2	73,9	3,4	37,2	8,8	89,9
2008	33,5	15,0	41,3	5,6	66,1	13,0	73,4	3,9	37,8	7,8	90,7
Honduras											
b/											
2007	20,8	8,1	32,7	1,3	39,2	10,1	62,5	2,0	43,4	1,3	61,6
2007	21,0	8,2	33,3	0,9	38,9	9,9	63,6	2,3	43,3	1,2	57,7
Panamá											
2006	44,8	25,2	54,2	9,2	70,1	22,1	71,9	13,7	53,5	9,8	85,9
2007	47,4	25,6	58,0	10,0	72,3	23,1	74,5	13,6	56,9	10,3	87,5
2008	48,8	27,1	58,9	12,3	70,6	23,2	76,1	13,4	57,4	10,2	88,0
2009	49,1	27,0	59,4	12,8	72,5	23,3	75,4	14,1	57,9	10,2	88,8

^{a/} No se tomaron encuestas en Belice, Guatemala y Nicaragua. Las cifras de estas encuestas no son comparables con las procesadas para 2000-2006 por Rofman y otros, 2008.

^{b/} Encuestas tomadas en mayo y septiembre de 2007.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Encuestas de Hogares, 2006-2009.

Respecto a la población de 65 años y más, la tendencia respecto a las brechas no fue clara en 2006-2009, pero disminuyó la cobertura rural en El Salvador y Honduras (2007), así como la del quintil más pobre en Panamá, y la del nivel educativo elemental en Honduras y Panamá (cuadro 15). La desigualdad en la cobertura por género se mantuvo respecto a la población de 65 años y más, con reducciones en la de la mujer en todos los países salvo en Costa Rica en 2009.

Cuadro 15

Impacto de la crisis en las desigualdades de cobertura en la población de 65+ y por género (PEA y población 65+), en Centro América. 2006-2009 (En porcentajes)

Países ^{a/}	Población de 65 y más años						Género			
	Ubicación		Quintiles		Educación		% de la PEA		% población 65+	
	Rural	Urbana	1ro.	5to.	Elem.	Super.	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Costa Rica										
2006	29,6	48,4	23,0	61,7	36,8	67,5	67,9	53,8	52,5	32,1
2007	27,6	48,7	24,4	66,0	35,0	76,7	70,1	56,6	53,7	30,7
2008	29,9	46,9	25,7	63,9	36,3	71,4	71,5	58,5	52,5	31,2

Sistema de Pensiones en Centroamérica

2009	30,8	48,3	26,0	68,0	35,9	76,9	71,5	58,4	55,4	31,5
El Salvador										
2006	3,5	18,3	2,6	32,6	8,3	72,1	31,5	34,4	20,5	7,3
2007	2,7	18,0	1,9	31,4	7,7	78,3	32,0	34,0	19,8	7,9
2008	2,9	17,6	3,2	34,8	8,6	54,1	32,5	34,9	19,4	7,5
Honduras ^{b/}										
2007	1,8	11,9	0,9	21,2	3,5	43,9	17,8	25,9	8,3	5,0
2007	1,6	12,3	0,9	22,8	3,2	50,5	18,1	26,0	7,9	5,3
Panamá										
2006	19,5	56,5	9,2	78,1	30,4	89,4	44,5	45,3	50,7	34,9
2007	20,0	60,6	9,0	78,6	31,6	93,4	47,2	47,8	54,0	37,9
2008	21,0	62,0	7,7	80,9	31,5	93,8	49,0	48,4	53,2	40,6
2009	20,2	60,3	6,9	80,5	30,7	90,5	49,5	48,3	53,0	38,4

^{a/} No se tomaron encuestas en Belice, Guatemala y Nicaragua. Las cifras de estas encuestas no son comparables con las procesadas para 2000-2006 por Rofman y otros, 2008.

^{b/} Encuestas tomadas en mayo y septiembre de 2007.

Fuentes: Elaboración del autor basado en Encuestas de Hogares, 2006-2009.

Las desigualdades entre el sistema general y los programas separados en la mayoría de la región (fuerzas armadas, funcionarios públicos, etc.) se mantendrán porque, siendo poderosos, estos grupos defenderán sus condiciones de acceso liberales y prestaciones generosas. Si la crisis se prolongase y se deteriorasen las pensiones reales de los asegurados en el sistema general (como ha ocurrido en El Salvador y Guatemala), los privilegios de los programas separados tendrán un efecto de demostración dañino y otros grupos poderosos intentarían salirse y establecer programas propios para protegerse de la crisis. Si este escenario se materializa, ocurriría una lucha por recursos fiscales escasos, en que los programas asistenciales para los pobres podrían estar en desventaja, a menos que el Estado tomase acción en asignar prioridades.

No se pudo obtener cifras sobre el impacto de la crisis en las diferencias entre las pensiones en los programas separados en Centro América, excepto en Costa Rica. En mayo de 2009 la pensión promedio mensual en dólares en el poder judicial era US\$1.155 comparada con \$US\$286 en el sistema general (CCSS) o sea, cuatro veces mayor, mientras que la del magisterio era ligeramente inferior a la general (SUPEN, 2009b).

Si por causa de la crisis se reducen los recursos asignados a la protección de los grupos pobre y de bajo ingreso, se resquebrajaría la solidaridad social y aumentarían las desigualdades examinadas. Por el contrario, si se pone énfasis en la focalización, se aumentará la solidaridad y se contendrá la pobreza. En 2007-2008, varios programas de protección social de transferencias focalizadas en 16 países de la región

beneficiaban a 88 millones de pobres, pero estos equivalían a menos de la mitad del promedio de 33% de incidencia de pobreza (CEPAL, 2009a); además dichos programas no tenían la flexibilidad requerida para rápidamente incorporar a los nuevos afectados por la crisis. Por último, si los mecanismos de focalización no son efectivos, ocurriría “riesgo moral” y se podría incentivar la desafiliación al seguro social.

La concesión de una pensión no contributiva de vejez focalizada en los pobres en El Salvador, Guatemala y Panamá, así como el aumento del monto de las pensiones no contributivas en Costa Rica, mejorarán la solidaridad en el sistema de pensiones y protección social. Fuera de la subregión, la contra-reforma en Chile a mediados de 2008, justo antes de que se desatara la crisis, infundió considerable solidaridad social en un sistema de pensiones que era inequitativo y desigual, con medidas como la pensión básica solidaria universal y el aporte estatal solidario para aumentar las pensiones bajas y medias, reforzando el sistema para enfrentar la crisis (Mesa-Lago, 2008b).

Respecto a la equidad de género, la OIT (2009b) predice que la crisis tendrá efectos desproporcionados en las mujeres, porque están sobre-representadas en el trabajo ocasional, temporal, informal y en el hogar, a más de que son más afectadas por el desempleo y sus salarios ya bajos disminuirán más durante la crisis. En seis de ocho países con información, las tasas de desempleo de las mujeres eran entre 2 y 5,3 puntos porcentuales mayores que las de los hombres en 2008 y entre 3,9 y 4,8 puntos más en 2009; además, la tasa de crecimiento del empleo cubierto por el seguro social disminuyó en los ocho países, un indicador de expansión del sector informal que carece de cobertura del seguro social en la mayoría de los países y en el que predominan las mujeres (CEPAL, 2009b).

Hasta ahora los países centroamericanos no han tomado medidas frente a la crisis que directamente ayuden a reducir inequidades de género respecto a pensiones. No obstante, en Belice, Costa Rica y El Salvador hay indicadores que muestran una mejoría en la cobertura y beneficios de las mujeres en comparación con los hombres. En Belice, en el período 2004-2008, las aseguradas activas, como porcentaje del total, ascendieron de 35% a 36,5%, y las beneficiarias de pensiones contributivas, como porcentaje del total, se elevaron de 26,1% a 29,3%; las beneficiarias de pensiones no contributivas eran 63,2% del total en 2008, y la pensión no contributiva promedio femenina en 2008 era 5% mayor que la masculina (SSB, 2009). En Costa Rica, en el período 2000-2008: la cobertura de asegurados directos activos femeninos, como porcentaje del total, aumentó de 30,9% a 31,6%; el número de beneficiarias de pensiones contributivas, como porcentaje del total, ascendió de 44% a 46,1%; la pensión contributiva promedio de la mujer como porcentaje de la del hombre creció de 67,4% a 72,5%; y el monto de las pensiones no contributivas es igual para hombres y mujeres y aumentó 170%. Pero las beneficiarias de pensiones no contributivas, como porcentaje del total, disminuyeron de 58,3% a 56,9% (Mesa-Lago, 2009b; CCSS, 2009b). En el sistema público de El Salvador, entre 2000 y 2008: el porcentaje de mujeres jubiladas por vejez, respecto al total, aumentó de 33% a 38,4%, y la pensión promedio general de las mujeres creció de 45,2% a 51% del total (ISSS, 2009).

Políticas fuera de la subregión que directamente benefician a las mujeres son: el otorgamiento en Chile, a partir de 2009, del bono universal de maternidad en las

cuentas individuales por cada hijo a las mujeres que tengan 65 años y hayan vivido 20 años en el país, independientemente de su condición socioeconómica y si han contribuido o no a una pensión, también en caso de divorcio la posibilidad de dividir entre los cónyuges el fondo de pensión ahorrado durante el matrimonio³⁷; y la flexibilización en Uruguay en 2008 de las condiciones para obtener una pensión por vejez a las mujeres, otorgándoles un año de servicio por cada hijo (contabilizado en los 30 años requeridos para obtener la pensión mínima). Medidas indirectas que favorecen a las mujeres son: la concesión en Chile, a partir de 2008, de una pensión básica a todos los que están debajo de cierto nivel de ingreso (la proporción recibida por las mujeres versus los hombres creció de 61,4% en julio de 2008 a 64,5% en marzo de 2009); la reducción en Uruguay de los años de cotización requeridos para el retiro, lo cual ayuda a las mujeres ya que ellas enfrentan más dificultades en acumular dichos años para ganar la pensión; y la moratoria dictada en Argentina para el pago de adeudos de pensiones a los trabajadores por cuenta propia, 90% de los cuales son mujeres (Mesa-Lago, 2009c).

5.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Los sistemas más segmentados (como Honduras) adolecen de mayor desigualdad y menor solidaridad social que los sistemas unidos, de ahí la importancia de la integración o, al menos, la normalización de las condiciones de adquisición de derechos en los programas separados con las del sistema principal (aún en Costa Rica, con un sistema relativamente unido, el magisterio tiene condiciones privilegiadas). Ello evitaría o reduciría las enormes diferencias que existen en el monto de las pensiones de los programas separados respecto al sistema general, como los funcionarios públicos en Guatemala y el poder judicial en Costa Rica.

La crisis parece haber acentuado las desigualdades en la cobertura de la PEA y la población adulta mayor, por ubicación, ingreso, educación y género, especialmente en el grupo 3. En este grupo resultaría muy difícil reducir las desigualdades con programas de extensión del seguro social, por lo que se sugieren esquemas de protección social con transferencias condicionadas, financiados por el Estado, focalizados en zonas rurales, grupos de bajo ingreso y educación.

La discriminación por género también se agravará por la crisis y debe ser atacada con políticas diversas: unas corrigiendo las discriminaciones resultantes del mercado laboral (pagando un salario igual a la mujer por trabajo igual, facilitando guarderías), y otras atenuando las derivadas del sistema mismo (como la falta de compensación a las mujeres por su trabajo criando a los hijos).

Los sistemas públicos de pensiones aminoran la inequidad de género mientras que los privados las acentúan. Los primeros podrían introducir una tabla de mortalidad unisexo para evitar la discriminación en el cálculo de las rentas vitalicias de las mujeres, así como una división de la pensión entre los cónyuges (Chile).

En el grupo 1, Costa Rica y Panamá podrían conceder a la mujer un bono o año de servicio por cada hijo nacido vivo (como han hecho Chile y Uruguay). Este beneficio sería muy difícil de financiar en el grupo 3, y sería mejor asignar los recursos fiscales

escasos a mejorar la equidad de género con programas asistenciales focalizados. Las estadísticas de los institutos de seguridad social deberían ser desagregadas por género, a fin de determinar el impacto de la crisis en las mujeres y adoptar las medidas correspondientes.

Políticas implementadas en Belice, Costa Rica y El Salvador, indican una mejoría en la cobertura y beneficios de las mujeres en comparación con los hombres: un ascenso de la proporción de mujeres en el aseguramiento activo y el monto de la pensión contributiva, así como de su porcentaje como beneficiarias de pensiones no contributivas, y un monto de la pensión no contributiva femenina igual a la masculina. Estas medidas deberían ser tomadas por los otros países, especialmente Panamá que tiene recursos para ello.

6. Eficiencia y Costo Administrativo

6.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

6.1.1 Indicadores de eficiencia y costo en sistemas privados y públicos

Uno de los supuestos de las reformas estructurales era que la competencia y una mayor eficiencia en los sistemas privados de pensiones reduciría el costo administrativo. De hecho hay duopolios en Bolivia y El Salvador, la competencia es inadecuada en otros países, y la concentración entre las administradoras es alta y creciente, por lo que los costos administrativos se mantienen altos.

El cuadro 16 muestra tres indicadores de competencia y eficiencia en diez sistemas privados en 2006, antes de la crisis. El número de administradoras aumenta con el tamaño del mercado de asegurados y viceversa, así el número mayor lo tiene México y el menor El Salvador. Sin embargo, Costa Rica a pesar de tener un mercado de asegurados mucho más pequeño que los de Chile, Colombia y Perú tiene más administradoras (“operadoras”) que en esos países; igualmente Uruguay, con un mercado igual al de El Salvador, tiene el doble de administradoras. El número de administradoras promedió 6,6 en 2006 pero variaba desde 2 en Bolivia y El Salvador hasta 21 en México; la concentración promedio en las dos mayores administradoras era 48,4%, oscilando entre 35,7% en México y 100% en Bolivia y El Salvador.

Cuadro 16**Indicadores de competencia entre administradoras privadas de pensiones y efecto de la crisis, en Centro América y el resto de América Latina. 2006-2009**

Países	Número de administradoras				Concentración en 2 mayores (%)				Costo administrativo (%) ^{a/}			
	Dic 06	Dic 07	Dic 08	Jun 09	Dic 06	Dic 07	Dic 08	Jun 09	Dic 06	Dic 07	Dic 08	Jun 09
Argentina ^{b/}	11	11			37,8	36,9			36,2	34,2		
Bolivia	2	2	2	2	100,0		100,0	100,0	18,1	18,1	18,1	18,1
Colombia	6	6	6	6	51,7	51,8	52,3	52,3	21,4	21,4	20,7	20,7
Costa Rica	8	8	8	8	58,9	57,4	55,1	54,3	d/	d/	d/	d/
Chile	6	6	5	5	54,5	54,8	55,3	55,3	19,2	19,6	21,1	21,1
El Salvador	2	2	2	2	100,0		100,0	100,0	20,8	21,3	20,8	20,8
México	21	21	19	18	35,7	35,6	33,2	33,2	33,5	32,0	d/	d/
Perú	4	4	4	4	61,1	63,4	62,8	61,9	21,4	21,4	21,6	22,0
R Dominicana	7	5	5	5	59,9	60,8	60,8	60,8	17,8	17,8	17,8	17,8
Uruguay	4	4	4	4	74,1	74,0	74,5	74,6	18,9	18,5	18,1	17,7
Promedios ^{c/}	6,6	6,4	6,1	6,0	48,4	49,3	50,2	50,4	19,6	19,7	19,7	19,7

^{a/} Comisión para administrar el programa de vejez más prima para cubrir los riesgos de invalidez y muerte, como porcentaje del descuento total sobre el salario (depósito en cuenta individual más comisión y prima).

^{b/} El sistema privado se cerró en noviembre 2008.

^{c/} Promedio simple en número de administradoras (excluye Argentina) y costo administrativo (excluye Argentina y México) del autor; promedio ponderado de concentración de AIOS.

^{d/} En Costa Rica AIOS no da cifras porque la comisión es en gran medida sobre el saldo de la cuenta en vez del salario. México descontinuó la información.

Fuentes: Elaboración del autor basado en AIOS, 2007 a 2009.

El costo administrativo en los sistemas privados comprende la comisión pagada a la administradora por gestionar el programa de vejez, más la prima usualmente transferida a una compañía comercial de seguro (salvo en Costa Rica y México en que se cubre por el seguro social). Como porcentaje del salario, dicho costo promedió 19,6% en 2006, o sea, que por cada peso que pagaba el trabajador, una quinta parte iba a la administración. El costo fluctuó entre 18,1% en Bolivia, donde no hay realmente competencia, a 33,5% en México; en Chile el costo (comisión más prima) era 2,44% del salario en 1981 cuando comenzó el sistema y 2,67% en 2009, después de 28 años de reforma estructural (AIOS, 2009). En Centro América, el costo de El Salvador, donde hay sólo dos administradoras, fue el cuarto más alto;³⁸ aunque no hay cifras normalizadas del costo administrativo del pilar de capitalización en Costa Rica, estimados del autor indican que era la menor entre los sistemas privados en 2008 (Mesa-Lago, 2009b). Los asegurados en los sistemas privados usualmente carecen de información sobre aspectos claves del sistema y tienen escasa capacidad para seleccionar las mejores

administradoras. La publicidad, los promotores que cambian a los asegurados entre administradoras en base a una comisión y la influencia de los empleadores, en gran medida determinan la selección y el cambio, lo cual contribuye a los altos costos.

La mayoría del costo administrativo en los sistemas públicos resulta de personal excesivo, salarios y beneficios complementarios. Además estos sistemas generalmente sufren de pobre transparencia; la mayoría no publica regularmente información sobre costo administrativo, pago de cotizaciones, composición de la cartera, rentabilidad de la inversión y equilibrio actuarial. Las superintendencias de Costa Rica y El Salvador, así como la CCSS en la primera, son las que publican más información, sistemática y con mayor rapidez.

Un estimado comparativo uniforme del costo administrativo como porcentaje de la masa salarial imponible alrededor de 2004 probó que el promedio en los diez sistemas privados era 1,63%, mientras que en cuatro sistemas públicos osciló entre 0,003% en Brasil y 0,93% en Nicaragua³⁹. El menor costo en los sistemas públicos se explica porque estos no tienen ganancias, ni pagan comisiones a los vendedores, ni hacen publicidad—que toman 57% del gasto operativo de los privados (Mesa-Lago, 2008a).

6.1.2 Resumen de fortalezas y debilidades en eficiencia y costo administrativo en Centroamérica

No se ha materializado la promesa de las reformas estructurales en el sentido de que los sistemas privados reducirían el costo administrativo porque la competencia incrementaría la eficiencia. La competencia no existe virtualmente en Bolivia y El Salvador, donde sólo hay dos administradoras. Entre todas las administradoras privadas, el número promedio fue 6,6 en 2006, pero dos en El Salvador y 8 en Costa Rica; el grado de concentración promedió 48,4%, oscilando entre 36% en México y 100% en El Salvador (59% en Costa Rica). El costo administrativo promedió casi un quinto del descuento total del salario al trabajador; el costo de El Salvador fue el cuarto mayor y el de Costa Rica el menor. Los asegurados carecen de información adecuada y capacidad para seleccionar a las mejores administradoras, lo que contribuye a los altos y sostenidos costos.

La mayoría del costo administrativo de los sistemas públicos resulta de personal excesivo, así como de salarios y beneficios complementarios con frecuencia generosos. No obstante, una comparación hecha en 2004 demostró que los costos en los sistemas públicos eran menores que en los privados, porque los primeros no tienen ganancias, no pagan comisiones a los promotores ni hacen publicidad.

6.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

La historia muestra una tendencia declinante en el número de administradoras privadas de pensiones por quiebras y fusiones, reduciendo la competencia y permitiendo un incremento de las comisiones⁴⁰. La crisis podría disminuir el número de las administradoras afectando a la competencia y al costo administrativo. El cuadro 16 indica que entre diciembre de 2006 y junio de 2009, el número promedio de administradoras (excluyendo a Argentina) declinó de 6,6 a 6, especialmente por la reducción en México y en menor medida en Chile. La concentración en las dos mayores

creció sostenidamente de 48,4% a 50,4%, aumentó en cinco, se mantuvo en 100% en dos, y sólo decreció en Costa Rica y México. Sin embargo, el costo administrativo se mantuvo virtualmente sin cambio. Antes de 2006 había ocurrido un incremento en la prima para cubrir los riesgos de invalidez y sobrevivientes, pero se desaceleró después y sólo había aumentado 0,02% en junio 2009.

Varios sistemas privados tomaron medidas para reducir el costo administrativo. La reforma argentina de 2007 fijó un tope a la comisión neta y terminó el pago de la prima a compañías comerciales, financiando los riesgos de invalidez y muerte con un fondo público (pero se cerró el sistema privado a fines de 2008). En 2008 México introdujo un indicador para comparar la rentabilidad de las diversas administradoras; nuevos entrantes en la fuerza laboral automáticamente se asignan a la que pague una rentabilidad mayor; se permiten sin restricciones transferencias entre administradoras que generan la mayor rentabilidad (en vez de la norma de una al año); las administradoras pueden cargar una comisión sobre el saldo, pero no sobre las cotizaciones salariales mensuales. La contra-reforma chilena de 2008 creó mecanismos para aumentar la competencia y reducir el costo administrativo: autorizó a los bancos para gestionar las cuentas individuales en competencia con las administradoras; además, en una licitación bianual efectuada en 2010, una nueva administradora ofreció una comisión 25% menor al promedio del sistema y ganó la afiliación automática por dos años de 680.000 trabajadores que entrarán al mercado laboral en el próximo bienio, ahorrándoles US\$170 millones en ese período; los afiliados a administradoras que cobren una comisión superior podrán cambiarse a la nueva, con lo que se espera aumente la competencia y disminuyan las comisiones del sistema (Orellana y Villalobos, 2010). El Salvador y Perú han adoptado algunas medidas para aumentar la competencia pero no como en Chile (Bertranou y otros, 2009).

Entre los sistemas públicos, el sistema general de Costa Rica (CCSS) redujo el costo administrativo del programa de pensiones de 2,9% del gasto total en 2005 a 2,3% en 2007 pero aumentó ligeramente a 2,4% en 2008, aún así era menor al costo del pilar de capitalización (CCSS 2009a, 2009b; Mesa-Lago, 2009b). En Guatemala el costo administrativo aumentó de 6,3% del gasto total de IVM en 2007 a 10% en 2008⁴¹; en Honduras bajó de 24,6% del gasto total de IVM en 2006 a 22,3% en 2007 pero era probablemente el mayor en la subregión; en Belice el costo administrativo de todos los programas (no sólo IVM) era 34% del gasto total en 2006 y descendió a 28% en 2008; (IGSS, 2009d; SSB, 2009; IHSS, 2010a). Aunque es difícil hacer cálculos normalizados respecto a los empleados por 1.000 asegurados en los sistemas públicos, estimados gruesos indican que en 2007-2008 eran: 5,3 en Honduras (descendiendo de 6,1 en 2006); 9,7 en Costa Rica aumentando de 9,0 en 2006); y 12,4 en Guatemala subiendo de 11,9 en 2006) (elaboración del autor basado en IHSS, 2009; CCSS, 2009a; IGSS, 2007, 2008a).

6.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

No se ha materializado la promesa de las reformas estructurales que los sistemas privados reducirían el costo administrativo y la competencia: en El Salvador hay un duopolio y junto con Bolivia la menor competencia. El costo administrativo como porcentaje del descuento total del salario en Costa Rica fue el menor y en El Salvador el cuarto mayor. Los asegurados carecen de información adecuada y capacidad para escoger a las mejores administradoras, lo que contribuye a costos altos y sostenidos. En El Salvador habría que permitir, con las necesarias cautelas, que los bancos u otras entidades financieras que tengan una estructura nacional, compitan con las administradoras de pensiones (como ha hecho Chile respecto a la cuenta individual) o introducir las medidas mejicanas para aumentar la competencia y reducir el costo. También es esencial mejorar, normalizar y difundir la información, así como educar al asegurado para que sea capaz de seleccionar bien. Las superintendencias deben obligar a las administradoras a proveer información pronta, comparable, confiable, transparente y entendible a los afiliados sobre sus derechos, las cotizaciones, primas, estado de sus cuentas individuales, rentabilidad y posible monto de su pensión.

Los sistemas públicos, especialmente los relativamente unificados, tienen costos administrativos inferiores a los privados, porque no tienen utilidades, no gastan en publicidad y vendedores, y toman ventaja de las economías de escala. Los gastos mayores en los sistemas públicos surgen de excesivo personal y sus beneficios (con frecuencia tienen pensiones superiores a las de los asegurados), por lo que es esencial controlar estos. En un escenario de ingresos declinantes y alza en la inflación, los institutos de seguridad social tendrían que restringir el gasto administrativo (que es muy alto en Belice, Honduras y Guatemala) y maximizar la eficiencia. El personal de seguridad social no debería tener preferencia sobre los asegurados afectados por desempleo y caída en el salario real, así como el número creciente de pobres. Habría que congelar las plazas especialmente las administrativas no prioritarias; ejecutar el horario legal de trabajo, y negociar con los sindicatos la posposición de incrementos salariales hasta que se consolide la recuperación, a fin de garantizar las pensiones y ajustarlas a la inflación.

Para prevenir un incremento del retiro fraudulento por invalidez, hay que reforzar el control de esta rama del seguro social como hizo Costa Rica.

7. Sostenibilidad Financiera

7.1 Fortalezas y Debilidades Antes de la Crisis

7.1.1 Gasto público en seguridad social y cotizaciones a pensiones en Centroamérica

El gasto público en seguro social y asistencia social (GPSAS), medido como porcentaje del PIB y en dólares por habitante, varía considerablemente entre los cinco países centroamericanos sobre los que hay información (cuadro 17)⁴².

Cuadro 17

Gasto público de seguridad y asistencia social (GPSAS),^{a/} como porcentaje del PIB y en US dólares per cápita de 2000, en Centro América y promedio de América Latina y el Caribe. 2000-2008

Países ^{b/}	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07	2008
Costa Rica					
% del PIB	6,1	5,5	5,3	5,2	5,5
US\$ p/c	248	227	234	260	267
El Salvador					
% del PIB	1,1	2,2	2,5	2,3	n.d.
US\$ p/c	25	50	60	60	n.d.
Guatemala					
% del PIB	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
US\$ p/c	18	21	19	18	19
Honduras					
% del PIB	0,2	0,3	0,3	0,3	n.d.
US\$ p/c	3	3	4	4	n.d.
Panamá					
% del PIB	1,6	1,2	1,1	1,6	n.d.
US\$ p/c	64	48	47	78	n.d.
Promedio ^{c/}					
% del PIB	4,3	4,5	4,4	4,6	5,9
US\$ p/c	186	180	193	226	310

^{a/} Excluye gasto de salud.

^{b/} No hay información de Belice y Nicaragua.

^{c/} Promedio simple.

Fuente: Elaboración del autor basado en CEPAL, 2009a.

En ambos indicadores, Costa Rica tenía el GPSAS mayor y Honduras el menor; la relación entre el primer y el segundo país era 18 veces en el porcentaje del PIB y unas 50 veces en el per cápita. Le seguían El Salvador y Panamá (el primero con un porcentaje GPSAS/PIB mayor y el segundo con un per cápita relativamente mayor), Guatemala, y Honduras a cierta distancia.⁴³ Este ordenamiento es similar al mostrado en indicadores previos. Las tendencias entre 2000-2001 y 2006-2007 fueron diferentes: en porcentaje del PIB hubo una disminución en Costa Rica, aumento en El Salvador y virtual estancamiento en el resto, mientras que en per cápita crecieron Costa Rica, El

Salvador y Panamá, mientras que Guatemala y Honduras se estancaron. Los países que tenían altos indicadores antes de la crisis podían enfrentar mejor sus efectos sociales adversos que aquellos con indicadores bajos y decrecientes o estancados, como Guatemala y Honduras. En el período observado, en promedios simples, el GPSAS aumentó de 4,3% a 4,6% mientras que el per cápita subió 22%, de US\$186 a US\$226, pero este último influenciado por el tamaño del per cápita costarricense Costa Rica. La falta de desagregación entre seguro y asistencia social impide una evaluación más refinada de la capacidad de los países para enfrentar un incremento de la pobreza, que sería posible si hubiese información desglosada de los programas no contributivos.

El cuadro 18 compara las cotizaciones sobre los salarios para el programa de pensiones en los siete países, desagregadas por empleador y trabajador, más aportes del Estado en tres países que no se incluyen en el total. El ordenamiento de los países por el total de la cotización resulta muy similar al resultante del monto promedio de las pensiones en dólares (cuadro 9): Panamá, El Salvador (la cotización al público es mayor que al privado), Costa Rica (sumando ambos pilares), Nicaragua, Guatemala, Belice y Honduras. La única diferencia es que Belice ocupa el cuarto lugar en el monto de la pensión pero el penúltimo en el porcentaje de la cotización lo que indica un problema de financiamiento a largo plazo. La sección VII analizará si la cotización total es suficiente o no para mantener los equilibrios financiero (corto plazo) y actuarial (largo plazo).

Cuadro 18
Cotizaciones sobre el salario o ingreso al programa de pensiones en Centro América.
2010
(Porcentajes)

Países	Trabajadores asalariados				Trabajadores cuenta propia
	Empleador	Trabajador	Estado	Total ^{a/}	
Belice	3,00 ^{c/}	1,50 ^{c/}	0	4,50	4,50 ^{d/}
Costa Rica	8,17	3,67	0,41	12,25	4,75-7,25 ^{c/}
1er pilar	4,92	2,67	0,41	8,00	
2do pilar	3,25	1,00	0	4,25	
El Salvador					
Privado	6,75	6,25	0	13,00	13,00 ^{d/}
Público	7,00	7,00	0	14,00	14,00 ^{d/}
Guatemala	3,67	1,83	0,25	5,50	5,50 ^{d/}
Honduras	2,00	1,00	0,50	3,00	Excluido
Nicaragua	6,00	4,00	0	10,00	10,00 ^{d/}
Panamá	10,25	8,00	0,80	18,75	11,00 ^{e/}
Promedios ^{b/}	5,70	3,80		9,50	9,08

^{a/} Excluye el aporte estatal porque no siempre es sobre el salario, puede ser parte del costo de las prestaciones, impuestos, etc.; además, con frecuencia no se paga, por ejemplo en Honduras.

^{b/} Promedio simple

^{c/} Promedio estimado de cotizaciones que varían con el ingreso y cambian cada día.

^{d/} Afiliación voluntaria.

^{e/} Voluntaria por debajo de cierto ingreso y obligatoria por encima.

Fuentes: Legislación de los países; promedios del autor.

La cotización de los empleadores es en promedio 50% mayor que la de los trabajadores, salvo en los dos programas públicos de El Salvador en que son idénticas y en el sistema privado en que la del empleador es ligeramente superior a la del trabajador. En los sistemas públicos latinoamericanos, en promedio, el empleador cotiza 62% y el trabajador 38%, mientras que en los privados la distribución es 44% y 56%, porque en Bolivia, Chile y Perú el empleador no cotiza, por lo cual estos países violan la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la cotización total (Mesa-Lago, 2008a). La reforma estructural de El Salvador no siguió el ejemplo chileno-peruano-boliviano, porque mantuvo la cotización del empleador pero virtualmente la igualó con la del trabajador. El promedio de la cotización patronal es 5,7% y el del trabajador 3,8%, de ahí que las proporciones del total de 9,5% sean 60% y 40% respectivamente, muy cercanas a las proporciones de los sistemas públicos, en vez que a las de los sistemas privados. No se viola la norma mínima de la OIT en ningún país.

La última columna del cuadro 18, muestra el porcentaje de cotización impuesto al trabajador por cuenta propia: en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua es igual a la suma de las cotizaciones del empleador y el trabajador, lo cual implica una carga mucho más pesada que la del trabajador asalariado (en Panamá la cotización del cuenta propia es menor a la referida suma pero mayor que la del asalariado) y un obstáculo a su cobertura, así la cotización promedio es 3,8% el asalariado y 9,1% el cuenta propia. Pero en Costa Rica la cuenta propia paga un porcentaje mucho menor que, además, se incrementa con el ingreso, y el Estado paga un subsidio a los de menor ingreso para compensar la falta de la cotización patronal. Como ya se ha apuntado, esta política ha ayudado a extender la cobertura de estos trabajadores. La afiliación del trabajador por cuenta propia es voluntaria en todos los países (son excluidos en Honduras), salvo en Costa Rica donde es obligatoria, otro factor que ayuda a extender la cobertura.

7.1.2 Indicadores de sostenibilidad financiera en América Latina⁴⁴

Cinco indicadores clave de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en 18 países⁴⁵ en 2006, son comparados en el cuadro 19: a) afiliados que cotizan; b) valor del fondo acumulado en dólares por asegurado y como porcentaje del PIB; c) composición de la cartera por instrumento; d) rentabilidad real (ajustada a la inflación) anual promedio; y e) balance del sistema como porcentaje del PIB. Se distingue entre sistemas privados (A) y sistemas públicos (B). En los sistemas mixtos que combinan un pilar público y otro privado (Argentina—hasta fines de 2008, Costa Rica y Uruguay), así como en los paralelos en que compiten uno público y otro privado (Colombia y Perú), las cifras del cuadro se refieren al sistema privado. Hay tres sistemas públicos en el

grupo 1 (incluyendo a Cuba—no mostrado, y Panamá hasta 2008 cuando se convirtió en mixto), Venezuela en el grupo 2 (no mostrado) y cinco en el grupo 3 (incluyendo a Haití—no mostrado). Entre los países centroamericanos, El Salvador (grupo 3) tiene un sistema privado sustitutivo; los de Costa Rica y Panamá son mixtos (grupo 1) y el resto son públicos (grupo 3).

Cuadro 19
Situación financiera de las pensiones en sistemas privados (A) y públicos (B) en Centroamérica y el resto de América Latina antes de la crisis, alrededor de 2006

Grupos/ Países ^{a/}	Afiliados que coti- zan (%) ^{b/}	Valor total del fondo		Distribución cartera por instrumento (%)				Renta- bilidad (%) ^{e/}	Balance (% del PIB) ^{f/}
		US\$ por	% del	Deuda	Accio-	Extran-	Otros		
		asegurado ^{c/}	PIB	pública	nes	Jero	^{d/}		
Grupo 1									
Chile (A)	79,8	25.647	64,4	7,8	14,5	35,6	0,1	10,0	-6,0
Brasil (B) ^{g/}	67,3	5.559	21,7	49,1	28,8	n.d.	5,6	15,7	-4,8
Uruguay (A)	73,7	7.483	15,7	57,8	0,1	0	1,9	10,7	-4,0
Costa Rica (A)	75,3	1.242	5,1	60,3	0,4	13,4	2,8	5,7	0,9
Argentina (A)	60,6	6.854	11,5	54,9	15,0	8,4	3,2	9,2	-2,5
Panamá (B)	69,8	2.198	9,4	49,5	0,3	0	42,5	4,2	-0,5
Grupo 2									
Colombia (A)	45,1	7.565	14,7	44,1	22,3	12,0	3,4	5,3	-1,6
México (A)	52,6	5.166	8,5	69,3	3,8	9,8	0	7,3	-0,5
Grupo 3									
Belice (B)	n.d.	1.804	9,6	0,0	20,7	0,0	23,6	4,2	1,2
Perú (A)	29,9	11.864	18,5	20,6	41,2	13,2	5,4	10,6	-0,7
El Salvador (A)	46,2	6.984	21,2	78,7	0	0	0	8,5	-1,4
Honduras (B)	39,3	619	3,1	53,0	0	0	47,0	6,2	0,4
Nicaragua (B)	34,0	831	6,2	27,7	0	0	72,2	n.d.	1,3
Ecuador (B)	45,6	1.014	2,5	25,9	0	0	65,2	4,7	0,4
Bolivia (A)	26,7	5.707	22,0	72,4	0	2,2	1,2	7,6	-3,5
Paraguay (B)	34,8	1.137	4,2	4,6	0	0	95,4	n.d.	0,5
Guatemala (B)	36,4	749	2,8	36,5	0	0	58,3	4,6	0,3
R. Dominicana (A)	58,4	1.118	2,4	19,1	0	0	80,2	-0,03	n.d.
Promedios ^{h/}	62,1	6.517	17,9	50,0	8,2	5,7	27,6	7,2	-1,2

Sistema de Pensiones en Centroamérica

Privados (A)	57,3	8.536	15,9	48,5	9,7	9,5	9,8	7,5	-2,1
Públicos (B)	65,4 ^u	5.167 ^u	20,1 ^u	31,6	6,2	0,3	49,9	6,6 ^u	-0,2 ^u

^{a/} Los países se ordenan con base al promedio aritmético de cinco variables: 1) afiliados que contribuyen; 2) promedio del valor del fondo y su porcentaje del PIB; 3) diversificación de la cartera (de menor a mayor grado de concentración en columnas 4 a 7); 4) rentabilidad, y 5) balance/costo de transición. Excluye a Cuba, Haití y Venezuela por falta de estadísticas.

^{b/} Basado en encuestas; las cifras institucionales son más bajas en todos los sistemas privados.

^{c/} Total del fondo del país dividido por el número de cotizantes activos.

^{d/} Excluye algunos instrumentos por lo que el total no suma 100%. En los sistemas públicos hay una proporción muy alta invertida en depósitos bancarios con frecuencia en bancos estatales, inmuebles, préstamos hipotecarios o personales a los asegurados, préstamos a sectores productivos y/o en infraestructura del programa de salud.

^{e/} En los sistemas privados es el promedio anual de la rentabilidad real en los últimos 10 años hasta 2007; en los públicos los promedios se basan en períodos diversos.

^{f/} Año más reciente disponible; en los sistemas públicos es el balance de los ingresos menos los egresos como porcentaje del PIB (si es déficit se indica con signo negativo); en los sistemas privados es el costo fiscal de la transición como porcentaje del PIB; los dos indicadores no son estrictamente comparables.

^{g/} Brasil tiene un sistema público de reparto sin reservas, las cifras de valor del fondo e inversión de la cartera se refieren a los sistemas complementarios, muchos de ellos de capitalización.

^{h/} Los promedios son ponderados en las tres primeras columnas y simples en el resto.

^{i/} Sustrayendo a Brasil, el promedio de afiliados que cotiza disminuye a 45,5%, el fondo por asegurado a US\$983, el porcentaje del PIB a 4% y la rentabilidad a 4,8%.

^{j/} Al agregar al balance a Cuba y Venezuela (-2,9% cada uno) el promedio de los sistemas públicos disminuye a -0,7%.

Fuente: Elaboración del autor: columna 1 de CEPAL, 2008a; resto de Mesa-Lago, 2009c; AIOS 2008; IGSS, 2009d; SSB, 2009.

a) Pago de cotizaciones. El porcentaje de afiliados que cotiza regularmente es un indicador importante, pues la evasión y la morosidad son serios problemas. El mayor porcentaje promedio es el del grupo 1 (71%), seguido del grupo 2 (48,9%), y el menor en el grupo 3 (39%). Este indicador se basa en encuestas, pero las estadísticas institucionales normalizadas de los sistemas privados muestran porcentajes menores.⁴⁶ El promedio ponderado de todos los países era 62,1%, o sea 38% de los afiliados no contribuía activamente, más un porcentaje desconocido que no estaba afiliado y evadía. El promedio de los sistemas públicos (65,4%) era mayor que el de los sistemas privados (57,3%); no obstante, si se subtrae Brasil que tiene gran peso, el promedio público disminuía a 45,5%, menor al promedio privado. En Centro América, los países se ordenaban como sigue: Costa Rica tenía el porcentaje mayor después de Chile (75%), Panamá el cuarto (70%), El Salvador (46%), Honduras (39%), Guatemala (36%) y Nicaragua el tercero más bajo (36%).

b) Valor de fondo en dólares por asegurado y porcentaje del PIB. Entre los sistemas públicos, Brasil, Cuba y Haití (así como el público paralelo de Perú) son de reparto y no tienen reservas, lo cual también es cierto en los pilares públicos de los sistemas mixtos de Argentina (hasta 2008) y Uruguay. No obstante, Brasil tiene el mayor número de planes de pensiones complementarias privadas en la región y muchos de ellos son de capitalización; aunque el sistema público brasileño no tiene fondo invertido se incluyó la información de los sistemas complementarios debido a su importancia comparativa y el peso que ejerce en la región.

Los sistemas o pilares públicos de Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay son de capitalización parcial colectiva y tienen reservas invertidas. El valor del fondo acumulado en cada país se estimó en

dólares por afiliado cotizante, para tener en cuenta el número de asegurados y hacer una comparación más apropiada⁴⁷ (segunda columna del cuadro 19). El grupo 1, con las excepciones de Costa Rica y Panamá, tenía las sumas mayores, seguidas del grupo 2; mientras que el grupo 3 mostraba las sumas menores, salvo Bolivia, El Salvador y Perú que ostentaban niveles similares a los de grupo 1. En general los países más grandes y desarrollados tenían una acumulación mayor y los países más pequeños y menos desarrollados una acumulación menor. El promedio ponderado de los 18 países era US\$6.517; el promedio de los sistemas privados (US\$8.536) era mayor que el de los sistemas públicos incluyendo a Brasil (US\$5.167); excluyendo a este último, el promedio público decrecía aún más (US\$983).

Una tendencia similar se observó en la comparación del valor del fondo acumulado total como porcentaje del PIB (tercera columna del cuadro 19): exceptuando un país en el grupo 1 y cuatro en el grupo 3, a mayor el tamaño del país y su desarrollo, mayor es el porcentaje fondo/PIB. El promedio ponderado de los 18 países era 18%; el promedio público (20%) era mayor que el promedio privado (16%), pero excluyendo a Brasil el público declinaba a 4%, un cuarto del privado. Todo lo anterior confirma el supuesto de las reformas estructurales de que un sistema privado acumula más capital que uno público, pero con una cautela que se analizará después (sección e).

c) Composición de la cartera por instrumento. Este indicador en 2006 o 2007 se exhibe en las columnas 4 a 7 del cuadro 19 (se excluyeron algunos instrumentos para simplificar el análisis). La política convencional es diversificar la inversión de la cartera pues una excesiva concentración aumenta los riesgos, de ahí que los países fueron ordenados según su mayor diversificación. Los países con las carteras más diversificadas eran Chile, Perú, Brasil, Colombia, Argentina y Uruguay que tenían 8-58% en deuda pública, 14-41% en acciones, 8-35% en emisiones extranjeras y ninguna concentración significativa en otros instrumentos. La concentración en deuda pública fluctuaba 60-79% en Costa Rica, México, Bolivia y El Salvador; por el contrario, Honduras, Panamá, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Paraguay tenían 5-53% en deuda pública pero 47-95% concentrado en depósitos en bancos estatales a un interés por debajo de la tasa de mercado, a plazo fijo en bancos privados, en préstamos al Estado, en préstamos hipotecarios a los asegurados o en inmuebles.

Los países están sometidos a dos tipos de riesgos. Uno político que depende del comportamiento estatal; incurren en este riesgo los países con excesiva concentración en deuda pública, préstamos al Estado y depósitos en bancos estatales; el gobierno que fija la tasa de interés puede reducirla, también forzar el cambio de instrumentos dolarizados a la moneda nacional y después devaluar ésta (como ocurrió en crisis anteriores en Argentina y Perú) con efectos desastrosos para el valor del fondo. Por el contrario, el riesgo político se reduce si el Estado paga intereses comparables a los del mercado y no interfiere en las decisiones de la inversión.

El otro riesgo es el financiero que incurren los países con una proporción excesiva de la inversión en acciones y emisiones extranjeras, exponiéndose a la volatilidad del mercado de valores. Por ejemplo, Chile y Perú tenían en 2007 bajo riesgo político (sólo 9-20% en deuda pública), pero alto riesgo financiero (50-54% en acciones y emisiones

extranjeras), aunque atenuado con varios fondos o carteras de diversa rentabilidad-riesgo (ver sección VII-B; Rivera, 2009).

Por el contrario, la República Dominicana con 80% en depósitos en bancos estatales tenía un alto riesgo político, al igual que Bolivia y El Salvador con 72-79% de la cartera invertida en deuda pública. El problema se complica en los países pequeños donde no hay un mercado de valores o éste es incipiente y negocia pocos instrumentos, de ahí que la alternativa viable es la inversión en el extranjero pero está con frecuencia prohibida, dejando sólo los títulos de deuda pública y los depósitos bancarios con baja rentabilidad real. En República Dominicana, una ley de 2007 permitió diversificar la cartera con inversión en instrumentos del Banco Central para lograr una mayor rentabilidad.

d) Rentabilidad real. Antes de la crisis, los países con las carteras más diversificadas tenían la rentabilidad real anual promedio mayor: 9-16% en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay (Colombia era un excepción con 5%). Por el contrario, los países con alta concentración en deuda pública u “otros” instrumentos tenían la rentabilidad real menor: 3-7% en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá; la rentabilidad real en la República Dominicana que tenía 80% de la cartera en depósitos en bancos estatales fue la peor: -0,03%. La rentabilidad promedio en los sistemas privados fue 7,5%, mayor que el promedio de 6,6% en los sistemas públicos incluyendo Brasil, pero 4,8% excluyendo a este país (cuadro 19, penúltima columna). El promedio de rentabilidad real anual en un período aproximado de diez años en 16 países fue 7% pero mayor en el grupo 1 (9,2%), intermedio en el grupo 2 (6,3%) y menor en el grupo 3 (5,8%).

e) Balance del sistema como porcentaje del PIB. El resultado financiero de los sistemas de pensiones es el indicador más difícil de evaluar, por su complejidad, escasez de cifras confiables recientes e imposibilidad de comparación técnicamente adecuada entre los sistemas privados y los públicos. En los privados el costo fiscal de la transición,⁴⁸ que puede alargarse por 50-70 años, debe contrapesarse con su alta acumulación de capital, así durante los primeros 16 años de reforma en Chile, al deducir el costo fiscal de la acumulación de capital, el resultado neto anual promedio como porcentaje del PIB fue negativo (-3%). En los sistemas públicos, el balance financiero o contable es la diferencia entre los ingresos y los egresos como porcentaje del PIB. La última columna del Cuadro 19 contrasta ambos indicadores aunque no son técnicamente comparables. El grupo 1 sufría el déficit o costo fiscal promedio mayor (-2,6% incluyendo a Cuba con -2,9%, no mostrado en el cuadro), pero el pilar público de Costa Rica generó un superávit de 0,9% y el sistema público de Panamá arrojó un déficit de sólo -0,5%. Los países del grupo 2 tenían déficit intermedio (-1%), los dos privados tuvieron un costo fiscal de -0,5% y -1,6%, mientras que el déficit del sistema público de Venezuela fue -2,9% (no mostrado en el cuadro). Los países del grupo 3 tenían el déficit menor (-0,2%), seis públicos generaron un superávit entre 0,3 y 1,2%, mientras que en tres privados el costo fiscal osciló entre -0,7% y -3,5%. El balance financiero promedio de los sistemas públicos fue un déficit de -0,2% (-0,7% añadiendo a Cuba y Venezuela), mientras que el promedio del costo fiscal de los sistemas privados fue -2,1%.

Hay también diferencias importantes en la sostenibilidad actuarial a largo plazo de los sistemas públicos (no mostrada en el cuadro 19). La reforma paramétrica de Costa Rica en 2005 aseguraba el equilibrio hasta 2048 (pero ver sección B-2-g), mientras que la reforma paramétrica de Cuba no ha resuelto el severo déficit actuarial. Los sistemas privados han hecho explícita la deuda implícita de los sistemas públicos, reflejada en un alto costo fiscal pero que gradualmente debe decrecer. No obstante, Bolivia y Perú inicialmente recortaron los derechos de los asegurados con el fin de disminuir el costo fiscal; Bolivia posteriormente introdujo cambios en las prestaciones que aumentaron el costo fiscal y alargaron el período de transición. Chile es el único sistema privado que ha generado un consistente superávit fiscal para financiar el costo de transición, el cual es el mayor entre todas las reformas estructurales, dado que ofrece las mejores garantías para los asegurados y beneficiarios; además ha hecho cálculos actuariales para asegurar el equilibrio de los cambios introducidos por la contra-reforma de 2008 (Mesa-Lago, 2008a, 2009c; Durán, 2009).

7.1.3 Indicadores de sostenibilidad financiera en Centroamérica

Esta sección examina series estadísticas de los siete países centroamericanos (entre 2004 y 2009) que permiten mejor evaluar la sostenibilidad financiera antes de la crisis y el impacto de ésta. Las series serán presentadas en esta sección y su análisis continuará en la sección 2.

Cuadro 20

Evolución del balance financiero de programas de pensiones públicos (millones de dólares y porcentaje del PIB), razón asegurados activos por un pensionado y efectos de la crisis en Centroamérica. 2004-2009

Países	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{a/}
Belice						
Ingresos	21	19	22	24	24	25
Egresos	6	6	7	8	11	12
Balance	15	13	15	16	13	13
% del PIB	1,4	1,2	1,2	1,2	1,0	0,9
Razón A/P	18,1	16,7	17,2	16,4	18,1	14,2
Costa Rica						
Ingresos ^{b/}	467	510	692	716	757	900
Egresos	333	354	404	530	558	687
Balance	134	156	288	186	199	213
% del PIB	0,7	0,8	1,3	0,7	0,7	0,7
Razón A/P	6,4	6,7	7,0	7,4	7,8	7,1
El Salvador						
Ingresos	13	9	9	8	8	22

Sistema de Pensiones en Centroamérica

Egresos	153	177	185	152	155	266
Balance	-140	-168	-176	-144	-147	-244
Aporte Estado	142	167	177	146	147	245
% del PIB ^{c/}	0,9	1,0	0,9	0,7	0,7	1,1
Razón A/P	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Guatemala						
Ingresos	162	192	224	250	267	294
Egresos	97	107	134	143	154	177
Balance	65	85	90	107	113	117
% del PIB	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Razón A/P	6,9	6,9	7,0	7,7	7,9	7,8
Honduras						
Ingresos	55	61	62	68	69 ^{e/}	75
Egresos	11	8	10	13	22 ^{e/}	32
Balance	44	53	52	55	46 ^{e/}	44
% del PIB	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3 ^{e/}	0,3
Razón A/P	26,1	27,3	26,4	27,6	27,0	23,8
Nicaragua ^{d/}						
Ingresos	203	219	258	308	369	382
Egresos	151	165	190	216	283	330
Balance	52	54	68	92	86	52
% del PIB	1,1	1,1	1,3	1,6	1,4	0,8
Razón A/P	3,5	3,8	4,1	4,4	4,1	4,4
Panamá						
Ingresos	507	518	594	652	892 ^{f/}	453
Egresos	549	585	656	723	820	443
Balance	-42	-67	-62	-71	72	10
% del PIB	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	0,3	0,04
Razón A/P	5,0	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6

^{a/} Diciembre en Belice y El Salvador; junio Panamá.

^{b/} Ingresos efectivos (cobrados); el balance es mayor con ingresos debidos pero no cobrados.

^{c/} El balance final con el aporte del Estado es cero.

^{d/} Total de ingresos, egresos y balance de todos los programas; no se desglosan las pensiones.

^{e/} A junio. El IHSS da cifras diferentes para 2006-2007.

^{f/} Incluye aporte estatal de 71 millones sin el cual habría un balance de cero.

Fuentes: Elaboración del autor basado en SSB, 2009, 2010; CCSS, 2005 a 2009a; ISSS, 2009 y SP, 2009a; IGSS, 2007, 2008a; IHSS, 2006, 2007, 2008, 2010a, 2010b; INSS, 2009a y BCN, 2009b, 2010; Mesa-Lago, 2005 y CSS, 2009b, 2010. PIB de Anexo.

a) Balance financiero y razón asegurados por un pensionado. El cuadro 20 presenta el balance financiero o contable (ingresos menos egresos anuales) de los sistemas públicos en 2004-2009. Todos ellos generaron un superávit en 2004-2006, excepto Panamá y El Salvador que arrojaron déficit (ver abajo); la tendencia del superávit fue creciente en todos los países salvo en Belice donde se estancó. En millones de dólares el superávit fue mayor en Costa Rica, y a bastante distancia seguido por Guatemala, Nicaragua, Honduras y Belice, pero en relación al PIB el superávit fue más similar: sobrepasó 1% en Costa Rica, Belice y Nicaragua, y fue 0,3-0,4% en Honduras y Guatemala. En 2006, la razón de asegurados por un pensionado (un indicador de sostenibilidad financiera-actuarial en el largo plazo) fue mayor en los países con poblaciones y sistemas más jóvenes: 26,4 en Honduras y 17,2 en Belice, pero mostró estancamiento en el primero y disminución en el segundo. Las razones más bajas se encontraron en Nicaragua (4,1, aumentando de 3,5) y en Panamá (estancada en 5). Costa Rica aumentó su razón de 6,4 a 7 debido a la notable expansión de la cobertura de la PEA y, por tanto, de los cotizantes, mientras que la razón de Guatemala virtualmente se estancó en 7.

El Salvador confrontó el déficit mayor y creciente debido al cierre del sistema público que resultó en la transferencia de la mayoría de sus asegurados al sistema privado, por lo que el primero perdió casi todos sus cotizantes pero se quedó con virtualmente todos los pensionados, debido a esto la razón de asegurados activos por un pensionado cayó a 0,2, la inferior entre los siete países. Para sufragar el déficit, el Estado tuvo que transferir una suma equivalente a 1% del PIB; por el contrario, el sistema privado generó un fondo creciente (cuadro 20). Como el sistema privado es nuevo (se estableció en 1998), el promedio de sus asegurados es muy joven y tienen que acumular 25 años de cotizaciones para el retiro, hay pocas jubilaciones y pensiones, de ahí que su razón de activos por pensionado era 137 en 2000 aunque descendió a 20,6 en 2006 (basado en SP, 2009a).

Panamá arrojó déficit desde 2002 (Mesa-Lago, 2005) el cual aumentó 70% en 2004-2006, de 0,3% a 0,4% del PIB (menos de la mitad que El Salvador). Ello fue causado por varios factores: edades de retiro muy bajas, fórmula de cálculo generosa, las pensiones más altas de los siete países, declive en el porcentaje de cobertura de la PEA, y cotizaciones estancadas que debieron crecer gradualmente bajo su régimen de prima media escalonada pero fue impedido por la oposición combinada de trabajadores y empleadores, lo que forzó la reforma estructural de 2007.

Respecto al equilibrio actuarial, información de cuatro sistemas públicos centroamericanos proyectaba que el balance de ingresos/egresos sería positivo pero generaría déficit a partir del año indicado: Honduras 2050, Costa Rica 2048 (pero ver sección B-2-g), Nicaragua 2020 y Guatemala 2014 (Durán, 2009).

Cuadro 21

Evolución del valor del fondo del programa de pensiones (en millones de dólares y porcentaje del PIB), rentabilidad real de la inversión (en porcentajes) y efectos de la crisis en Centro América. 2004-2009

Países	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^{a/}
Belice						
Fondo (US\$)	99	107	116	125	131	138
% PIB	9,4	9,6	9,6	9,8	9,6	9,8
Rentabilidad	4,9	2,7	2,8	5,2	-0,5	7,8
Costa Rica						
Público						
Fondo (US\$)	1.386	1.542	1.679	1.927	2.257	2.214
% PIB	7,4	7,7	7,4	7,3	7,6	7,5
Rentabilidad	5,4	2,8	6,6	2,8	1,6	4,9
Privado						
Fondo (US\$)	476	711	1.020	1.396	1.513	1.723
% PIB	2,6	3,6	4,5	5,3	5,1	5,9
Rentabilidad	2,5	4,1	10,3	-0,7	-9,0	-1,7
Total						
Fondo (US\$)	1.862	2.253	2.699	3.323	3.770	3.937
% PIB	10,0	11,3	12,0	12,6	12,7	13,4
Rentabilidad	4,6	3,2	8,0	1,3	-2,6	2,0
El Salvador ^{b/}						
Fondo (US\$)	2.148	2.896	3.352	3.958	4.471	4.763
% PIB	13,6	17,0	18,0	19,4	20,2	22,2
Rentabilidad	2,3	1,5	1,2	1,4	-2,2	3,7
Guatemala						
Fondo (US\$)	580	770	869	968	1.145	1.159
% PIB	2,4	2,8	2,8	2,9	2,9	3,1
Rentabilidad	-1,7	-0,2	2,0	-0,5	-0,5	9,5
Honduras						
Fondo (US\$)	265	302	345	354	433 ^{d/}	518

% PIB	3,0	3,1	3,2	2,8	3,0 ^{d/}	3,6
Rentabilidad	2,3	0,7	-2,2	-3,0	5,4 ^{d/}	7,8
Nicaragua ^{c/}						
Fondo (US\$)			329	405		
% PIB			6,2	6,8		
Rentabilidad			-3,2	-7,3		
Panamá						
Fondo (US\$)	1.640	1.574	1.616	1.557	1.624	1.639 ^{d/}
% PIB	11,5	10,2	9,4	8,0	7,5	6,8 ^{d/}
Rentabilidad	3,7	2,6	4,0	-0,1	-0,6	

^{a/} Belice diciembre; Costa Rica y El Salvador junio.

^{b/} Fondo privado, el público carece de reservas; los estimados del autor fondo/PIB indican que las cifras de AIOS lo sobreestiman en 1 a 2 puntos porcentuales en 2005 y 2007.

^{c/} Total de todos los programas; no se desglosan las pensiones.

^{d/} A junio.

Fuentes: Elaboración del autor basado en SSB, 2009, 2010; CCSS, 2005a 2009a, SUPEN 2009^a y Doryan, 2009a; SP, 2009a; IGSS, 2007, 2008a, 2009d, 2010; IHSS, 2007, 2008, 2010; INSS, 2008; Mesa-Lago, 2005 y CSS, 2009b, 2010. Fondo en sistemas privados de AIOS, 2005 a 2009 (pero ver nota El Salvador). PIB de Anexo.

b) Valor del fondo en dólares y porcentaje del PIB. El cuadro 21 compara, en 2000-2009, el valor del fondo (en dólares y como porcentaje del PIB) y su rentabilidad real anual en los sistemas públicos (salvo el de El Salvador que no tiene reservas), así como el sistema privado salvadoreño y el pilar privado costarricense.

En 2004-2006, el fondo creció en todos los países excepto en Panamá donde disminuyó 1,5%, de 11,5% a 9,4% del PIB (no hay cifras de Nicaragua en 2004-2005). El fondo osciló de manera notable, entre US\$116 y US\$3,352 millones y entre 2,8% y 18% del PIB. En 2006 el mayor fondo absoluto era el del sistema privado de El Salvador (por las razones explicadas), seguido de cerca por el valor combinado de los dos pilares de Costa Rica, a distancia Panamá y luego Guatemala, y los menores en Honduras, Nicaragua y Belice. En relación al PIB el orden era: 18% El Salvador, 12% Costa Rica, 9,6% Belice, 9,4% Panamá, 6% Nicaragua, y 3% Honduras y Guatemala. El alto porcentaje de Belice contrasta con el valor absoluto inferior de su fondo, lo cual se explica por el pequeño tamaño del país y la juventud de su programa. El fondo que más creció fue el privado de Costa Rica (114%, debido a su reciente creación), seguido de El Salvador (56%) y Guatemala (51%). En El Salvador se combinaba un fondo privado creciendo con rapidez y uno público enfrentando un creciente déficit, pero el neto resultante de ambos era positivo (17% del PIB) porque el costo fiscal del déficit público era 1% del PIB, contrastado con un costo de 5% en Chile.

En Costa Rica, el fondo público era 64% mayor al privado en 2006, pero el último es de creación reciente (2001); el público creció 21% en 2004-2006 mientras que el privado

avanzó 114%, acortando la brecha entre ambos: las proporciones respectivas en el fondo total eran 74% público y 26% privado en 2004 pero 62% y 38% en 2006.

c) Rentabilidad real y composición de la cartera. Como muestra el Cuadro 21, la rentabilidad real (ajustada a la inflación) en 2006 fue mayor en los dos fondos de Costa Rica (10,3% en el privado, 6,6% en el público y 8% en promedio), seguido de Panamá (4%), Belice (2,8%), Guatemala (2%) y El Salvador (1,2%),⁴⁹ fue negativa en Honduras (-2,2%) y Nicaragua (-3,2%). Entre 2004 y 2006 la tasa de rentabilidad aumentó en Costa Rica (especialmente en el sistema privado), Panamá y Guatemala, mientras que disminuyó en Belice, El Salvador y Honduras (no hay una serie en Nicaragua).

El desempeño diverso de la rentabilidad se explica en buena medida por la distribución porcentual del fondo por instrumento. El cuadro 22 la compara en cinco sistemas públicos, el privado salvadoreño y el pilar privado costarricense en 2006-2009, aunque sólo hay cifras para dos años en Honduras, Nicaragua y Panamá (en 2004 en vez de 2006). En la sección anterior que comparó a todos los países latinoamericanos y Belice, se analizó como una alta concentración del fondo no es aconsejable, mientras que su diversificación es convencionalmente beneficiosa en el largo plazo. En 2006 una de las dos carteras más diversificadas era la del pilar privado de Costa Rica y una de las menos diversificadas la del sistema privado salvadoreño, los que tenían respectivamente la rentabilidad superior y una entre las tres más bajas.

Cuadro 22

Evolución de la composición de la cartera de inversiones de los fondos de pensiones en Centro América y efectos de la crisis. 2006-2009 (Distribución porcentual)

Países	Deuda pública	Institución financiera ^{a/}	Inst. no financiera ^{b/}	Acciones	Fondos mutuos	Emisión extranjera	Otros ^{c/}
Belice							
2006	0	28,7	17,9	20,7	23,6 ^{ef}	0	9,1
2007	0	36,2	12,9	20,7	21,8	0	8,4
2008	0	43,6	10,6	18,5	19,5	0	7,8
2009	0,8	45,1	9,5	17,0	19,8	0	7,8
Costa Rica							
Publico							
2006	71,8	15,5	7,5	0	0	0	5,2
2007	71,1	12,9	7,5	0	0	0	8,5
2008	74,5	6,1	9,1	1,0	0	0	9,3
2009	92,8	1,4	0	0,8	0	0	5,0

Privado							
2006	65,2	13,9	3,5	0,3	5,4	8,1	3,6
2007	60,3	14,5	3,4	0,2	5,4	13,4	2,8
2008	59,8	19,3	3,1	0,5	5,6	9,0	2,7
2009	57,3	23,1	4,8	0,3	4,9	6,5	3,1
El Salvador ^{d/}							
2006	78,7	15,5	5,8	0	0	0	0
2007	78,6	16,4	5,0	0	0	0	0
2008	77,7	17,9	3,9	0	0	0,5	0
2009	77,7	18,2	3,6	0	0	0,5	0
Guatemala							
2006	36,5	58,3	5,2	0	0	0	0
2007	41,4	53,4	5,2	0	0	0	0
2008	55,4	40,1	4,5	0	0	0	0
2009	56,9	40,2	2,9	0	0	0	0
Honduras							
2006	61,0	36,0	0	0	0	0	4,0
2007	53,0	42,5	0	0	0	0	4,5
Nicaragua							
2007	27,7	72,2	0	0	0	0	0,1
2008	40,7	59,1	0	0	0	0	0,2
Panamá							
2004	51,6	42,8	3,5	0	0	0	2,1
2007	49,5	45,2	0	0,3	0	0	5,0
2008	46,3	48,7	0	0,7	0	0	4,3

^{a/} Incluye en algunos países depósitos bancarios; en Belice hay una parte indeterminada en efectivo.

^{b/} Incluye en algunos países préstamos hipotecarios.

^{c/} Incluye en Belice propiedad inmobiliaria, en Honduras inversión en el programa de salud y en Panamá préstamos.

^{d/} Sistema privado, no hay inversión en el público.

^{e/} Préstamos al sector privado en todos los años.

Fuentes: Elaboración del autor basado en SSB, 2009, 2010; CCSS, 2007, 2009b, 2010; SP, 2009a; IGSS, 2007, 2008a, 2009c, 2010; IHSS, 2008; INSS, 2008a, 2009a; Mesa-Lago, 2005, CSS, 2009b, 2010. Sistemas privados de AIOS, 2007 a 2009.

La cartera del pilar privado costarricense, tenía la tercera concentración en deuda pública pero recibiendo intereses relativamente altos, además había inversión en seis instrumentos diversos, incluyendo fondos mutuos y emisiones extranjeras, explicando la mayor rentabilidad (10,3%). El pilar público tenía una concentración mayor en deuda pública (incluyendo bonos estatales para el pago de atrasos en sus pagos a la CCSS), y menor diversificación en el resto, aún así obtuvo la segunda rentabilidad (6,6%).

Belice es un país muy pequeño sin mercado de valores, por lo cual sorprende que su cartera estuviese aparentemente muy diversificada, con nada invertido en deuda pública, pero con la cuarta rentabilidad (2,8%). Ello se explica porque tenía un alto porcentaje no invertido (en efectivo) debido a la necesidad de alta liquidez para transferencias a los programas de pensiones no contributivas y de salud. Además, bajo presión del gobierno, el SSB había invertido hasta un tercio de su cartera (reducido a 18% en 2006) en hipotecas gestionadas por el Estado (“vivienda social”) con 84% de alto riesgo y que arrojaba pérdida. Otro 24% estaba en préstamos al sector privado no muy rentables. Por último 28% estaba en depósitos bancarios, seguros y con rentabilidad relativamente alta en el contexto nacional, por encima de la inflación (SSB, 2009; Vega, 2009).

Panamá en 2004 (no hay cifras de 2006) tenía un porcentaje relativamente bajo de su cartera en deuda pública (52%) pero casi todo el resto estaba en depósitos bancarios que pagaban un interés bajo, y logró la tercera rentabilidad (4%). En una situación similar se encontraban Guatemala y Nicaragua (2007), las cuales tenían porcentajes relativamente bajos invertidos en deuda pública (36% y 28%), pero alta concentración en depósitos bancarios (58% y 72%); Honduras tenía casi toda la inversión concentrada en deuda pública y depósitos bancarios (61% y 36%); Guatemala y Honduras, además, invertían en el programa de salud que no generaba intereses; estos tres países y El Salvador adolecían de las rentabilidades inferiores. El Salvador tenía la mayor concentración de la cartera en deuda pública (78,7%), otra parte en depósitos bancarios y nada invertido en acciones, fondos mutuos y emisiones extranjeras, y tuvo la tercera rentabilidad más baja.

7.1.4 Resumen de fortalezas y debilidades en sostenibilidad financiera en Centroamérica

En los años previos a la crisis, el GPSAS aumentó ligeramente respecto al PIB y 22% en dólares por habitante, pero con diferencias notables entre los países: los que tenían el GPSAS mayor (Costa Rica, El Salvador y Panamá) estaban mejor posicionados para enfrentar la crisis que aquellos con GPSAS menor y declinante o estancado (Guatemala y Honduras).

La distribución de la cotización promedio para pensiones en los sistemas privados era 56% el trabajador y 44% el empleador (en tres países el empleador no cotiza y se viola la norma mínima de la OIT), mientras que en los sistemas públicos era 38% y 62% respectivamente (ninguno viola la norma); todos los países en Centro América acatan la norma (los porcentajes respectivos son 40% y 60%). El porcentaje de cotización promedio impuesto al trabajador por cuenta propia en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua es igual a la suma de los porcentajes que pagan el trabajador asalariado y el empleador, creando una carga que acentúa los obstáculos para la incorporación del cuenta propia, incluyendo la afiliación voluntaria (el porcentaje promedio pagado por el

asalariado era 3,8% versus 9,08% el cuenta propia). En Costa Rica la afiliación del trabajador por cuenta propia es obligatoria y el Estado subsidia al de bajo ingreso, pagando la cotización del empleador que aquél no tiene y estimulando su afiliación.

Los indicadores de sostenibilidad financiera indicaron lo siguiente: a) En promedio 38% de los afiliados en la región no cotizaba (65% en los sistemas privados y 57% en los públicos), Costa Rica y Panamá tenían el porcentaje de cotización mayor, seguidos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua (ésta tenía uno de los tres inferiores). b) Los sistemas públicos arrojaban un déficit financiero promedio de -0,2% frente a un costo fiscal de transición de -2,1% en los sistemas privados (el grupo 1 tenía el déficit mayor y el grupo 3 el menor). En Centroamérica, todos los sistemas públicos generaban superávit salvo Panamá y El Salvador que arrojaron déficit (el último fue el mayor y creciente debido al cierre del sistema público); el superávit mayor fue en Costa Rica y los menores en Honduras y Guatemala. c) La razón más alta de asegurados activos por un pensionado en los sistemas públicos, se registró en aquellos relativamente nuevos y con poblaciones jóvenes como Honduras y Belice (también en el sistema privado salvadoreño por su reciente creación y predominio de asegurados jóvenes), mientras que las más bajas se encontraron en el sistema cerrado de El Salvador, Nicaragua y Panamá; en Costa Rica creció la razón debido a la expansión de la cobertura, mientras que en Guatemala y Panamá se estancó. d) Los sistemas privados en promedio acumularon un fondo mayor que los públicos (menor aún al substraer los fondos complementarios brasileños). En Centroamérica, los fondos superiores eran los del sistema privado de El Salvador, el pilar público de Costa Rica y el sistema público de Panamá, y los menores eran los de Guatemala, Nicaragua y Honduras, todos públicos (Belice se colocaba último por su fondo absoluto pero tercero como porcentaje del PIB). El fondo que más creció fue el privado de Costa Rica, seguido de El Salvador y Guatemala (El Salvador combinaba un fondo privado alto y creciente con uno público deficitario que requería una fuerte transferencia fiscal). v) La rentabilidad promedio en los sistemas privados fue mayor que en los públicos (especialmente al substraer a Brasil); la rentabilidad mayor a largo plazo la tuvo el grupo 1 y la menor el grupo 3. En Centroamérica la rentabilidad más alta fue la de los dos fondos de Costa Rica, seguidos de Panamá, Belice, Guatemala y El Salvador, mientras que Honduras y Nicaragua tuvieron rentabilidad negativa; la tasa de rentabilidad aumentó en Costa Rica, Panamá y Guatemala, y declinó en Belice, El Salvador y Honduras. e) Antes de la crisis, los sistemas con las carteras más diversificadas tenían la rentabilidad mayor y los que tenían alta concentración en deuda pública o en instrumentos como depósitos bancarios experimentaban la rentabilidad menor, lo cual se comprobó con el análisis de la composición de la cartera de los sistemas centroamericanos: aquellos con las carteras más diversificadas (como Costa Rica, particularmente en el pilar privado) tuvieron una rentabilidad mayor que aquellos con una excesiva concentración en deuda pública y/o una alta proporción en depósitos bancarios, hipotecas de alto riesgo, etc. (como El Salvador, Honduras y Nicaragua). f) Cuatro sistemas públicos centroamericanos proyectaban que el balance de ingresos/egresos sería positivo pero generaría déficit a partir de cierto año: Honduras 2050, Costa Rica 2048, Nicaragua 2020 y Guatemala 2014.

Los sistemas estaban expuestos a dos tipos de riesgos. Uno político dependiente del comportamiento estatal, por ejemplo los que tenían excesiva concentración en deuda pública y depósitos en bancos estatales, puesto que el gobierno fija la tasa de interés y puede reducirla, y forzar el cambio de instrumentos dolarizados a moneda nacional y

después devaluar ésta con efectos adversos en el valor del fondo (el riesgo político se reduce si el Estado paga intereses comparables a los del mercado y no interfiere en las decisiones de la inversión). Al otro riesgo, el financiero, estaban expuestos los sistemas con una proporción excesiva de la inversión en acciones y emisiones extranjeras, debido a la volatilidad del mercado de valores. La crisis afectaría más a los segundos que a los primeros.

7.2 Efectos de la Crisis y Acciones para Contrarrestarlos

7.2.1 Efectos generales de la crisis

La encuesta mundial de la AISS (2009a) sobre el impacto de la crisis en los sistemas de pensiones, encontró que en la mayoría había provocado una caída importante en sus ingresos y reservas, así como una subida en sus gastos. Las causas probables del deterioro financiero por el lado del ingreso son: a) disminución de los salarios y las cotizaciones; b) expansión entre los empleadores de la evasión, la morosidad y subdeclaración salarial; c) reducción de los aportes y subsidios fiscales a programas contributivos y no contributivos; y d) desvalorización del fondo de pensiones y merma en su rentabilidad (ésta mermaría más en caso de un rebote inflacionario, generando mayores desincentivos para cumplir las obligaciones).⁵⁰ El gasto aumentaría por: a) creciente número de desempleados y del costo del seguro de desempleo; b) si creciera la inflación presionaría al alza de las prestaciones, los salarios del personal, etc.; y c) parte de los afiliados a programas contributivos dejaría de cotizar por el aumento del desempleo y la pobreza, así como la mengua del salario real (si no hay una brecha adecuada entre la pensión contributiva y la no contributiva, esto acentuaría el problema). Cifras de fines de 2009 indican que dos factores anteriores no se habían materializado pero uno sí: la remuneración media real declinó en nueve de 15 países en 2008, pero subió en diez de once países con información en 2009; la inflación promedio regional creció de 6,5% a 8,2% entre 2007 y 2008, pero disminuyó a 4,5% en 2009; sin embargo, el desempleo urbano abierto que había declinado de 11% a 7,4% entre 2003 y 2008, ascendió a 8,3% en 2009 (CEPAL, 2009b).

El GPSAS pudiera reducirse como efecto de la crisis. Pero el promedio regional del GPSAS continuó aumentando en 2008, de hecho se aceleró; información de dos países centroamericanos en 2008 muestra que continuó creciendo en Costa Rica pero se estancó en Guatemala. La inversión social total costarricense creció 22% en 2006-2008: la participación más alta fue la de seguridad social (pensiones y salud), que tomó 35% del total en 2008 después de estar prácticamente estancada desde 2000, pero no hay cifras para 2009 (Mesa-Lago, 2009b).

En el largo plazo, el envejecimiento de la población puede incidir negativamente en el financiamiento de las pensiones. La CEPAL (2007) plantea que a los países de la región se les abre una ventana de oportunidad para combatir la pobreza y la desprotección social debido al bono demográfico que surge de una etapa ventajosa de la transición demográfica, porque cae la relación de dependencia: la proporción del segmento poblacional en edad productiva (15-64) que mantiene a los dos segmentos dependientes o no productivos de la población (jóvenes hasta 14 años y personas de 65 y más años). Por la caída sostenida de la tasa de fecundidad latinoamericana, el segmento joven se reduce, mientras que se expande el segmento productivo y aún no crece el segmento adulto mayor. Por ello se reduce la carga y se disponen de recursos

para atacar los problemas sociales, pero el bono tiene un límite de tiempo, ya que a medida que avanza el proceso crece el segmento adulto mayor (envejece la población) y se contrae el segmento productivo por lo que aumentará de nuevo la relación de dependencia y la carga correspondiente, de forma que se revertirá la situación. La carga del segmento adulto mayor es más pesada que la de los segmentos joven y productivo porque las pensiones tendrán que ser financiadas con una PEA en disminución, y el aumento de la esperanza de vida, aunque positivo humanamente, agravará dichos costos. Se estima que el aumento de la expectativa de vida ocurrida en 1950-2005 en Centro América, generará un costo actuarial adicional de 33% en los sistemas de pensiones (Durán, 2009). El envejecimiento, además, reduce proporcionalmente la base de cotizantes fiscales relativa a los beneficiarios de transferencias públicas. Por el contrario, la población relativamente numerosa en edades de máxima acumulación de capital posibilita un creciente ahorro interno para la protección en la vejez, que ayuda a enfrentar los problemas financieros resultantes del envejecimiento.

En Centro América, Costa Rica encabeza la transición demográfica, se encuentra en la etapa “avanzada” sólo superada por Cuba, Chile y Brasil y por encima del promedio latinoamericano; le sigue Panamá también en la etapa avanzada pero por debajo del promedio. A considerable distancia y en la etapa “plena” están El Salvador, Nicaragua y Honduras; por último Guatemala, que es el único país en la etapa “moderada” dentro de la región. La relación de dependencia demográfica es como sigue: Costa Rica 51,7%, Panamá 57%, El Salvador 64,7%, Nicaragua 71,8%, Honduras 76,3% y Guatemala 90%. Los años en que el bono demográfico alcanza su valor máximo oscilan entre 2015 en Costa Rica y 2040 en Guatemala; el primero tiene el sistema más desarrollado de seguridad social pero la ventana de oportunidad menor para enfrentar los problemas, mientras que lo opuesto ocurre en el segundo. No hay información de Belice (CEPAL, 2007; PEN-R 2008).

Por último, el modelo del sistema de pensiones jugará un papel en el impacto de la crisis. Los sistemas privados sustitutos (de capitalización individual pura) serían más afectados pues sus asegurados están expuestos al riesgo financiero de la volatilidad del mercado de valores y esto menguaría el valor acumulado en sus cuentas individuales y el monto de sus pensiones, particularmente de los cercanos al retiro. Sin embargo los mecanismos solidarios, como la pensión universal básica en varios países y el aporte estatal solidario en Chile, amortiguarían el impacto. Los sistemas públicos (de prestación definida) no sufrirían un impacto inmediato de la crisis (especialmente los de reparto) pero podrían enfrentar una caída en sus ingresos por la posible disminución en las cotizaciones y aumento en los gastos, que les obligaría a echar mano a sus balances en efectivo o extraer fondos de la reserva (los que las tengan) para sufragar un potencial déficit financiero; a largo plazo la mayoría de estos sistemas tendría que reevaluar su sostenibilidad financiera-actuarial (AISS, 2009a; Banco Mundial, 2009). Los sistemas mixtos, con un primer pilar público de prestación definida y un pilar privado de capitalización individual con prestación sometida a las oscilaciones del mercado de valores funcionarían como un cojín amortiguador a la crisis porque sus riesgos estarían equilibrados entre los dos pilares, pero no serían inmunes. Las pérdidas en los sistemas con reservas dependerían en gran medida de cómo tengan

invertidas sus carteras, mientras que en los sistemas de reparto la situación estaría subordinada al aporte del Estado para financiar el déficit.

7.2.2 Indicadores del efecto de la crisis en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina y Centroamérica

a) Pago de cotizaciones. El cuadro 23 muestra el efecto de la crisis en los diez sistemas privados de pensiones respecto al porcentaje de afiliados que cotizó entre junio de 2007 y junio de 2009: el promedio aumentó de 41,7% a 42,3% entre junio y diciembre de 2007, pero luego descendió de manera sostenida a 39,7% en junio de 2009, aún así esa caída es moderada en comparación con la ocurrida durante la crisis regional de los 80 y la de Argentina a comienzo del siglo XXI. Entre diciembre de 2007 y junio de 2009, el porcentaje de cotización disminuyó en todos los países excepto en Chile donde aumentó de manera sostenida; en Costa Rica alcanzó su cenit en junio 2008 y declinó después. El Salvador tuvo el porcentaje inferior entre los diez sistemas privados, sufrió la caída peor (6,3 puntos porcentuales) y en 2009 estaba 10 puntos por debajo del promedio.⁵¹

Cuadro 23

Efecto de la crisis en las cotizaciones a los sistemas de pensiones privados en Centro América y el resto de América Latina, junio 2007 a junio 2009

Grupos/ Países	Afiliados que cotizaron el último mes (%)				
	Junio 2007	Dicie mbre 2007	Junio 2008	Diciembr e 2008	Junio 2009
Grupo 1					
Argentina	40,0	40,6	37,9	b/	b/
Costa Rica	68,4	68,4	71,0	68,4	66,4
Chile	52,8	53,8	54,3	54,6	57,4
Uruguay	63,3	58,6	65,1	60,6	64,5
Grupo 2					
Colombia	43,3	45,1	44,9	44,8	44,8
México	37,9	38,2	37,1	36,3	34,1
Grupo 3					
Bolivia	48,0	47,3	43,9	43,1	43,8
El Salvador	36,5	35,9	34,5	31,2	29,6
Perú	40,3	41,4	41,4	41,2	40,1
Rep. Dominicana	51,0	51,8	49,8	48,1	47,7
Promedios ^{a/}	41,7	42,3	41,5	41,4	39,7

^{a/} Ponderado.

^{b/} El sistema privado fue cerrado en noviembre de 2008.

Fuentes: Elaboración del autor basado en AIOS, 2007-2009.

Entre los sistemas de pensiones públicos, el pilar público de Costa Rica aumentó sus recursos en 4% entre junio de 2008 y junio de 2009, mayormente debido al alza de 17% en las cotizaciones, producto de la expansión de la cobertura, el incremento en los salarios y el reforzamiento del control de pagos (SUPEN, 2009b). En el sistema público de El Salvador, la recaudación se estancó entre septiembre de 2007 y septiembre de 2009 (SP, 2009a). No se pudo obtener cifras de los otros sistemas públicos centroamericanos. Fuera de la subregión, el programa de Brasil que cubre a los trabajadores del sector privado, aumentó sostenidamente sus recaudaciones aunque con una desaceleración en la tasa de crecimiento, de 10% en 2008 a 2,4% en enero-febrero 2009 respecto a dichos meses en 2008. Antes de la crisis, una ley estimuló la formalización de microempresas y el aumento de sus cotizaciones; hasta marzo de 2009 no se consideraban necesarias medidas de corrección financiera en el sistema y en agosto la recuperación parecía afinada. El sistema público de Uruguay también mantuvo un crecimiento en su recaudación entre octubre 2007 y septiembre 2009, pero a un ritmo menor que en 2006-2007; un programa para combatir la evasión y la morosidad contribuyó a ese resultado (Mesa-Lago 2010).

b) Balance de ingresos y egresos y razón activos por un pensionado. En Centroamérica, el cuadro 20 presenta el balance de ingresos y egresos (en dólares y porcentaje del PIB) en los sistemas públicos entre 2006 y 2009. Hubo una disminución del superávit en Belice (ambos indicadores); en Costa Rica (relativo al PIB, pero ocurrió un repunte absoluto en 2009), y en Honduras, mientras que en Nicaragua el superávit absoluto y relativo aumentó en 2007 pero decreció en 2008 y 2009, y en Guatemala el superávit absoluto creció de manera sostenida pero se estancó respecto al PIB. Ocurrió un incremento de 38% del déficit en El Salvador y consecuente aumento de la transferencia fiscal que subió de 0,9% a 1,1% del PIB). En Panamá el déficit se transformó en un pequeño superávit (como resultado del incremento de la cotización por la reforma de 2008).

La razón de asegurados activos por un pensionado descendió en Honduras y Belice en 2009 (aunque ambas se mantenían las mayores en la región), creció en Costa Rica,⁵² Nicaragua y Panamá, debido a la expansión de la cobertura, también en Guatemala por causa de una reducción en el número de pensionados, y se estancó en El Salvador. En comparación con los países envejecidos de la región, sin embargo, las razones son relativamente altas, aunque la de 4,4 en Nicaragua da una señal de peligro.

c) Valor del fondo. Durante la Gran Depresión y la recesión de los años 70, tomó diez años a la bolsa de valores para recuperar el nivel previo. La crisis actual ha afectado el valor del fondo acumulado y la rentabilidad pero con importantes diferencias entre los países. El cuadro 24 muestra el impacto en los diez sistemas privados (incluyendo el de El Salvador y el pilar privado de Costa Rica) y los fondos complementarios de Brasil, mientras que el cuadro 25 hace otro tanto con los siete sistemas públicos centroamericanos (incluyendo el pilar público costarricense).

Cuadro 24
Efectos de la crisis en el valor y rentabilidad de los fondos de pensiones privados en
Centro América y el resto de América Latina, diciembre 2007 a junio 2009

Grupos/ países	Fondo acumulado (millones US dólares)					Promedio rentabilidad real anual (%)				
	Dic. 2007	Dic. 2008	Junio 2009	Cambio (%)		Últimos 12 meses			Últimos 10 años ^{b/}	
				2008/2007	2009/2007	Dic 2007	Dic 2008	Jun 2009	Dic 2008	Jun 2009
Grupo 1										
Argentina ^{c/}	30.105	26.000		-13,6		2,2	-		6,6	
							25,4			
Brasil ^{d/}	223.000	210.000	287.119	-5,8	28,7	19,8	-		11,0	
							8,2			
Costa Rica	1.396	1.513	1.723	8,4	23,4	-0,7	-	-1,7	3,6	4,1
							9,0			
Chile	111,037	74.313	100.244	-33,1	-9,7	5,0	-	-6,6	8,8 ^f	9,1 ^f
							18,9			
Uruguay	3.392	2.872	3.821	-15,3	12,6	0,5	-	-0,3	7,7	9,1
							21,5			
Grupo 2										
Colombia	24.643	26.021	31.791	5,6	29,0	0,9	-	15,2	3,7	4,9
							2,7			
México	75.995	67.771	77.451	-10,8	1,9	2,5	-	1,1	6,0	6,0
							6,5			
Grupo 3										
Bolivia	2.910	3.885	4.246	33,5	45,9	-2,9	-	9,0	6,8	7,0
							1,9			
El Salvador	3.958	4.471	4.763	13,0	20,3	1,4	-	3,7	7,7	7,8
							2,3			
Perú	20.155	16.682	18.742	-17,2	-7,0	20,2	-	-12,0	7,5	8,3
							26,7			
Rep. Dominicana	955	1.356	1.602	42,0	67,7	-0,4	-	15,2	1,2	1,9
							8,0			
Promedios (todos) ^{e/}	497.546	434.884	531.502	-12,6	6,8	11,3	-	-7,2	8,8	
							11,0			
Sin Brasil	274.54	224.884	244.383	-18,1	-11,0	4,5	-		6,7	

	6						13,8		7,4
Sin Argentina	274.44	198.884	244.383	-19,3	0	4,7	-	6,8	
	1						12,2		7,4

^{a/} Rentabilidad ajustada a la inflación.

^{b/} Cinco últimos años en Brasil.

^{c/} El sistema privado se cerró en noviembre de 2008; las cifras de 2008 son de octubre para el fondo, entre octubre 2007 y octubre 2008 para la rentabilidad anual y los últimos 10 años hasta octubre 2008.

^{d/} Fondos complementarios de pensiones.

^{e/} Columnas 1 a 3 son totales; el resto son promedios ponderados por el fondo acumulado.

^{f/} Fondo 'C' de riesgo y rentabilidad medios.

Fuentes: Elaboración del autor basado en: 2008 de Mesa-Lago, 2009c; 2009 de AIOS, 2009 y Brasil de MPS, 2009.

Cuadro 25

Efectos de la crisis en el valor y rentabilidad de los fondos de pensiones públicos en Centro América, diciembre de 2007 a junio de 2009

Países ^{a/}	Fondos acumulados (millones US dólares)					Rentabilidad anual real				
	Dic	Dic	Junio	Cambio (%)		Últimos 12 meses			Largo plazo ^{b/}	
	2007	2008	2009	2008/07	2009/07	Dic 07	Dic 08	Dic 09	Dic 08	Junio 09
Grupo 1										
Costa Rica	1.927	2.257	2.214	17,1	14,9	2,8	1,6	4,9	5,1	5,5 ^{g/}
Panamá	1.557	1.624	1.639	4,3	5,2	-0,1	-0,6		3,2	
Grupo 3										
Belice	125	131	138 ^{f/}	4,8	5,3	5,2	-0,5	7,8	4,0	4,4
Guatemala	968	1.145	1.159	18,3	19,7	-0,7	-0,7	9,5	3,2	3,2
Honduras	354	433 ^{e/}		22,3		-3,0	5,4 ^{e/}	7,8	0,6	1,8
Nicaragua ^{c/}	405					-3,2 ^{g/}	-7,3 ^{g/}			
Promedios ^{d/}	5.336	5.540		4,7		0,7	0,7			

^{a/} Los dos fondos públicos de El Salvador (ISSS e INPEP) no tienen reservas.

^{b/} Promedio anual: últimos 10 años en Belice y Guatemala, 9 años en Costa Rica y Panamá; 6 años en Honduras.

^{c/} Cifras del fondo total, el de pensiones no está desglosado.

^{d/} Columnas 1 a 3 son totales, resto son promedios ponderados por el fondo acumulado.

^{e/} A junio.

^{f/} A diciembre

^{g/} Cálculos del autor; substrayendo la inflación de la rentabilidad nominal. En Costa Rica, la CCSS da la rentabilidad real en junio de 2009 como 4,9% (Doryan, 2009a) pero también da la nominal como 13,5% que con la tasa de inflación daría una real de 9,5%.

Fuentes: Elaboración del autor basada en Mesa-Lago, 2009c actualizado con SSB, 2009, 2010; CCSS, 2009b; IGSS, 2008a, 2009d, 2009e, 2010; IHSS, 2007, 2008, 2010; BCN, 2009b e INSS, 2008; CSS, 2009, 2010.

En los sistemas privados el valor total del fondo disminuyó en promedio -12,6% entre diciembre 2007 y dicho mes en 2008; substrayendo a Brasil en que la disminución fue sólo de -5,8%, la caída del resto fue peor (-18%), fuertemente influenciada por el peso y la magnitud del desplome en Chile (-33%), Argentina (-13,6%), México (-10,8%) y Perú (-17%). Pero en junio de 2009 el fondo total había aumentado 6,4% sobre el nivel de diciembre de 2007, aunque substrayendo Brasil (que tenía el fondo mayor y la segunda recuperación más fuerte) el fondo total aún estaba -11% por debajo del nivel de 2007. Sin embargo, al substrayendo a Argentina, cuyo sistema privado fue nacionalizado en 2008, los otros nueve países en promedio ya habían recuperado el nivel previo a la crisis. De hecho siete de ellos estaban entre 13% y 68% por encima del nivel de 2007, pero todos son pequeños, mientras que Chile todavía estaba 10% por debajo y Perú 7%; la recuperación en México era menor al 2%. La recuperación en Costa Rica era de 23% y la de El Salvador 20%. Se concluye que la enorme mayoría de los países, especialmente los pequeños y los dos centroamericanos se habían recobrado de la crisis a mediados de 2009.

Aunque la información es incompleta, el fondo total en los sistemas/pilares públicos centroamericanos, no parece haber sufrido por la crisis, de hecho el fondo total en términos absolutos aumentó 4,7% entre diciembre 2007 y diciembre 2008; todos los países experimentaron subidas en 2008 y también en junio/diciembre 2009 respecto a diciembre 2007 (no hay cifras de Nicaragua). Como porcentaje del PIB (Cuadro 21) el fondo aumentó en todos los países en 2008 (salvo Panamá, se estancó en Guatemala) y también en 2009 (excepto en Panamá y ligeramente en el pilar público de Costa Rica). La caída del PIB en 2009 en todos los países, salvo en Belice, Honduras⁵³ y Panamá (ver Anexo), ayudó a aumentar el valor relativo del fondo respecto al PIB. Estos sistemas públicos pequeños (y el privado salvadoreño) fueron afectados mucho menos que los sistemas privados y grandes. La explicación de este fenómeno está en la composición de la cartera que se analizará después.

d) Rentabilidad. La rentabilidad real a corto plazo (últimos 12 meses) fue positiva en la mayoría de los países en 2007 y promedió 11,3%, (4,5% sin Brasil y 4,7% sin la Argentina), oscilando entre un crecimiento de 20% en Brasil y República Dominicana y una caída de 3% en Bolivia. En 2008 la rentabilidad disminuyó en todos los países menos en República Dominicana (8%) y promedió -11%, pero substrayendo Brasil la caída fue peor (-13,8%), igualmente influenciada por los agudos descensos en Perú (-26%), Argentina (-25%), Chile (19%) y México (-6%). Las fuertes caídas en el valor del fondo y la rentabilidad del sistema argentino fueron razones dadas oficialmente para traspasar US\$26.000 millones y 9,5 millones de afiliados del sistema privado al público (Mesa-Lago, 2009d). En junio de 2009 aunque la rentabilidad promedio era todavía negativa (-7,2%) la caída fue menor que en 2008 (-11%) y cinco países tuvieron desempeño positivo: Colombia y República Dominicana (15%), Bolivia (9%), El Salvador (4%) y México (1%). En los otros cuatro países la rentabilidad seguía siendo negativa pero a una tasa muy inferior a la de 2008. En los dos países centroamericanos: la rentabilidad del pilar privado de Costa Rica mermó en 2007-2009

con una severa caída en 2008, mientras que la de El Salvador fue positiva en 2007, declinó en 2008 y tuvo un desempeño positivo en 2009 (Cuadros 21 y 24).

No obstante la caída de la rentabilidad en los últimos 12 meses, en el largo plazo el rendimiento “histórico” real de los diez sistemas de pensiones privados se mantuvo positivo promediando 6,7% en 2008 (8,8% con Brasil) y mejoró a 7,4% a mediados de 2009. Todos los países incrementaron su rentabilidad histórica, (salvo México que se estancó); el rango en 2008 osciló de 1% en República Dominicana a 11% en Brasil, mientras que a mediados de 2009 fluctuó de 1,9% (no se pudo obtener información de Brasil para 2009)⁵⁴.

En los seis sistemas públicos centroamericanos, la rentabilidad en los últimos 12 meses promedió 0,7% en 2007 y 2008, de manera que fue inferior que el promedio de 4,7% en los sistemas privados en 2007 (sin Argentina y Brasil), pero superior a los privados en 2008 (-11%). Costa Rica tuvo rentabilidad positiva aunque decreciente en ambos años, y también fue positiva en Honduras en 2008, en el resto fue negativa. El mejor desempeño fue el del pilar público de Costa Rica con rentabilidad de 2,8% y 1,6%, (comparada con caídas de -0,7% y -9% en el pilar de capitalización); mientras que Panamá sufrió declives moderados. Estos dos países (que tienen fuerte peso en el promedio subregional por el tamaño de sus fondos), combinados con la rentabilidad positiva de Honduras en 2008, compensaron los resultados negativos del resto. En 2009, Belice, Costa Rica (público), El Salvador (privado), Guatemala y Honduras tuvieron fuerte rentabilidad positiva (Cuadro 21), ayudados por la deflación experimentada en esos países. No hay cifras para Nicaragua y Panamá pero la deflación y desaceleración respectivas de la inflación en dichos países podría ejercer un efecto beneficioso similar.

La comparación de la rentabilidad a largo plazo de los sistemas públicos con los sistemas privados se dificulta por la falta de cifras de Nicaragua en 2008-2009 y de Panamá en 2009. No obstante en 2008, la rentabilidad en el pilar público de Costa Rica era 5,1% contrastada con 3,6% en el pilar privado, y las rentabilidades de Belice (4%), Guatemala y Panamá (3,2%) eran superiores a la de República Dominicana (1,2%). En 2009 la rentabilidad histórica aumentó en Belice (4,4%), Costa Rica (5,5%, contrastada con 4,1% en el pilar privado) y Honduras (1,8%) y se mantuvo en Guatemala (Cuadro 25). Las comparaciones entre estos países son más adecuadas que con los sistemas que tienen fondos muy grandes como los de Brasil, Colombia, Chile, México y Perú⁵⁵.

e) Composición de la cartera. La caída mayor en el valor del fondo y su rentabilidad en ciertos países comparados con otros se explica en buena parte por la composición de sus carteras de inversión. La crisis ha golpeado con más fuerza las acciones nacionales y emisiones extranjeras, mientras que los títulos de deuda pública y los depósitos bancarios han sido menos afectados. No obstante, si la crisis se recrudece y el Estado reduce la tasa de interés para estimular la economía, ello perjudicaría a los países con alta concentración en deuda pública, por el contrario, si hay un rebote de la inflación y la tasa de interés sube, sería beneficioso para dichos países.

En 2008 Perú y Chile tenían respectivamente 54% y 51% de sus fondos invertidos en acciones y emisiones extranjeras, versus 21% y 8% en títulos de deuda pública y sufrieron fuertes caídas en el valor del fondo y su rentabilidad. Por el contrario Bolivia y

El Salvador tenían sólo 3% y cero respectivamente en acciones nacionales y externas y 73% y 79% en títulos de la deuda pública, y el valor de sus fondos aumentó y la rentabilidad disminuyó poco o creció algo. La República Dominicana tenía 60% de su inversión en certificados de depósitos y su desempeño fue positivo, lo que explica el caso único de rentabilidad positiva (8%) en 2008, si bien en el largo plazo dichos instrumentos han tenido una rentabilidad baja, contribuyendo a la rentabilidad real histórica inferior entre los sistemas privados. Los títulos de deuda pública no son inmunes a la crisis. La mayor administradora de pensiones en Uruguay tenía 90% de su cartera en dichos títulos en 2008, cuyo valor se deterioró fuertemente y la rentabilidad real total cayó -20,5% en ese año. A fines de 2008, la cartera de los programas de funcionarios públicos en Brasil estaba invertida en 98,6% en instrumentos de renta fija, mayormente títulos públicos, y sólo 1,4% en renta variable incluyendo acciones. En el período 2007-2008, los fondos complementarios de pensiones brasileños incrementaron la concentración en títulos públicos de 54% a 62,8%, y ocurrió una pérdida de sólo 5,8% en la rentabilidad total (Mesa-Lago, 2009c).

La evolución de la composición de la cartera en los sistemas centroamericanos en 2006-2009 se presenta en el Cuadro 22. En 2007, el pilar privado de Costa Rica tenía el porcentaje mayor, entre los siete países, invertido en emisiones extranjeras y el segundo en fondos mutuos, así como una proporción relativamente baja y decreciente en deuda pública, y en 2008 sufrió la peor caída (-9%) en la rentabilidad a corto plazo. Por el contrario, el pilar público costarricense no tenía nada invertido en acciones, emisiones extranjeras y fondos mutuos, pero la proporción mayor en deuda pública (93%), la cual pagaba el dividendo mayor en el país, la rentabilidad en 2008 disminuyó pero se mantuvo positiva y aumentó en 2009. Guatemala, Honduras y Panamá tenían alta concentración en depósitos bancarios a plazo fijo, y la rentabilidad en 2008 fue negativa pero muy leve. Nicaragua tenía el porcentaje superior (72%) en depósitos bancarios pero ganando un interés real negativo (-3%) que determinó la rentabilidad negativa promedio (basado en INSS, 2008b). Belice aumentó la asignación en depósitos a plazo fijo de 28,6% al 37,1% en 2007-2008 (que tuvieron la rentabilidad mayor en el país), a par que redujo los préstamos al sector privado y las hipotecas (Vega, 2009); por otra parte era el país que tenía los mayores porcentajes de su cartera invertidos en acciones y fondos mutuos que tuvieron alta rentabilidad en 2007 pero cayeron en 2008; la diversificación entre instrumentos de diversa exposición a la crisis ayudó a moderar su impacto adverso.

Como resultado de la crisis ocurrieron cambios en la composición de la cartera. En 2008 se apreció una transferencia, en los sistemas privados, de acciones nacionales y emisiones extranjeras (también de fondos mutuos) hacia títulos de deuda pública y depósitos bancarios⁵⁶. Sin embargo con las señales de recuperación a mediados de 2009, hubo cierta reversión, en búsqueda de mayor rentabilidad (Faulkner, 2009). En Belice hubo una reducción de la inversión en acciones, fondos mutuos e instituciones no financieras hacia depósitos bancarios y se inició tímidamente la inversión en títulos de deuda pública; en El Salvador ocurrió un descenso similar en dichos instrumentos y en emisión extranjera; y en el pilar público de Costa Rica un cambio de instituciones financieras y no financieras hacia deuda pública. En Guatemala y Nicaragua el cambio fue de depósitos bancarios que pagaban bajo interés a títulos de deuda pública. En

estos países no se observaba, al menos hasta mediados de 2009, una reversión a instrumentos más rentables y riesgosos (cuadro 22).

f) Efecto sobre los asegurados que se retiran. Los asegurados que se retiran en medio de la crisis son los más perjudicados por la caída en el valor y rentabilidad del fondo en los sistemas privados, aunque estos tienen pocos años y se asume que no habrá muchos asegurados en esa situación, por ejemplo, Chile estima que sólo 5% se retirará en los próximos cinco años, y Uruguay proyecta que la mayoría se retirará en los próximos 15 años. Por cuanto el sistema privado salvadoreño es menos maduro y sus asegurados son más jóvenes que en esos dos países, se supone que muy pocos se jubilarán en medio de la crisis. En Costa Rica el pilar privado es complementario y sometido a los requisitos del pilar público, por lo que este problema es mucho menor. Como hasta ahora el fondo y la rentabilidad de los sistemas públicos centroamericanos han sido menos afectados por la crisis que los sistemas privados grandes, como Chile, México y Perú, el efecto también debería ser menor.

Para aminorar el problema de los que se retiran en medio de la crisis, Chile, México y Perú han creado “multifondos”, que ofrecen varias carteras con diferente rentabilidad y riesgo y los asegurados pueden escoger entre ellas; un asegurado joven debería invertir más en las carteras de mayor riesgo y rentabilidad, pero al acercarse al retiro transferir a las carteras de menor riesgo y rentabilidad. Pero en Chile, la serie de afiliados en cada una de las carteras desde la creación de los multifondos en 2002 muestra que inicialmente pocos afiliados aprovecharon la etapa de mayor rentabilidad de las carteras más riesgosas y que, tras la gradual transferencia a los fondos más riesgosos, la gran mayoría de los afiliados que debieron enfrentar grandes pérdidas no se había beneficiado de tasas altas de rentabilidad (Rivera, 2009). La Superintendencia chilena ha ordenado a las administradoras que especifiquen el grado de riesgo de los fondos y permitan a los asegurados cambiar entre ellos de acuerdo con su edad, sin firmar traspasos; estudia medidas de regulación y sanciones por incumplimiento de las administradoras; un Comité de Superintendentes de áreas financieras fue creado para la mejor coordinación de la fiscalización y políticas anticíclicas. Uruguay está considerando la creación de un fondo con activos a corto plazo y baja volatilidad para asegurados próximos al retiro (AISS, 2009a).

g) Sostenibilidad financiera a largo plazo. Es muy difícil conseguir estudios o valuaciones actuariales de los sistemas públicos y que sean comparables (ver Mesa-Lago, 2008a, 2009c, 2010). De los países centroamericanos, se obtuvieron estudios actuariales recientes de Belice, Costa Rica, El Salvador y Guatemala (2008-2009) y Honduras (2006 con cifras de 2004-2005)⁵⁷. Para considerar un efecto posible de la crisis en la sostenibilidad a largo plazo, se resumen los resultados de los cuatro estudios actuariales, así como aspectos financieros positivos y negativos de otra información existente en 2008-2009.

Belice parecía gozar de un equilibrio fuerte debido a la juventud del programa de pensiones y de la población, un superávit de ingresos sobre egresos en 2008 igual a 1% del PIB, un fondo de casi 10% del PIB en 2008-2009, y la segunda razón mayor de asegurados por un pensionado en la región, aunque declinando. Pero el estudio actuarial conducido a fines de 2008 reveló que, a partir de 2008, el gasto excedió a los ingresos por cotizaciones y la acumulación de reservas quedó dependiente de la

rentabilidad de la inversión, el período de equilibrio se redujo a diez años (2018) y la desaparición de las reservas a 20 años (2029) debido a las causas siguientes: substancial aumento del gasto administrativo en 2007 (algo reducido en 2008 pero aún muy alto); adición de los hombres como beneficiarios de la pensión no contributiva e incremento de ésta en 33%; congelación del tope salarial para las cotizaciones (la proporción de asegurados con ingresos superiores al tope se duplicó en siete años); porcentaje muy bajo de cotización (el segundo inferior en la subregión); edad de retiro muy baja en relación con la esperanza de vida, y el período de años de cotización (10 años) inferior en la subregión. Recomendaciones para restablecer el equilibrio actuarial fueron: incremento de la cotización de 4,5% a 6,5% y gradualmente de la edad mínima de retiro de la mujer de 60 a 62 años (y más después); alargamiento del período de cotización de 10 a 20 años, así como un período igual de residencia, y prioridad a la liquidez de la inversión, asignándola principalmente a los depósitos bancarios que tienen la rentabilidad mayor (Pérez Montás, 2009).

En Costa Rica, la evaluación actuarial de 2007 (con cifras de fines de 2006), proyectó que el pilar público estaría en equilibrio hasta 2048, basado en una prima escalonada (tasa de cotización) creciente establecida por la reforma paramétrica de 2005 (CCSS, 2007).⁵⁸ En 2008 la Superintendencia contrató a una firma de actuarios mejicana para hacer una valuación actuarial externa e independiente, la cual concluyó: la proyección se hizo a 100 años mientras que la de la CCSS es de 50 años; a partir de 2015 (en vez de 2048) los ingresos serán inferiores a los egresos y habrá que utilizar las reservas las que se agotarán en 2023; la prima calculada por la firma para mantener el equilibrio de 17,65% es muy superior (aunque varía en tres escenarios) a la prima de 7,5% hasta 2019, 8% en 2010-2014 y 10,5% a partir de 2035, establecida por la CCSS; las proyecciones de la CCSS estiman el valor de los salarios reales en 2,2% por encima de la inflación, mientras que la firma sostiene que fueron -1,27% menores a la inflación en 2002-2007; la ley de reforma de 2001 estipuló que las empresas públicas deben transferir anualmente al programa de pensiones un 15% de sus utilidades, aunque esta medida no se ha cumplido, la CCSS incluye el supuesto ingreso en sus proyecciones. La firma recomendó hacer valuaciones por períodos de 75 años, aumentar las primas, revisar la metodología de proyección de salarios y de los ingresos por utilidades de empresas públicas (Nathal Actuarios, 2008). La CCSS refutó que la evidencia costarricense (incluyendo el período 2002-2007) muestra un salario real creciente en vez de decreciente y por ello la firma consultora subestimó en 72% la proyección de la masa salarial, lo cual explica las primas superiores por ella calculadas; así la prima estimada por la CCSS para 2050 es la mitad de la de la firma consultora; la CCSS también extendió sus proyecciones hasta 2095 (CCSS, 2009d). Respecto al punto que la CCSS había registrado como ingresos el 15% de las utilidades de las empresas públicas, el Secretario Ejecutivo informó que había hecho la solicitud pertinente al Ejecutivo y que éste no había respondido, a más de que algunos juristas interpretan la ley en el sentido de que la contribución puede ser “hasta 15%”, o sea, que pudiera ser cero (Doyran, 2009b). La CCSS está haciendo un nuevo estudio actuarial con cifras de fines de 2008 y ha pedido a la OIT que revise y supervise la calidad y veracidad de dicho estudio.

En El Salvador, los dos programas públicos cerrados (ISSS e INPEP) enfrentan un déficit que aumentó 69% en 2007-2009 (creció de 0,7% a 1,3% del PIB); debido a que

la razón de asegurados por un pensionado es 0,2 (la más baja de la región y declinando) pero el SSP es responsable del pago de las pensiones en curso de pago y futuras de los dos programas cerrados. La ley de reforma estipuló que el Estado transfiriera anualmente un porcentaje de su presupuesto para financiar dicho déficit que debía aumentar de 0,5% en 1998-2000 a 1% en 2001-2010 y 1,5% de 2011 en adelante; pero dicho porcentaje era insuficiente para cubrir el déficit y la cresta ocurrirá en 2020 cuando el porcentaje subiría hasta 24%. En 2006 se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales que recibió un capital semilla de US\$20 millones pero se nutre básicamente de la compra, por las dos administradoras de pensiones, de Certificados de Inversión Previsional (CIP) emitidos por el Estado, a pagar en 25 años. Este mecanismo no resuelve el problema de la deuda previsional sino que la pospone, además obliga a invertir un porcentaje de la cartera en los CIP, creando una fuerte dependencia del Estado y supeditando las pensiones futuras al interés fijado por el gobierno (Mesa-Lago, 2007). El Intendente de SAP afirma que la inclusión de la erogación del Fideicomiso “como parte del gasto corriente del Estado... revelaría mejor el desequilibrio entre los ingresos corrientes y las obligaciones relacionadas... Hasta hace poco tiempo [dichas erogaciones] no se detallaban en... el gasto corriente, reportándose así una situación mucho más favorable que la real y, cuando sí se reflejaban, [lo eran] con aclaraciones acerca de un saldo con pensiones y otro sin ellas, como si su pago no representara una obligación exigible para el Gobierno... Al considerar el desequilibrio previsional como parte del déficit corriente del sector público y su financiamiento como parte de la deuda pública, haría que el nivel de ésta se incrementara, al menos, un 25% respecto al reconocido, hasta hace poco, por el Gobierno” (Sorto, 2009). Aunque los CIP se amortizan anualmente, las mayores amortizaciones (10% del total) están programadas para el último año de vigencia del CIP (Novellino, 2010)⁵⁹. La valuación actuarial con cifras de fines de 2008 estima que, hasta el año 2040, el total de la deuda del Estado por las erogaciones netas futuras del sistema público asciende a US\$ 7.175 millones y por las del sistema privado a US\$7.701 millones, para un total de deuda previsional de US\$14.876 millones, equivalentes a 69% del PIB en 2009 (36% por el sistema privado y 33% por el público). Las erogaciones en el sistema público aumentan hasta 2017 y después comienzan a descender pero en 2040 son todavía un 41% del valor de 2009. En el sistema privado, hasta 2025 las cotizaciones (netas de comisiones) son mayores que los beneficios con cargo a las CIAP (pensiones y devoluciones) y a partir de 2030 hay un neto negativo por los retiros de las cuentas, a pesar la incorporación de los diversos certificados (CT-CTC y CC) (Melinsky, 2009)⁶⁰.

La valuación actuarial de Guatemala hecha en 2009 con datos de 2008, estimó dos escenarios: el optimista indicó que el período de equilibrio se extendería hasta 2016, después los egresos superarían a los ingresos (no se determinó el año de extinción de la reserva); el escenario pesimista (conservador) redujo el período de equilibrio a 2013; de manera que la cotización actual podría mantenerse hasta 2013 ó 2016 (IGSS, 2009d). Aspectos positivos en 2008-2009 fueron: balance de ingresos y egresos positivo y creciente en términos absolutos pero estancado en 0,3% del PIB (al abstraer la asignación de recursos para la reserva, el resultado era negativo); fondo creciente y equivalente a 3% del PIB; moderación en el ajuste de las pensiones; la transición demográfica menos avanzada, la dependencia demográfica mayor y el período más largo del bono demográfico en la subregión. Los problemas eran: una edad de retiro

muy baja para ambos sexos (60 años), cálculo del salario de referencia basado en los últimos cinco años, y rentabilidad negativa en 2004-2008 (salvo en 2005) aunque fuertemente positiva en 2009⁶¹. El estudio actuarial de 2008 recomendó aumentar la edad de retiro de manera gradual, inicialmente de 60 a 62 años, así como extender el período de cotización de 15 a 20 años (IGSS, 2009d).

El estudio actuarial de Honduras publicado en 2006 pero con cifras de 2004-2005 estimó cinco escenarios: 1) escenario base sin cambios (no ajuste de las pensiones al costo de vida, techo salarial de cotización congelado—por muchos años, cobertura baja, gasto administrativo alto, cotización y tasa de rendimiento real de 3%; 2) igual al 1, más ajuste de las pensiones a la inflación; 3) igual al 2, más ajuste del techo de cotización a la inflación; 4) igual al 3, más incremento de la cotización de 3% a 10% entre 2009 y 2050; y 5) igual al 4, más un gran salto de la cobertura, reducción del costo administrativo y aumento del rendimiento. Los resultados indicaron que en los tres primeros escenarios (conservadores o pesimistas) los egresos serían mayores a los ingresos entre 2029 y 2038, mientras que en los dos últimos escenarios (optimistas), los ingresos crecerían a un ritmo mayor que los egresos, por lo aumentaría la reserva y el programa estaría en equilibrio al menos hasta 2050 (IHSS, 2006). La crisis económica agravada por la política, puede haber cambiado esas proyecciones. Aspectos positivos en 2008-2009 eran: un superávit pero sólo 0,3% del PIB, monto del fondo equivalente a 3,7% del PIB y creciendo; la razón activos por un pasivo mayor en la subregión, el segundo país menos avanzado en la transición demográfica (24 activos por un pensionado), y el período más largo para gozar del bono demográfico. Del lado negativo: el porcentaje de cotización inferior en la subregión pero el segundo ajuste mayor de las pensiones en 2009; segundo gasto administrativo mayor de la subregión; reducción del balance financiero en 2008, y rentabilidad negativa en 2007 aunque positiva en 2008. En enero de 2010 se informó que el IHSS sufría desequilibrio financiero y enfrentaba varios problemas: déficit presupuestario de US\$16 millones (tras una transferencia fiscal de US\$6 millones a fines de 2009); US\$76 millones adeudados por el Estado y municipalidades, y US\$95 millones de deuda del IHSS a sus proveedores; estos dos últimos renglones equivalían al presupuesto total del IHSS para 2010 y 1,2% del PIB⁶². Para enfrentar esta situación se anuncia una reestructuración del IHSS a fin de reducir gastos (incluyendo recorte de personal), descongelamiento del techo para la cotización y expansión de la cobertura incorporando un millón de hondureños que residen en los Estados Unidos y los vendedores ambulantes en Honduras (Redacción, 2010).

En Nicaragua antes de la crisis se proyectaba que el balance de ingresos y egresos sería positivo pero generaría déficit en 2020. Dos ventajas en 2009 eran un balance positivo de ingresos y egresos, aunque declinante, y un fondo equivalente a 6,8% del PIB. Pero los problemas eran mayores: una edad de retiro de 60 años para ambos sexos, la segunda más baja para el hombre; el cálculo de la pensión basado en un salario de referencia en los cinco últimos años; la razón activos por un pensionado inferior en la subregión, y rentabilidad negativa en 2006-2007 antes de la crisis por excesiva concentración en deuda pública y depósitos bancarios, ambos con rentabilidad negativa. En 2009 se proyectó por un actuario que la actual cotización de 10% tendría que ser el doble en 2050 para sufragar el costo (Durán, 2009). Un estudio actuarial del sistema de pensiones del INSS fue entregado en 2009 al FMI para cumplir uno de los

compromisos del país, pero el Banco Central lo declaró de “carácter no público” (Olivares, 2009) y no fue posible conseguirlo para este estudio.

En Panamá, antes de la reforma estructural de 2007, el programa de pensiones enfrentaba serio desequilibrio actuarial que obligaba a un aumento substancial de la cotización y/o de las edades de retiro (Mesa-Lago, 2005). La reforma no aumentó las edades mínimas pero sí las cotizaciones, por lo que el déficit de ingresos y egresos que se había agravado en 2006-2007, se convirtió en un pequeño superávit en 2008 aunque se redujo en 2009 (de 0,3% a 0,04% del PIB). Después de caer en 2004-2006, el monto del fondo aumentó en 2008 aunque se estancó en 2009 (como porcentaje del PIB bajó de 7,5% a 6,8%) y la rentabilidad fue negativa en 2007-2008. Panamá, después de Costa Rica era el país con la transición demográfica más avanzada, la tasa de dependencia menor y el período más corto para el bono demográfico. En 2009 se hizo un estudio actuarial de la CSS cuya Subdirectora, en el Taller efectuado por el PER el 6 de abril de 2010, prometió enviar pero no se recibió.

7.3 Políticas para Atenuar los Efectos de la Crisis y Mejorar los Sistemas

Costa Rica tiene la transición demográfica más avanzada, seguida por Panamá y, a distancia, El Salvador, Nicaragua y Honduras, mientras que Guatemala es el único con transición moderada en toda la región. Los dos países del grupo 1, que muestran las mayores fortalezas en pensiones, tienen el período más corto para resolver los problemas financieros que aún afligen a sus sistemas, mientras que los países en el grupo 3, que adolecen de indicadores más débiles, gozan de más tiempo, pero no deben posponer las soluciones pues una vez que se revierta la situación será imposible hacerlo.

Antes de la crisis, Costa Rica, El Salvador y Panamá tenían el GPSAS mayor y estaban mejor preparados para enfrentar la crisis; el resto de los países en el grupo 3 tenían el GPSAS menor (especialmente Honduras y Guatemala). El promedio del GPSAS continuó aumentando al inicio de la recesión, pero se estancó en Guatemala. Habría que desagregar el GPSAS entre seguro y asistencia social para determinar cuál puede ser su papel para enfrentar los efectos sociales de la crisis. Por ejemplo, en el grupo 3, el gasto fiscal que va a asistencia social debe ser prioritario.

El Estado debe planear y garantizar los recursos fiscales necesarios y determinar las fuentes de financiamiento para evitar un recorte en los programas sociales prioritarios y sostener (extender si es factible) los esquemas temporales de emergencia durante la crisis, ya sea utilizando el espacio fiscal disponible, el endeudamiento prudente y/o la ayuda externa. El gobierno debe cumplir las obligaciones financieras con el sistema de seguridad y protección social.

La distribución promedio de la cotización asignada al empleador y al asegurado es 60% y 40% respectivamente, y los siete países cumplen la norma mínima de la OIT. En crisis previas algunos países latinoamericanos eliminaron o redujeron la cotización del empleador con el argumento que estimularía la economía y mejoraría la competitividad de las exportaciones. La experiencia prueba que esa política provocó efectos adversos en la solidaridad social y el financiamiento, por lo que debe evitarse. Dentro de los

sistemas privados, El Salvador tuvo el porcentaje menor de afiliados que cotizan y sufrió la peor caída en 2009, mientras que Costa Rica alcanzó su cenit en 2008 y declinó en 2009. Entre los sistemas públicos, la recaudación en Costa Rica continuó creciendo por el alza de la cotización, la expansión de la cobertura y el control de la evasión, medidas que deberían considerar los otros países. Antes de la crisis, todos los sistemas públicos generaban superávit financiero salvo Panamá y especialmente El Salvador (debido al cierre del sistema); Costa Rica exhibía el mayor superávit y Honduras y Guatemala los menores. Bajo la crisis el déficit del sistema público cerrado de El Salvador aumentó 38% y tomó 1% del PIB, mientras que el superávit disminuyó en Belice, Honduras y Nicaragua, y se estancó en Costa Rica y Guatemala; en Panamá el déficit se convirtió en un pequeño superávit por el incremento en la cotización.

Las entidades de seguro social deberían reforzar la inspección para detectar la evasión y la morosidad en el pago de sus cotizaciones, imponiendo fuertes sanciones a las empresas evasoras y morosas (como ha hecho Costa Rica). A ese efecto se aconseja el intercambio o cruce de información con otras entidades como la oficina recaudadora de impuestos fiscales.

El impacto de la crisis en la razón de asegurados por un pensionado ha variado (una reducción de la cobertura bajaría la referida razón). Las mayores razones de Honduras y Belice (y la del sistema privado salvadoreño) descendieron algo durante la crisis pero aún eran muy altas en el contexto regional. Las menores razones eran las del sistema público cerrado de El Salvador que se estancó y la de Nicaragua; la última aumentó durante la crisis junto con las razones de Costa Rica y Panamá (por causa de la expansión de la cobertura) y la de Guatemala (por reducción en el número de pensionados). La tendencia en la referida razón debe observarse con cuidado como un indicador clave de la sostenibilidad, especialmente en Nicaragua.

Los fondos de pensiones superiores antes de la crisis eran los de El Salvador (privado), Costa Rica (público) y Panamá; el resto de los sistemas públicos tenía los fondos menores (salvo Belice respecto al PIB). La crisis no ha afectado el valor del fondo: en términos absolutos en 2009 era superior en todos los países, y también en relación al PIB, salvo en Belice donde se estancó y Panamá donde disminuyó; la caída del PIB en 2009 en todos los países menos tres explica en parte ese desempeño.

Antes de la crisis, la rentabilidad real a corto plazo mayor fue la de los dos fondos de Costa Rica, seguidos de Panamá, Belice, Guatemala y el Salvador (privado), mientras que en Honduras y Nicaragua fue negativa. En 2008, la rentabilidad fue negativa en la mayoría de los países, menos en Costa Rica (público) y Honduras. Por el contrario, en 2009 hubo fuerte rentabilidad positiva (ayudada por la deflación o desaceleración de la inflación) en Guatemala, Belice, Honduras, Costa Rica (público) y El Salvador (privado), pero negativa en Costa Rica (privado); no hay información de Nicaragua y Panamá. La rentabilidad a largo plazo en 2008-2009 fue positiva y generalmente creciente en El Salvador (privado), Costa Rica (público), Belice, Costa Rica (privado), Guatemala, Panamá y Honduras (no hay información de Nicaragua). La composición de la cartera en buena medida determinó la rentabilidad, los sistemas que tenían la cartera más diversificada con una proporción considerable en acciones, emisiones extranjeras y fondos mutuos (El Salvador, Costa Rica-pilar privado) tuvieron caídas a corto plazo, mientras los que tenían la cartera concentrada en títulos de deuda y depósitos

bancarios tuvieron rentabilidad mejor; pero la tasa de interés pagada por el Estado y los bancos jugaron un papel en el resultado. En la región, la rentabilidad a largo plazo fue mejor en los países con carteras diversificadas que en las altamente concentradas en títulos de deuda pública, depósitos bancarios, préstamos hipotecarios, etc. Esto se confirma en Centro América con el desempeño de El Salvador, Guatemala, Belice y Panamá, pero en Costa Rica el pilar público, poco diversificado, ha tenido mejor rentabilidad histórica que el pilar privado, más diversificado. De lo anterior no puede sacarse ninguna evidencia de si los sistemas privados o públicos han tenido mejor desempeño durante la crisis.

La Superintendencia de Pensiones en Costa Rica y El Salvador, en coordinación con la autoridad fiscalizadora del mercado de valores (la autoridad competente en los otros países), tendrían que estudiar una revaluación de las carteras de inversión, para establecer nuevos topes y cautelas (controlar la inversión en instrumentos de muy alto riesgo), en el corto y mediano plazo. Para ello debe tenerse en cuenta que cuando el valor del fondo ha disminuido por la crisis, cambiar drásticamente la composición de la cartera hacia instrumentos de menor riesgo y rentabilidad afectará en el largo plazo la rentabilidad del fondo y el monto de las pensiones. También se aconseja constituir un comité de inversión y solución de conflictos de interés que fiscalice el cumplimiento de normas y políticas.

Para reducir el impacto de la volatilidad financiera en las pensiones de los asegurados próximos a jubilarse en el sistema privado salvadoreño, el Estado podría crear un sistema de multifondos (como en Chile, México y Perú) con varias carteras que tengan diversos riesgos y rentabilidad, permitiendo a los asegurados escoger entre ellas, pero con normas para que los que se aproximen al retiro (por ejemplo, cinco años) se cambien automáticamente hacia la cartera con menor riesgo. Las administradoras deben dar consejo sobre alternativas de menor riesgo en la inversión a los que se aproximan a la edad de retiro.

Cuatro países realizaron estudios actuariales con cifras de 2008: Belice, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; Honduras lo hizo con cifras de 2004-2005 (por lo que no refleja el impacto de la crisis). En Belice, a partir de 2018 el sistema dependerá sólo de las reservas y estas se agotarán en 2029. En Costa Rica desde 2015 los ingresos serán inferiores a los ingresos y la reservas se agotarán en 2023 (la CCSS alega que el sistema es sólido y ha solicitado un arbitraje de la OIT). En El Salvador el déficit creciente del sistema público sobrepasó 1% del PIB en 2009 y la cresta ocurrirá en 2017, el déficit se cubre con títulos de deuda que el Fideicomiso vende a las administradoras de pensiones. El estudio actuarial estimó que hasta el año 2040, el total de la deuda del Estado por las erogaciones netas futuras combinadas de los sistemas público y privado asciende a US\$14.876 millones o 69% del PIB en 2009. Las erogaciones en el sistema público aumentarán hasta 2017 y después descenderán pero aún en 2040 serán un 41% del valor de 2009, mientras que en el sistema privado, las cotizaciones serán mayores que los beneficios con cargo a las CIAP hasta 2025 y a partir de 2030 el neto será negativo. En Guatemala, bajo un escenario optimista después de 2016 los egresos superarán a los ingresos, mientras que un escenario conservador lo anticipa a 2013; no se determinó el año de extinción de la reserva. En Honduras, según tres escenarios conservadores los egresos superarán a los ingresos entre 2029 y 2038, mientras que según dos escenarios optimistas los ingresos crecerán

a un ritmo mayor que los egresos y el programa estará en equilibrio al menos hasta 2050, pero la fuerte crisis político-económica ha puesto en duda estas proyecciones. Nicaragua y Panamá hicieron estudios actuariales en 2009 pero no se han hecho públicos; no obstante, la información financiera de los dos países sugiere que los plazos de equilibrio proyectados antes de la crisis son optimistas.

Las entidades de seguro social, especialmente en Honduras, deberían realizar un estudio actuarial para evaluar el impacto de la crisis en el equilibrio financiero-actuarial de los programas de pensiones e implementar los ajustes necesarios. Se aconseja que estos estudios/proyecciones sean encomendadas o al menos supervisadas por la OIT y se hagan públicas (Nicaragua y Panamá deben publicar los estudios actuariales de 2009), con un resumen entendible de la situación del sistema y recomendaciones específicas para restablecer el equilibrio. Es importante que la población comprenda esto y se envuelva en un diálogo nacional para la toma de medidas correctoras. Las políticas contra-cíclicas implementadas en algunos países y las sugeridas en este estudio deben tener una base financiero-actuarial sólida y sostenibilidad financiera: si son temporales durante el período previsto, si son permanentes en el largo plazo.

Los organismos internacionales y regionales deberían aumentar la cooperación financiera y ayuda social para la subregión especialmente a los países del grupo 3. Toda la ayuda financiera combinada es insuficiente para cubrir las necesidades regionales y es crucial que sea coordinada para evitar duplicaciones y vacíos, así como maximizar su eficacia e impacto.

8. Márgenes de Acción para Realizar Acciones Conjuntas en el Marco de la Integración Centroamericana

El Consejo de Instituciones de Seguridad Social en Centroamérica (COCISS) promueve la extensión de prestaciones en todos los países de la subregión de acuerdo con los programas nacionales de desarrollo económico y social con el fin de fortalecer la cooperación entre los países miembros. Un nuevo Estatuto y Reglamento fue aprobado a fines de 2007. Tres programas en operación son: 1) Plan Estratégico para establecer un modelo de gestión sostenible en 2008-2012; 2) Apoyo al Adulto Mayor procurando su reinserción socioeconómica y un envejecimiento activo y saludable; y 3) Programa de Capacitación y Consultorías con Organismos Internacionales de Seguridad Social: AISS, Comisión Interamericana de Seguridad Social (CISS) y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), así como con la Agencia Española de Cooperación para el desarrollo (AECI) y el PNUD respecto a los Objetivos del Milenio, incluyendo la igualdad de género. No se encontró un proyecto específico relativo a pensiones pero el COCISS podría cooperar con los organismos internacionales y regionales en las tareas identificadas en la sección anterior, especialmente en la extensión de la cobertura en los países del grupo 3, la promoción de la igualdad de género y la compilación de estadísticas normalizadas sobre los sistemas de pensiones, especialmente los públicos.

Otra posibilidad es que todos los países de Centro América ratifiquen el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, unánimemente adoptado por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, en Santiago de Chile en 2007, y que

podría beneficiar a 600 millones de personas. Ha sido suscrito por 14 países, incluyendo dos centroamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela) y ratificado por siete, incluyendo uno centroamericano (Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Uruguay y Venezuela); se espera que entre en vigor en la segunda mitad del 2010. El Convenio promueve la coordinación normativa en seguridad social, respetando los sistemas nacionales de los estados de la región, la igualdad de trato, la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores migrantes y sus familias, la totalización de periodos, el pago de prestaciones en el extranjero, la revalorización de pensiones, y las relaciones entre el Convenio y otros instrumentos de coordinación de seguridad social—aplicándose en este caso el más conveniente para el beneficiario. Un aspecto clave es la coordinación (“totalización”) de las pensiones de los trabajadores migrantes: los años de cotización aportados en varios países miembros pueden unirse y con ello alcanzar el derecho a una pensión de vejez, la prestación es pagada por cada uno de los países de manera proporcional a los años cotizados por el trabajador en cada uno (OISS, 2009).

Belice no tiene convenio alguno con los países centroamericanos (aunque sí con CARICOM) y es un país receptor de migración centroamericana, trabajadores que carecen de pensiones de vejez ni puede capitalizar en sus países de origen. Es importante incorporar a Belice en los instrumentos y acuerdos antes mencionados.

9. Vacíos de Información y Metodológicos

A. Diseño, unidad e integración

No hay información (salvo en Costa Rica) de los programas separados, especialmente se necesita sobre los montos promedios de las pensiones y estados financiero-actuariales

B. Cobertura

Es esencial desarrollar estadísticas normalizadas de cobertura, especialmente en los sistemas públicos, para lo cual hay que establecer una definición única del asegurado “activo”, por ejemplo, el afiliado que ha cotizado en el último mes.

C. Solidaridad social y equidad de género

Para estimar el impacto de la crisis en las desigualdades en la cobertura de la PEA y la población de 65 y más años, así como en la equidad de género, en Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2007-2009 se necesitan encuestas de hogares. En Belice no hay encuestas de hogares que den esta información; en Guatemala la última encuesta disponible fue en 2006 y en Nicaragua en 2005. Hay que resolver el problema de la inconsistencia entre las series hechas por Rofman y otros y las procesadas para este informe. También se requiere información sobre otras desigualdades que afectan a la solidaridad social como las diferencias entre los programas separados y el sistema principal.

D. Suficiencia

Hace falta un estudio que relacione el monto de la pensión mínima y contributiva promedio con el costo de una canasta básica. También un estimado del costo de la pensión no contributiva en los países que carecen de ella.

E. Eficiencia y costo administrativo

Hay poca información sobre eficiencia y costos administrativos en los sistemas públicos y se necesitan indicadores normalizados que permitan comparar esos aspectos con los de los sistemas privados.

F. Sostenibilidad financiera

Hay cifras exiguas y no comparables sobre la evasión y la morosidad, problemas que afectan tanto la cobertura como la sostenibilidad financiera.

Los sistemas públicos dan poca información sobre la rentabilidad real a corto plazo, por lo que es aún más difícil estimarla a largo plazo.

A pesar de varios esfuerzos no se obtuvieron los estudios actuariales Nicaragua y Panamá, información esencial para evaluar el equilibrio a largo plazo en ambos países.

G. Márgenes de acción para acciones conjuntas en el marco de la integración centroamericana

Hay escasísima información sobre este tema.

Bibliografía

- Arias, Oscar. 2009. Plan escudo. San José: Presidencia de la República, 29 enero.
- Asamblea Nacional. 2009. Ley 44, Programa especial de asistencia económica. Panamá: Gaceta Oficial, 4 agosto.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2009a. "Seguridad social en tiempos de crisis - Cuestionario para la encuesta", Respuesta de Guatemala. Ginebra.
- _____. 2009b. "Social security responses to the financial crisis", Social security observer, No. 5, junio.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social y US Social Security Administration (AISS-SSA). 2008. Social security programs throughout the world, the Americas 2007. Ginebra/Washington DC.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). 2002 a 2009. Boletín estadístico, No. 6 (diciembre 2001) a No. 21 (junio 2009).
- Asociación Salvadoreña de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS). 2009. San Salvador, www.asafondos.org.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2009. San José, www.bccr.fi.cr.
- Banco Central de Guatemala (BCG). 2009. Guatemala, www.banguat.gob.gt.
- Banco Central de Honduras (BCH). 2004, 2007, 2009. Honduras en cifras 2001-2003, 2002-2006 y 2006-2008. Tegucigalpa, www.bch.hn.
- Banco Central de Nicaragua (BCN). 2007, 2009a. Nicaragua en cifras 2007, 2009. Managua, www.bcn.gob.ni.
- _____. 2009b. Anuario de estadísticas económicas 2001-2008. Managua, www.bcn.gob.ni.
- _____. 2010. Anuario estadístico 2009. Managua.
- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). 2009. Boletín estadístico mensual octubre 2009. San Salvador, www.bcr.gob.sv.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2009. Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe. Washington D.C.

Banco Mundial. 2007. Honduras Informe sobre el gasto público. Washington D.C. Departamento de América Central, Informe No. 39251-HO, 19 noviembre.

_____. 2009. The financial crisis and mandatory pension systems in developing countries. Washington D.C.: Human Development Network.

Banco Nacional de Panamá. (BNP). 2009. Panamá, www.banconal.com.pa.

Belloso, M. y Valiente, I. 2009. “Bono de \$50 por vejez iniciará este año”, La Prensa Gráfica, San Salvador, 10 junio.

Bertranou, F., et al. 2002. Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago: OIT.

Caicedo, K. 2009. “Inicia pago de bono 100 a los 70 en todo Panamá”. Panamá, 16 septiembre, www.telemetro.com/noticias/2009/09/16/nota39784.html.

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2007. “Evaluación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte”. San José: Dirección Actuarial, agosto.

_____. 2004, 2008a, 2009a. Costa Rica: Indicadores de seguridad social 1999-2003, 2003-2007 y 2004-2008. San José: Departamento de Estadística.

_____. 2001 a 2009b. Anuario estadístico 2000 a 2008. San José: Departamento de Estadística.

_____. 2008b. Memoria institucional 2007. San José: Presidencia Ejecutiva.

_____. 2009c. Estadísticas sobre cobertura, pensiones e inversiones de IVM suministradas al autor. San José: Departamento de Estadística y Gerencia Financiera.

_____. 2009d. Observaciones al informe final elaborado por la firma Nathal Actuarios y Consultores, por Luís Guillermo López y Cristian Torres. San José: Dirección Actuarial, octubre.

_____. 2010. Estadísticas suministradas por el Departamento Actuarial. San José, febrero.

Caja del Seguro Social (CSS). 2009a. Informe de gestión 2004-2008. Panamá, www.css.org.pa.

_____. 2009b. Memoria 2008. Panamá, marzo.

_____. 2010. Estadísticas sobre pensiones suministradas al autor. Panamá, enero.

Central Bank of Belize (CBB). 2009. Annual Report 2008. Belize City, www.centralbank.org.bz.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007, 2008, 2009a. Panorama social de América Latina 2007, 2008, 2009. Santiago, diciembre.

_____. 2009b. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009. Santiago, diciembre.

_____. 2009c. Anuario estadístico de América Latina 2008. Santiago.

_____. 2009d. Enfrentando la crisis: Istmo centroamericano y República Dominicana: Evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009. Santiago, marzo.

_____. 2009e. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Santiago, julio.

CEPAL/OIT. 2009. “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, Boletín CEPAL/OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, No. 2 (setiembre).

Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2008, 2009. Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008, 2009. Delgado (San Salvador): Ministerio de economía.

Doryan, E. 2009a. “Régimen de pensiones de la CCSS goza de buena salud”. San José, CCSS, 22 julio
www.ccss.sa.cr/hm/comunicacion/noticias/2009/07/n_928.html

_____. 2009b. Entrevista,” La Nación, San José, 10 agosto
www.nacion.com/ln_ee/2009/agosto/10.

Durán, F. 2009. Transiciones demográficas y vulnerabilidad actuarial de los sistemas de pensiones en Centroamérica: visión comparativa. Antigua: Exposición en seminario de la CEPAL e ICEFI Repensar lo social en tiempos de crisis, 28 mayo.

Faulkner, W. 2009. “Investing Latin American Private Pension Funds, 1998-2009”. New Orleans, Tulane University, trabajo inédito.

Government of Belize. 2008. Economic and financial update October 2007. Belize City,
www.centralbank.org.bz.

Gutiérrez, J. 2009. “Consecuencias de la crisis económica en el sistema de protección social en Costa Rica”. Ginebra, consultoría para la OIT, trabajo inédito, diciembre.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). 2007, 2008a. Informe anual de labores 2006, 2007. Guatemala: Departamento Actuarial y Estadístico,
www.igssgt.org/subgerencia/Informe_de_labores_IGSS_2007.pdf.

_____. 2008b. Boletín de pensiones. Guatemala, www.igssgt.org.

- _____. 2008c. Boletín de afiliación. Guatemala, www.igssgt.org.
- _____. 2008d, 2009a. Boletín de población protegida 2007, 2008. Guatemala: Dpto, Actuarial y Estadístico, www.igssgt.org.
- _____. 2008e. Indicadores de patronos, trabajadores y salarios. Guatemala, www.igssgt.org.
- _____. 2008f. Programa especial de protección para trabajadores de casa particular. Guatemala, ppt.
- _____. 2009b. Pensiones otorgadas programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, enero 1948-diciembre 2008. Guatemala, octubre.
- _____. 2009c. Portafolio de inversiones al 31 diciembre 2008. Guatemala: Departamento de Inversiones.
- _____. 2009d. Informe de la valuación actuarial del programa de invalidez, vejez y sobrevivencia al 31 de diciembre de 2008. Guatemala, abril.
- _____. 2009e. Programa especial de protección para trabajadoras de casa particular- PRECAPI. Guatemala.
- _____. 2010. Estadísticas proporcionadas al autor. Guatemala, 9 febrero.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). 2006. Estudio actuarial de IVM. Tegucigalpa.
- _____. 2007. Informe general del IHSS. Tegucigalpa, septiembre.
- _____. 2008. Estadísticas de 2007 proporcionadas al autor. Tegucigalpa, diciembre.
- _____. 2009. Información estadística básica al 2008 (población asegurada activa IVM, patronos cotizantes, pensionados, ingresos/egresos, personal en diciembre 2007). Tegucigalpa, www.ihss.hn/estadisticas/estadisticas.htm.
- _____. 2010a. Proyección de inversiones financieras y de ingresos y gastos IVM, 2006-2020. Tegucigalpa, cifras enviadas al autor, 8 febrero.
- _____. 2010b. Estadísticas proporcionadas al autor. Tegucigalpa, 9-11, enero.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2009. Estadísticas, Guatemala, www.ine.gob.gt.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2008, 2009. Encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM), julio 2008 y octubre 2009. San José, www.inec.go.cr.

- Instituto Nicaragüense de Estadísticas (INIDE). 2001, 2002, 2004. Compendio estadístico 2000-2002, 2003-2004. Managua.
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). 2008a. Anuario estadístico 2007. Managua.
- _____. 2008b. Memoria anual 2007. Managua, www.inss.org.ni/attachments/018_1223394590_memoria.pdf.
- _____. 2009a. Anuario estadístico 2008. Managua: Dirección de Estadísticas Económicas y Financieras, abril, www.inss.org.ni/attachments/081_Anuario%20%20estadistico%202008.pdf.
- _____. 2009b. Asegurados activos por régimen de seguro. Managua, www.inss.org.ni.
- Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS). 2009. Anuario estadístico 2008. San Salvador: Departamento de Actuario y Estadística, marzo, www.iss.gov.sv/estadistica/ANUARIO_ESTADISTICO_DEL_ISSS_2008.pdf.
- Linares, L. 2010. Datos sobre pensión no contributiva en Guatemala. Guatemala, 15 abril.
- Lizardo, J. 2010. Correspondencia con el autor. Santo Domingo, 26 enero.
- Lloyd-Sherlock, P. 2010. Population ageing and international development: from generalization to evidence. University of Bristol: The Policy Press.
- Martínez, M. 2008. El sistema de pensiones público a 10 años de la reforma previsional 1998-2007. San Salvador: Superintendencia de Pensiones.
- Martínez, J y Mesa-Lago, C. 2003. Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica. San José: Friedrich Ebert Stiftung.
- Melinsky, E. 2009. Informe final de valuación actuarial al 31-12-2008. Buenos Aires: Consultoría actuarial.
- Mesa-Lago, C. 2005. Problemas de la seguridad social en Panamá y recomendaciones para su reforma. Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- _____. 2007. “Redes y retos de la seguridad social en El Salvador” en Informe sobre desarrollo humano en El Salvador. San Salvador.
- _____. 2008a. Reassembling social security: a survey of pension and health care reforms in Latin America. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2008b. “Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidad”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 127, No. 4 (2008), 421-446.

- _____. 2008c. *Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America*. Ginebra: UNRISD, Social Policy and Employment Programme Papers, No. 36.
- _____. 2009a. “Las pensiones de seguridad social en Iberoamérica después de tres décadas de reformas”, en Anuario Iberoamericano 2009. Madrid: Real Instituto Elcano.
- _____. 2009b. “Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social en Costa Rica”, Ponencia para el 15to. Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009c. Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe, y recomendaciones de políticas. Santiago: CEPAL, Serie de Políticas Sociales, No. 150.
- _____. 2009d. “Re-reform of Latin American private pension systems: Argentinean and Chilean models and lessons”, The Geneva Papers, No. 34 (diciembre), 602-617.
- _____. 2010. World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean: Lessons from the past and policy recommendations from the present and future. Londres: University of London Institute for the Studies of the Americas, CEPAL and Brookings Institution.
- Mesa-Lago, C y Castañeda, N. 2009. “Determinants of social insurance coverage in Latin America”. University of Pittsburgh, trabajo inédito.
- Ministerio de Previdência Social (MPS). 2009. Previdência Complementar Estatística Mensual. Brasília, junio.
- Mora, A. 2010. Memoria del taller regional ‘sistemas de seguridad social en Centroamérica’. San José: Cuarto Informe Estado de la Región,
- Nathal Actuarios y Consultores. 2008. Informe final de la evaluación actuarial practicada al régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. San José, julio.
- Novellino, R. 2010. “Observaciones al Informe de Avance de los Sistemas de Pensiones en Centro América. San Salvador.
- OECD. 2009. Latin American economic outlook 2010. Paris: Development Centre.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2009a. Global employment trends-update. Ginebra, mayo.
- _____. 2009b. La crisis financiera y económica: una propuesta basada en el trabajo decente. Ginebra: Comisión de Empleo y Política Social, marzo.
www.ilo.org/public/spanish/bureau/inst/publications/book.htm.

- Olivares, I. 2009. "Gobierno oculta informe del INSS", el Nuevo Diario, Managua, www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/27900.
- Orellana, G y Villalobos, G. 2010. "Licitación de cartera adjudicada a la administradora Modelo", El Mercurio, Santiago, 3 febrero.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). 2009. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Madrid: 21 diciembre (www.oiss.org)
- Oviedo, L. 2010. Encuestas de Hogares procesadas. 2007-2010. Tomadas en Costa Rica (2006-2009), El Salvador (2006-2010), Honduras (2007) y Panamá.
- Pérez, H. 2009. Crisis financiera en sistemas de pensiones y experiencias de países de habla inglesa. Guatemala: XXV Conferencia interamericana de seguridad social de la CISS, 5-8 noviembre.
- Presidencia de la República. 2009. Plan global anticrisis. San Salvador: Secretaría Técnica, 19 junio.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. Human development report 2009. Nueva York.
- Programa Estado de la Nación-Región (PEN-R). 2008. Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2008. San José, septiembre.
- Redacción. 2010. "Un IHSS con las finanzas en rojo recibirá [el Presidente]," El Heraldo, Tegucigalpa, 8 enero.
- Rivera, E. "Primera valuación actuarial externa al régimen de IVM", La Nación, San José, 6 agosto. www.nacion.com/ln_ee/2009/agosto/06.
- Rofman, R., et al. 2008. Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage. Washington D.C.: Banco Mundial, octubre.
- Social Security Board Belize (SSB). 2009. Statistical abstract 2008. Belize City.
- _____. 2010. Estadísticas e información sobre pensiones suministradas al autor. Belize City, enero.
- Sorto, F. 2009. Deuda previsional, deuda pública. San Salvador, Intendente del SAP.
- Statistical Institute of Belize (IIB). 2009. Latest economic statistics for 2009. Belize City.
- Superintendencia de Pensiones (SP). 2001 a 2009a. Revista de estadísticas previsionales. San Salvador, más reciente septiembre 2009. www.spensiones.gob.sv.

- _____. 2009b. Memoria de labores 2008. San Salvador.
- _____. 2002 a 2009c. Boletín de rentabilidad. San Salvador, más reciente enero-julio 2009.
- _____. 2009d. Informe estadístico gerencial. San Salvador, enero-julio 2009.
- _____. 2009e. Resumen estadístico previsional, enero y octubre 2009. San Salvador: Gerencia de Desarrollo Institucional.
- _____. 2010. Información estadística de las Intendencias del SAP y SPP. San Salvador, mayo.
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN). 2009a. Estadísticas. San José.
- _____. 2009b. Informe trimestral del sistema nacional de pensiones al 31 junio 2009. San José, agosto.
- Uthoff, A. 2009. "Social security for all in Latin America and the Caribbean will require integration of schemes and solidarity in financing." Ginebra: AISS, Working Paper 4.
- Van Ginneken, W. 2009. "Extending social security coverage: good practices, lessons learned and ways forward". Ginebra: AISS, Working Paper 14, noviembre.
- Vásquez, M. 2010. Comentarios en el Taller de Consulta. San José: PER.
- Vega, L. 2009. "Como las tendencias demográficas y del mercado laboral influyen la situación financiera y los niveles de cobertura del sistema de seguro social. Belice: SSB, 14 agosto.
- _____. 2010. Comentarios al borrador final del informe. Belice, 21 mayo.

Notas

¹ Para un análisis de la evolución histórica de dichos principios, su ejecución en América Latina en 1980, y el impacto de las reformas estructurales de pensiones en los mismos en 1981-2007, ver Mesa-Lago 2008a.

² La evasión, aún en el sector formal, es un problema serio en muchos países, especialmente en los menos desarrollados de Centroamérica pero difícil de documentar, también la morosidad en los pagos es importante.

³ La crisis a que se hace referencia en este estudio es la financiera mundial que surgió aproximadamente en septiembre de 2008 en los Estados Unidos y de ahí se extendió a Europa y América Latina. Se observa que en Centro América una crisis había comenzado antes, con el incremento del precio de los combustibles y los alimentos, pero la información estadística macroeconómica utilizada en este estudio no muestra evidencia fuerte de esa pre-crisis en la subregión.

⁴ En Bolivia la reforma estructural incorporó a los grupos separados al sistema privado, aunque creó un régimen especial dentro del mismo para las fuerzas armadas.

⁵ Costa Rica y El Salvador tienen también un “tercer” pilar voluntario que complementa las pensiones.

⁶ Novellino (2010) argumenta que los dos sistemas públicos cerrados están bajo la gestión de un solo organismo, por lo que hay sólo tres sistemas en El Salvador; pero los dos públicos tienen regímenes diversos y se mantuvo el conteo de cuatro. A largo plazo, cuando se retiren los asegurados y mueran los pensionados de los sistemas públicos, habrá sólo dos sistemas (SAP y fuerzas armadas)

⁷ Dentro de la Superintendencia salvadoreña hay Intendencias para el sistema público (SPP) y el sistema privado (SAP); la Superintendencia de Valores juega un papel importante en el sistema de pensiones.

⁸ La taxonomía se usó por primera vez en 1985 y más recientemente en Mesa-Lago, 2009c.

⁹ Los países se ordenan basados en el promedio aritmético simple del ordenamiento de las variables; cuando dos países reciben la misma marca, se colocan por orden alfabético. Cada cuadro comparativo explica las variables usadas en el ordenamiento.

¹⁰ La pensión “universal” en Bolivia se otorga independiente del ingreso.

¹¹ Según el Índice de Desarrollo Humano, Belice se coloca en el puesto 15 entre 20 países latinoamericanos, por debajo de todos los países de los grupos 1 y 2, así como de Perú, Ecuador y República Dominicana en el grupo 3 (PNUD, 2009). Respecto al PIB por habitante, en 2007 Belice se ordenó en el puesto 21 entre los 34 países de América Latina y el Caribe, por debajo de Costa Rica y Panamá, pero por encima de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Belice tiene la mayor tasa de incremento demográfico en la región pero la esperanza de vida es la cuarta más alta, y su incidencia de pobreza de 34% es menor a la de todos los países del grupo 3.

¹² Las estadísticas de los sistemas privados (por ejemplo AIOS), excluyen a los asegurados: en sistemas públicos donde hay opción y remanentes en los sistemas públicos cerrados en modelos sustitutivos, así como en los modelos paralelos, y los que están en el primer pilar público en los modelos mixtos.

¹³ Los estimados de cobertura salvadoreña se basan en proyecciones de la PEA asentadas en el censo de 1992; pero según el censo de 2007, la PEA estaba sobreestimada en 17% por lo que la cobertura aumentaría de 18,8% a 28% (Novellino, 2010). Para corregir este problema el PER solicitó una corrección oficial de la PEA basada en el censo de 2007 retroactiva a 2000, pero se contestó que sólo DIGESTYC puede hacerla y aún no tiene dichas proyecciones.

¹⁴ Una corrección de la PEA en 2005 (basada en el censo de ese año) la redujo en 5,8% pero el INSS no hizo el ajuste retroactivo a 2000-2004 por lo que sus cifras de cobertura dan un salto de 15,8% en 2005. El Salvador (combinando los sistemas privado y público) tiene cobertura mayor que Nicaragua en 2000-2003, igual en 2005, y menor a partir de 2005.

¹⁵ Se investigaron 18 países pero dos de ellos no tenían todas las cifras requeridas.

¹⁶ También Panamá desde 2008 para los cuenta propia con ingresos anuales por encima de US\$9.600, pero no hay cifras de cobertura.

¹⁷ Una interesante iniciativa multinacional, aunque no es un programa de pensiones, es la red CAMIR de microfinancieras (BID-FOMIN) que está en proceso de implementación en Guatemala, Honduras y Nicaragua, coordinada desde la primera. Intentará cubrir a 800.000 trabajadores informales, en base a una retención de cotización como ahorro que se devolverá si se cumplen ciertos requisitos.

¹⁸ En Guatemala y otros países, una causa de desafiliación al seguro de pensiones es el servicio deficiente que provee el seguro de salud; una mejoría en la calidad de los servicios de salud ayudaría a incrementar la cobertura de pensiones.

¹⁹ En Belice la cobertura de la población de 65 años y más por pensiones en 2008 era 44,1%: 27,5% por las contributivas y 16,6% por las no contributivas (Vega, 2010).

²⁰ del autor basado en la PEA y asegurados de los siete países en el Anexo. La cobertura de 37% es un promedio simple aritmético, no ponderado.

²¹ Encuestas de hogares tomadas en tres países entre 2007 y 2009, indican que la cobertura se estancó en Costa Rica en 2009, pero continuó ascendiendo en El Salvador y Panamá (Cuadro 5.2.1).

²² Costa Rica en 2007, 2008 y 2009; El Salvador en 2007 y 2008; Honduras en 2007 (mayo y septiembre) y Panamá en 2007, 2008 y 2009. No hubo encuestas en Belice, Guatemala y Nicaragua.

²³ Novellino (2010) estima que 612.936 ancianos serían beneficiarios potenciales para la pensión no contributiva, lo cual costaría US\$367 millones o 1,7% del PIB de 2009. No obstante, basado en cifras de la CEPAL se pueden estimar 404.000 personas mayores de 65 años en El Salvador en 2009, asumiendo que la mitad son pobres, serían unas 200.000 y el costo US\$120 millones o 0,6% del PIB.

²⁴ El costo de la pensión no contributiva en Costa Rica fue US\$112 millones o 0,38% del PIB.

²⁵ En Belice los ajustes son hechos de manera no sistemática ni periódica, por recomendación actuarial que tiene que ser aprobada por el gobierno y consultada con los sectores involucrados (Vega, 2009).

²⁶ La ley de reforma estructural estipula que las pensiones del sistema público se revaloricen anualmente en el porcentaje que determine el Ministerio de Hacienda, tomando en cuenta la variación relativa del salario cotizante y los recursos disponibles del gobierno.

²⁷ A pesar del ajuste al IPC, la pensión contributiva promedio real costarricense estuvo virtualmente estancada en 2003-2006, pero luego subió muy por encima de la inflación.

²⁸ Novellino (2010) compara las pensiones desglosadas en 2009: vejez US\$535 privada y US\$311 pública (72% mayor en el privado), invalidez US\$205 y US\$178 (15% mayor en la privada), y sobrevivientes US\$95 y US\$112 (18% mayor en el público).

²⁹ En el sistema privado salvadoreño la pensión se basa en la suma acumulada en la cuenta individual del asegurado y tablas de mortalidad.

³⁰ En El Salvador, la mitad de los trabajadores que cumplen la edad legal tienen períodos de cotización menores a 25 años (Novellino, 2010).

³¹ Debido a que la pensión no contributiva creció a mayor ritmo que la promedio contributiva, la brecha entre ambas se redujo de cinco veces en 2006 a dos veces en 2008. En 2009 se estudiaba una modificación del cálculo de la pensión no contributiva para que ésta sea 40% inferior a la mínima contributiva.

³² En el sistema mixto de Costa Rica se atenúa el riesgo del pilar de capitalización por el pilar público.

³³ Costa Rica ha mejorado la focalización: mientras que 40% de las pensiones no contributivas eran otorgadas a hogares no pobres en 2000 (por causa de mecanismos inadecuados para estimar el ingreso familiar y la línea de pobreza), la proporción declinó a 26% en 2008; aún así, 32% de los hogares beneficiarios eran de ingreso medio, pero 27% de la población adulta mayor pobre no las recibía (Mesa-Lago, 2009c).

³⁴ La cobertura del sector secundario era mayor que la del terciario en la mitad de los países (los menos desarrollados en que predominan los servicios personales) y menor en la otra mitad (los más desarrollados en que predominan los servicios profesionales, financieros, de seguros, etc.).

³⁵ En Brasil la brecha de cobertura por género en la PEA disminuyó de 10 a 5 puntos porcentuales en 1992-2006, mientras la brecha de cobertura entre ancianos cayó de 14 a 7 puntos, ambas por el incremento de pensiones a mujeres residentes en zonas rurales, previamente pagadas sólo a los hombres (Rofman y otros, 2008).

³⁶ En Chile, después de 26 años de reforma, las mujeres tenían fondos en cuentas individuales, tasas de reemplazo y pensiones promedio más bajas que los hombres, y se proyectaba que 45% de ellas recibiría una pensión inferior a la mínima.

³⁷ En Costa Rica, en caso de divorcio, la propiedad de la pensión ya otorgada es objeto de litigio judicial, pero no así la expectativa a una pensión porque las cotizaciones se registran a nombre del asegurado directo, así que la cónyuge queda desamparada.

³⁸ El costo administrativo saltó seis veces después de la reforma estructural en El Salvador.

³⁹ Se observa que la comparación de costos administrativos entre sistemas públicos y privados se dificulta porque los últimos ofrecen servicios que no dan los primeros, como el envío periódico a los asegurados del estado de la cuenta individual y el acceso en página web (Novellino, 2010); no obstante, este último servicio es ofrecido por el sistema público costarricense.

⁴⁰ En Argentina disminuyeron de 21 a 11 (antes del cierre), en Chile de 21 a 5, en Perú de 8 a 4, en Colombia de 10 a 6, en la República Dominicana de 9 a 5, y en El Salvador de 5 a 2; por el contrario en México crecieron de 11 a 21 y en Costa Rica sólo bajaron de 9 a 8 (Mesa-Lago, 2008a; AIOS, 2009).

⁴¹ Parte de este gasto es una transferencia de IVM a la reserva del seguro de salud para garantizar la atención de los pensionados; descontando ésta, se redujo a 4,7% en 2008 (IGSS, 2009d).

⁴² No fue posible obtener cifras comparativas desagregando seguro y asistencia social y, dentro de estos, desglosados por pensiones contributivas y no contributivas.

⁴³ Utilizando un indicador más amplio, el gasto público social (GPS) en 2006-2007, Costa Rica se colocaba en el nivel más alto; El Salvador, Honduras Nicaragua y Panamá en el nivel medio, y Guatemala en el nivel bajo (CEPAL, 2009a).

⁴⁴ Esta sección se basa en parte en Mesa-Lago, 2009c, con el material reestructurado y actualizado.

⁴⁵ No hay estadísticas de Cuba, Haití y Venezuela, aunque sí algunas cifras aisladas.

⁴⁶ Las cifras institucionales (AIOS, 2008) versus las de las encuestas (CEPAL, 2008) eran: 35,9% y 46,2% en El Salvador; 40,6% y 60,6% en Argentina; 51,8% y 58,4% en República Dominicana; 53,8% y 79,8% en Chile; 58,6% y 73,7% en Uruguay; y 68,4% y 75,3% en Costa Rica.

⁴⁷ En el Taller de PER se hicieron observaciones sobre otras dificultades que enfrentan las comparaciones del valor del fondo y rentabilidad entre sistemas privados y públicos, por ejemplo, los fondos públicos no se valoran a precios de mercado y los privados sí (por lo que cuando caen los valores afectan a los últimos más que a los primeros) y la rentabilidad se mide con metodologías diversas.

⁴⁸ El Estado financia las pensiones en curso de pago y futuras del sistema público cerrado, el valor de las cotizaciones pagadas al sistema público por los asegurados que se pasaron al sistema privado, y la garantía de la pensión mínima a los asegurados en el sistema privado que no acumulan lo suficiente en sus cuentas individuales.

⁴⁹ La rentabilidad del fondo privado salvadoreño fue la inferior entre los diez sistemas privados en 2006 (AIOS, 2007).

⁵⁰ Los empleadores procurarían posponer sus pagos para hacerlo con moneda devaluada.

⁵¹ En septiembre de 2009, el porcentaje de afiliados cotizantes había descendido más a 28,8% (SP, 2009a).

⁵² Mientras la razón activos por un pensionado en el sistema general (CCSS) era de 7, en el programa separado del poder judicial bajaba a 4 (SUPEN, 2009b).

⁵³ CEPAL (2009b) estima una caída de 3% del PIB hondureño en 2009, pero las cifras oficiales dan un aumento de 0,6% (ver Anexo).

⁵⁴ En Argentina, a pesar de la caída de 25% en la rentabilidad entre octubre 2007 y octubre 2008, la rentabilidad histórica era entonces 6,6%, similar al promedio excluyendo a Brasil; el informe más reciente del fondo nacionalizado en abril de 2009 no provee su rentabilidad.

⁵⁵ No obstante, los sistemas públicos de Belice, Guatemala y Panamá aventajaron a Colombia en 2009.

⁵⁶ En Argentina, la composición de la cartera cambió de octubre de 2008 a abril de 2009: los títulos de deuda pública y préstamos al gobierno nacional crecieron de 56% a 61%; la inversión en emisiones extranjeras se terminó, en acciones locales declinó de 14% a 10% y en fondos mutuos y fideicomisos bajó de 11% a 6%; parte se dedica a incentivar el consumo y la industria.

⁵⁷ El estudio actuarial de Panamá hecho en 2009 se solicitó a Guillermo Julio Saez Llorens, Director de la CSS y a Mitzi Vásquez, Sub-Directora de la CSS la cual asistió al Taller del PER y prometió enviarlo, pero no se recibió. Nicaragua elaboró un estudio en 2009 para el FMI que tampoco se pudo obtener.

⁵⁸ El programa separado del poder judicial tenía en 2009 un activo igual a las obligaciones por pagos de pensiones en curso y, obviamente, un severo desequilibrio actuarial (SUPEN, 2009b).

⁵⁹ El programa separado de las fuerzas armadas confronta un severo déficit actuarial, se planea un estudio actuarial y revisión de sus condiciones y prestaciones, quizás homologándolas con las del SAP.

⁶⁰ Este estudio actuarial es bastante oscuro, carece de conclusiones claras y específicas, y no hace recomendaciones.

⁶¹ La mayoría de los programas complementarios de funcionarios públicos confrontan un déficit financiero que obliga a transferencias fiscales cuantiosas y regresivas; el déficit actuarial debe ser muy grave y no hay previsiones para enfrentarlo (Durán, 2009).

⁶² Cinco programas separados sufren un déficit actuarial a largo plazo, aunque la mayoría tiene reservas para evitar la bancarrota en 10-15 años, pero el fondo del magisterio en sólo ocho años (Banco Mundial, 2007).