
Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos de la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial

Carmelo Mesa-Lago

Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos

Resumen Durante los últimos treinta años, América Latina ha sido pionera en la realización de reformas estructurales de las pensiones. Este artículo se centra en una muestra regional representativa formada por siete países de América Central con diferentes niveles de desarrollo (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), y estudia las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos, así como las recientes reformas de las pensiones. Evalúa de manera comparada la efectividad de los regímenes de pensión, basándose en los siguientes principios de la seguridad social: unidad, cobertura universal, adecuación de las prestaciones, igualdad de trato, solidaridad social e igualdad de género, y sostenibilidad financiera. Analiza también el efecto de la crisis mundial en los regímenes de pensiones de estos países, hace hincapié en las diferencias entre las pensiones públicas y privadas, y extrae enseñanzas y sugiere políticas para el futuro.

Palabras clave método de financiación, vacíos en la cobertura, solidaridad social, categoría social, comparación, América Central

Dirección para la correspondencia: Carmelo Mesa-Lago, catedrático distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Departamento de Economía, 4529 Wesley Posvar Hall, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh, PA 15260, Estados Unidos; correo electrónico: cmesa@usa.net.

Este artículo está basado en su obra *Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas para enfrentar la crisis actual y sus posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social*, San José (Costa Rica), Programa Estado de la Región, 2011. En el presente artículo se resume este estudio, se actualiza hasta finales de 2010 y se añade nueva información.

Introducción

Durante los tres últimos decenios, once de los veinte países latinoamericanos han realizado reformas estructurales en los regímenes de pensiones contributivos que han transformado completa o parcialmente el sistema de seguridad social público en un sistema privado. Entre 2008 y 2010 tres «re-reformas» devolvieron el sistema privado a la esfera pública o lo modificaron sustancialmente. Además, se han reforzado algunos regímenes de pensiones públicos mediante la aplicación de reformas paramétricas. En los últimos años los regímenes de pensiones financiados con cargo a los impuestos se han ampliado rápidamente. El presente artículo se centra en la subregión de América Central, poco analizada en la literatura especializada: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice, que es de habla inglesa. Estos siete países tienen niveles de desarrollo muy distintos, así como diferentes tipos de regímenes de pensiones y reformas de las pensiones: Costa Rica, El Salvador y Panamá han realizado varias reformas estructurales; Nicaragua aprobó y derogó una reforma estructural; en cambio, Belice, Guatemala y Honduras han mantenido sus regímenes públicos. En este artículo se realiza una evaluación comparada de los resultados obtenidos en estos siete países en función de los principios de la seguridad social: unidad, cobertura universal, adecuación de las prestaciones, igualdad de trato, solidaridad social e igualdad de género, y sostenibilidad financiera.

Los regímenes de pensiones (privados) que han sido sometidos a reformas estructurales se caracterizan por tener cotizaciones definidas, prestaciones no definidas, financiación de capitalización total y administración privada, mientras que los regímenes públicos se caracterizan por tener cotizaciones no definidas, prestaciones definidas, financiación en base al método de reparto o financiación colectiva parcial y gestión pública. Hay tres modelos distintos de reformas estructurales de las pensiones: *a*) el modelo sustitutivo —aplicado en Bolivia (hasta 2010), Chile, República Dominicana, El Salvador y México—, que cierra el régimen público (no permite nuevos afiliados) y privatiza la provisión; *b*) el modelo paralelo, aplicado en Colombia y Perú, que mantiene el régimen público, pero crea también un régimen privado y ambos compiten por los afiliados (ningún otro país en el mundo ha seguido este modelo), y *c*) el modelo mixto, aplicado en la Argentina (hasta 2008), Costa Rica, Panamá y Uruguay, que combina un primer pilar público, que garantiza una pensión básica, con un segundo pilar privado, que ofrece una pensión adicional.

En América Latina el porcentaje de la población cubierta por el sistema privatizado varía desde el 43 por ciento del conjunto de los asegurados en el Uruguay hasta el 100 por ciento en México. Entre los países de América Latina, el Estado centroamericano de El Salvador es el tercero con el nivel más alto de población total cubierta por un sistema privatizado (96 por ciento): la reforma obligó a todos los

trabajadores jóvenes cubiertos por el sistema público a cambiarse al sistema privado, mientras que los trabajadores asegurados de más edad permanecieron en el régimen público, y todos los asegurados que se incorporaban al ámbito laboral tenían que afiliarse al régimen privado. El caso de Costa Rica es único ya que el conjunto de los empleados asegurados y trabajadores independientes tienen que ser miembros del pilar público que paga la principal pensión de la seguridad social, mientras que los empleados asegurados tienen que contribuir también al pilar privado que paga una pensión complementaria de menor cantidad. Por lo tanto, en Costa Rica el uso del término privado no es del todo apropiado. En Panamá los trabajadores jóvenes que reciben cobertura del pilar público y que quieren afiliarse también al pilar privado del régimen mixto, tienen que solicitarlo expresamente, y el grado de privatización es el menor de los países latinoamericanos (Mesa-Lago, 2008a).

Desde 2007 no ha habido más reformas estructurales de las pensiones en América Latina y en algunos países se han invertido las ya existentes, debido en parte a la crisis económica mundial. En 2008 Chile realizó cambios de gran alcance para mejorar su régimen privado de pensiones, mientras que la Argentina cerró su régimen privado y transfirió a todos los asegurados y sus fondos al régimen público (Mesa-Lago, 2009a). Bolivia ha seguido el mismo camino que la Argentina con una ley promulgada a finales de 2010. Actualmente, once países latinoamericanos cuentan con regímenes de pensiones completamente públicos y algunos de ellos han aplicado reformas paramétricas. Los países del Caribe no latinos, como Belice, Guyana y Surinam, mantienen regímenes públicos.

El autor ha creado una clasificación del nivel de desarrollo de la seguridad social que divide a los veinte países latinoamericanos y a Belice en tres grupos (1-Alto, 2-Medio y 3-Bajo), basándose en los principios de la seguridad social indicados anteriormente y en otras variables socioeconómicas (la incidencia de la pobreza y el tamaño del sector informal). Según esta clasificación, los siete países de América Central se dividen en los siguientes niveles de desarrollo: 1-Alto) Costa Rica y Panamá; 2-Medio) ninguno, y 3-Bajo) Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Mesa-Lago, 2011).

Este enfoque analítico, que es el que se aplica a lo largo del presente artículo, evalúa también la efectividad de los regímenes de pensiones públicos y privados y los modelos de reforma con respecto a los cinco principios de la seguridad social.

Unidad

La fragmentación del sistema está muy extendida en América Central, lo que afecta negativamente a los principios de la seguridad social: la unidad y la cobertura, como una consecuencia de la falta de coordinación entre los diferentes regímenes provoca diferencias y solapamientos; la igualdad de trato y la solidaridad social, porque los

Cuadro 1. Clasificación por grado de unidad/integración de los regímenes de pensiones contributivos en América Central, 2010

Países	Número de programas ^a	Regímenes especiales		
		Fuerzas armadas	Funcionarios	Otros
Panamá	1			Ninguno
Belice	3	X	X	Trabajadores independientes (régimen dentro del programa principal)
Costa Rica	3			Poder judicial, enseñanza
Guatemala	3	X	X	Ninguno
El Salvador ^b	4	X	X	Empleados del sector privado
Nicaragua	4	X		Policía, víctimas de guerra
Honduras	10	X	X	Poder judicial, congreso, enseñanza, universidad, banco central, periodismo

^aIncluye el programa principal; en Costa Rica, todos los asegurados están afiliados al régimen mixto que se considera un único programa.

^bEl Salvador tiene dos programas independientes (funcionarios y empleados del sector privado) bajo un único organismo, pero con diferentes condiciones o prestaciones.

Fuente: Legislación.

4

regímenes especiales¹, a menudo, ofrecen prestaciones y condiciones para tener derecho a pensiones más generosas que las del programa de pensiones nacional, y la sostenibilidad financiera, debido al alto costo de las generosas condiciones y prestaciones de los regímenes especiales que, con frecuencia, provoca un déficit actuarial. Los regímenes más unificados y, por lo tanto, menos fragmentados, tienen más capacidad para hacer frente rápidamente a los efectos negativos de las crisis económicas. Esto sucede sobre todo cuando los regímenes integran pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos (Belice y Costa Rica), que tienen más capacidad para responder de manera flexible al aumento del nivel de pobreza.

Los regímenes de pensiones de América Central se pueden clasificar según su grado de unidad o integración, contando el número de programas operativos e identificando los regímenes especiales, destinados a las fuerzas armadas, los funcionarios y otros grupos (véase el cuadro 1). El sistema de Panamá es el único de la subregión con unidad total (es decir, un programa único), seguido en orden decreciente por Belice², Costa Rica y Guatemala (tres programas), El Salvador y Nicaragua (cuatro programas) y Honduras (diez programas). Costa Rica y El Salvador tienen cada uno una única superintendencia de pensiones que regula o supervisa el conjunto del sistema (los otros cinco países no cuentan con un organismo similar), lo que les permite responder más rápidamente a las crisis. No se

1. Véase el cuadro 1 en el que se presentan ejemplos de regímenes especiales.

2. En los países no latinos del Caribe, como Belice, hay sistemas más unificados que en América Latina.

observa ninguna diferencia en lo que respecta a la unidad entre los regímenes públicos y privados.

Cobertura

Las estimaciones sobre la cobertura de las pensiones de la población económicamente activa se basan en las estadísticas de seguridad social o en encuestas de hogares. Las estimaciones anteriores dan resultados más bajos porque se limitan a medir la cobertura proporcionada únicamente por el programa principal, excluyendo los regímenes especiales, que son importantes en países con sistemas segmentados. Es posible que el número de asegurados activos se haya calculado de forma diferente según el período de cotización que se haya utilizado para el cálculo: una cotización en el último mes (Costa Rica y El Salvador) o en los últimos seis meses (Panamá), o una semana durante el último año (Belice). Cuanto mayor es el período utilizado, mayor es la sobreestimación al calcular el número de asegurados activos: el mayor se da probablemente en los datos sobre Belice y Panamá, mientras que los datos sobre Costa Rica y El Salvador están subestimados. Las estadísticas relativas a la cobertura de la población económicamente activa están normalizadas en lo que respecta a los regímenes privados (AIOS, 2001-2009) pero no a los públicos, y los datos sobre la cobertura de las personas de edad avanzada (65 años o más) son escasos. Las encuestas de hogares pueden ayudar a resolver los problemas relacionados con la omisión de asegurados activos en los regímenes especiales, con la falta de normalización estadística en los regímenes públicos y con la ausencia de datos sobre la cobertura de las personas de edad avanzada, pero no pueden resolver el problema de la comparación de datos derivado del uso de diferentes períodos de cotización. Además, debido a que las encuestas, normalmente, no se realizan todos los años, no hay datos de series cronológicas disponibles (Mesa-Lago, 2010).

Las cifras relativas a la población económicamente activa asegurada mediante programas de pensiones contributivos, que se han obtenido a partir de las estadísticas de la seguridad social correspondientes al período entre 2000 y 2009 (véase el cuadro 2), muestran tendencias que permiten evaluar los efectos de la crisis mundial en los niveles de cobertura. Belice, Costa Rica y Panamá registraron los niveles de cobertura más altos (téngase en cuenta la probable sobreestimación de los datos sobre Belice y Panamá), que aumentó en el período entre 2000 y 2007 (a excepción de Costa Rica durante el período entre 2000 y 2005). Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras (en ese orden) tenían coberturas netamente menores y una tendencia a disminuir o a estancarse, excepto Nicaragua, donde la cobertura aumentó. En 2008, a pesar de la crisis, la cobertura aumentó en Belice, Costa Rica y Nicaragua. Sin embargo, la cobertura se estancó o disminuyó en el resto de los países. En 2009, el peor año de la crisis, la cobertura disminuyó en casi todos los países. Ese mismo año la cobertura en Costa Rica (1-Alto) era 3,6 veces la de

Cuadro 2. Evolución de la población económicamente activa cubierta por pensiones contributivas en el período 2000-2009 y de la población mayor de 65 años cubierta por pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos en el período 2000-2006, en América Central (en porcentaje)

Países	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Población económicamente activa ^a							
Belice	64,0	67,9	64,3	70,0	65,7	69,2	62,3
Costa Rica	50,3	48,0	47,5	50,4	53,7	57,9	56,2
El Salvador	19,3	17,7	17,7	18,7	19,1	19,1	18,8
Privados	18,3	17,2	17,3	18,4	18,8	18,8	18,6
Públicos	1,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Guatemala	24,3	23,1	22,8	22,4	22,6	21,8	21,1
Honduras	18,3	17,1	18,1	17,1	18,3	17,8	15,8
Nicaragua	17,4	17,2	18,5	20,3	20,9	21,5	19,8
Panamá	59,2	53,2	55,4	59,8	62,9	62,1	64,0
Promedio ^b	36,1	34,9	34,9	37,0	37,6	38,4	36,8
Población mayor de 65 años ^c							
Costa Rica	55,6	57,4	59,6	n.d.	60,1	62,0	59,2
El Salvador	14,5	14,5	15,7	13,9	14,6	n.d.	16,2
Guatemala	11,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,4
Honduras	3,1	4,7	4,7	4,6	n.d.	n.d.	5,3
Panamá	45,0	41,1	42,5	41,9	41,7	41,5	41,7
Promedio ^b	25,9						27,5

^a Cobertura según las estadísticas de la seguridad social; los asegurados activos en Belice son afiliados que han contribuido al menos una semana al año, por lo que la cobertura está sobreestimada; en Costa Rica y El Salvador, se considera a los que han cotizado durante el último mes.

^b Promedio no ponderado.

^c Cobertura según encuestas de hogares.

Fuentes: La cobertura de la población económicamente activa está basada en BSSB (2009 y 2010); CCSS (2008 y 2009a); SP (2001-2009), ISSS (2009); IGSS (2007, 2008a, 2008b y 2009a); IHSS (2007 y 2009); INSS (2008, 2009a y 2009b); CSS (2009a y 2009b). Los datos adicionales para el período 2002-2009 se han extraído de fuentes del Banco Central consultadas en internet. Se incluyen datos sin publicar proporcionados por la Caja del Seguro Social de Panamá, y el Instituto Hondureño de Seguridad Social. Los datos sobre la cobertura de la población mayor de 65 años están basados en el artículo de Rofman, Luccetti y Ourens (2008). No se dispone de datos sobre Belice y Nicaragua después de 2006.

Honduras (3-Bajo). La cobertura media no ponderada de los siete países aumentó del 36,1 al 38,4 por ciento en el período entre 2000 y 2008, pero descendió al 36,8 por ciento en 2009³. La disminución de los niveles de cobertura ha sido mucho menor en esta última crisis mundial de lo que lo fue en la crisis de la década de 1980. En esta ocasión la región estaba mejor preparada, tenía una economía nacional más fuerte y menor deuda externa, y los indicadores económicos se vieron menos afectados que en los países más adelantados. Por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) de la región creció un 6 por ciento en 2010 (CEPAL, 2010).

Un alto nivel de cobertura de la población económicamente activa, proporcionada mediante pensiones contributivas, acaba ofreciendo una mejor protección a las personas de edad avanzada, y más aún cuando estas últimas tienen derecho a recibir una pensión financiada con cargo a los impuestos. Según estudios realizados entre 2000 y 2006 (véase el cuadro 2), la mayor proporción de población de edad avanzada cubierta por ambas pensiones se daba en Costa Rica (donde estaba aumentando) y en Panamá (donde estaba disminuyendo); ambos países están clasificados en el nivel 1-Alto. Los datos aislados disponibles indican que la cobertura estaba estancada en El Salvador, era menor en Guatemala, y también menor, pero en aumento, en Honduras (no hay datos disponibles sobre Nicaragua). La cobertura en Costa Rica (1-Alto) era más de diez veces la de Honduras (3-Bajo). Las medias de los cinco países sobre los que se dispone de datos indican que, entre 2000 y 2006 la cobertura de las personas de edad avanzada aumentó del 25,9 al 27,5 por ciento, aunque seguía siendo muy baja. No se pueden evaluar los efectos de la crisis porque las encuestas de hogares realizadas en el período entre 2007 y 2009 utilizaron una metodología diferente y no se pueden comparar con las series del cuadro 2. De todas formas, sugieren pequeños aumentos de la cobertura en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá (Mesa-Lago, 2011).

Hay muchos factores que influyen en los niveles de cobertura de la población económicamente activa y de las personas de edad avanzada. En los países menos adelantados (3-Bajo), la mayor parte de la población económicamente activa pertenece al sector informal: trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados, trabajadores domésticos y de microempresas, que a menudo no están especializados, tienen bajos niveles de productividad y no tienen empleador (a menudo, los que no tienen empleador evitan registrarse y pagar cotizaciones). Además, estos países tienen una importante proporción de trabajadores rurales no asalariados que tampoco tienen empleador. La pobreza afecta a la mayor parte de la población. Ninguno de estos segmentos de la población se beneficia de cobertura de la seguridad social (van Ginneken, 2010). El cuadro 3, basado en datos más

3. Según estimaciones del autor, la cobertura media ponderada de los siete países aumenta de forma constante desde el 25,7 por ciento en 2003 hasta un máximo del 29,8 por ciento en 2007, se estanca en 2008 y luego desciende al 28,3 por ciento en 2009, lo que supone una pérdida de 1,5 puntos en comparación con el nivel máximo.

Cuadro 3. Clasificación de los regímenes según la cobertura de las pensiones de la población económicamente activa y de la población mayor de 65 años, el tamaño del sector informal y la incidencia de la pobreza en América Central, 2006 circa (en porcentaje)

Países ^a	Cobertura de la población económicamente activa ^b	Cobertura de la población mayor de 65 años ^c	Sector informal ^d	Incidencia de la pobreza ^e
Costa Rica	62,7	59,2	32,2	19,0
Panamá	45,0	41,7	36,3	30,8
El Salvador	29,1	16,2	49,6	47,5
Guatemala	26,8	15,4	51,6	60,2
Honduras	20,1	5,3	54,2	71,5
Nicaragua	18,5	n.d.	55,5	69,4
Promedio ^f	33,7	27,6	46,5	49,7

^a Clasificados según la media aritmética de los cuatro indicadores; no hay datos disponibles para Belice.

^b Cubierta por pensiones contributivas.

^c Cubierta por pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos.

^d Porcentaje de la población económicamente activa urbana con empleo.

^e Porcentaje de la población total.

^f Promedio no ponderado.

Fuentes: Columnas 1 y 2, basadas en encuestas de hogares, véase Rofman, Luccetti y Ourens (2008); columnas 3 y 4, basadas en la CEPAL (2008).

precisos provenientes de encuestas, muestra que, en 2006, los niveles de cobertura de la población económicamente activa y de la población de edad avanzada disminuyeron conforme aumentaban el sector informal y la incidencia de la pobreza y viceversa. Costa Rica y Panamá (los más adelantados de los siete, con el nivel 1-Alto) tenían los niveles más altos de cobertura de la población económicamente activa (el primero y quinto de América Latina, respectivamente) y de las personas de edad avanzada, así como el sector informal más pequeño y la menor incidencia de la pobreza. En cambio, Honduras y Nicaragua (los menos adelantados de los siete, con el nivel más bajo, 3-Bajo) tenían la menor cobertura de la población económicamente activa (el decimocuarto y decimoquinto, respectivamente) y de las personas de edad avanzada, así como los niveles más altos de informalidad y de pobreza. Un análisis regresivo mostró que, por cada incremento del 1 por ciento del sector informal, la cobertura de las pensiones de la población económicamente activa disminuía un 1 por ciento, mientras que, por cada 1 por ciento de aumento de la incidencia de la pobreza la cobertura se reducía en un 0,33 por ciento (Mesa-Lago y Castaneda-Angarita, 2010).

Los países con regímenes más unificados (Belice, Costa Rica y Panamá) tienen mayor cobertura que los que tienen regímenes muy segmentados (Honduras). El tipo de reforma estructural aplicada parece haber afectado a la cobertura de

distintas formas. En El Salvador la cobertura disminuyó del 26 por ciento en 1998 (antes de la reforma estructural sustitutiva) al 17,7 por ciento en 2004, y aunque ascendió al 19 por ciento en 2007, estaba aún 7 puntos porcentuales por debajo del nivel que tenía antes de la reforma. En cambio, en Costa Rica la cobertura disminuyó del 50,3 por ciento en 2000 (antes de la reforma estructural mixta) al 48 por ciento en 2004, pero luego creció y, en 2006 acabó recuperando el nivel anterior a la reforma y superándolo en 7 puntos en 2008. En 2009 la cobertura del pilar público de Costa Rica era el triple que la de los dos regímenes de El Salvador juntos (véase el cuadro 2).

Las políticas de seguridad social desempeñan también un papel fundamental en la cobertura. Los trabajadores independientes de Costa Rica están cubiertos obligatoriamente y los trabajadores de bajos ingresos reciben una ayuda fiscal en lugar de la cotización del empleador; el 44 por ciento de los trabajadores agrícolas están cubiertos; el 43 por ciento de la población económicamente activa no asalariada se beneficiaba de un seguro de pensiones en 2008, y la mayoría de las personas de edad avanzada están protegidas, con ayuda de pensiones financiadas con cargo a los impuestos (INEC, 2008). En cambio, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, está excluido alrededor del 80 por ciento de la población económicamente activa y entre el 84 y el 95 por ciento de las personas de edad avanzada. En estos países el seguro social no ha sido capaz de incorporar a los trabajadores del sector informal ni a los trabajadores rurales no asalariados y, hasta hace poco, no existían las pensiones financiadas con cargo a los impuestos; esto aún sucede en Nicaragua. Los trabajadores independientes están excluidos en Honduras, y en los otros tres países pueden optar por la afiliación voluntaria (que es ineficiente). En Nicaragua el 0,8 por ciento del total de la población asegurada estaba cubierto de manera voluntaria en 2008 y sólo una pequeña parte eran trabajadores independientes, aunque representaban un tercio de la población económicamente activa urbana empleada (INSS, 2009a). En El Salvador y Guatemala la cobertura obligatoria se limita a los trabajadores de grandes plantaciones, mientras que en Honduras sólo beneficia a los de empresas agrícolas con más de diez empleados. De ahí que, en estos tres países, sólo estén afiliados entre el 2 y el 6 por ciento del conjunto de los trabajadores agrícolas (Mesa-Lago, 2008b). Aunque la crisis no ha provocado una disminución significativa de la cobertura, un posible aumento del número de trabajadores del sector informal reforzaría los actuales obstáculos que dificultan la afiliación.

Adecuación de las prestaciones

En Honduras las edades de jubilación necesarias para recibir una pensión contributiva son las más altas (a los 65 años para los hombres y a los 60 años para las mujeres), a pesar de tener la menor esperanza de vida en el momento de la

Cuadro 4. Requisitos y cálculo de la pensión de vejez, y ajuste de las pensiones en función de la inflación en América Central, 2010

Países	Edad de jubilación (años) ^a	Cotización (años)	Sueldo básico (años)	Ajuste en función de la inflación
Belice	64/60 ^b	10	3 mejores	Discrecional
Costa Rica	65	25	20 últimos	ICP
El Salvador	60/55 ^b	25	10 últimos	Discrecional
Guatemala	60	15	5 últimos	Discrecional
Honduras	65/60 ^b	15	3-5 mejores	Discrecional
Nicaragua	60	15	5 últimos	Discrecional ^c
Panamá	62/57 ^b	15	7-10 últimos	Discrecional

^a En el régimen general; en los regímenes especiales las edades de jubilación son inferiores y el número de años de cotización es menor.

^b Hombres y mujeres.

^c El ajuste anual a la devaluación de la moneda equivale a menos de la mitad de la tasa de inflación.

Fuentes: Legislación; y SSA y AISS (2010).

10

jubilación. En cambio, en Panamá las edades de jubilación son bajas (a los 62 años para los hombres y a los 57 años para las mujeres) en relación con su esperanza de vida en el momento de la jubilación, especialmente para las mujeres (véase el cuadro 4). En el Salvador la edad de jubilación es a los 60 años de edad para los hombres y a los 55 años para las mujeres, pero el régimen privado autoriza la jubilación anticipada si la suma acumulada en la cuenta individual es suficiente para financiar el 160 por ciento de la pensión mínima. Sin embargo, sólo una minoría de la población asegurada tiene ingresos y densidad de cotizaciones suficientes para financiar una pensión con una tasa de sustitución adecuada. La mayor parte de los países exigen al menos quince años de cotizaciones para poder disfrutar de una pensión, excepto en Belice donde son diez años (demasiado poco)⁴, y en Costa Rica y El Salvador donde son veinticinco años (el tercer período más largo de América Latina). En la mayor parte de los países, el sueldo básico que se utiliza para calcular la pensión es la media de los mejores o los últimos tres a cinco años anteriores a la jubilación, lo que representa un período demasiado corto. Las tasas de sustitución, generalmente, superan la norma mínima del 40 por ciento que recomienda la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los requisitos para tener derecho a una pensión por debajo de los niveles internacionales son económicamente insostenibles, y si no se hacen más estrictos, podrían llevar a importantes desequilibrios financieros y actuariales.

4. El Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), recomienda un mínimo de quince años de cotización.

Costa Rica tiene los requisitos más estrictos para tener derecho a una pensión (edad de jubilación a los 65 años de edad, veinticinco años de cotización y un sueldo básico calculado sobre los últimos veinte años), pero es el único régimen que ajusta las pensiones al índice de precios al consumo (IPC); en los demás países, los gobiernos o las organizaciones de seguridad social tienen facultad para ajustar las pensiones, que están sujetas a los recursos disponibles. Panamá aplica requisitos más generosos para tener derecho a una pensión, pero no realiza un ajuste periódico de las prestaciones. Durante la crisis de la década de 1980, la pensión contributiva media disminuyó drásticamente en la mayor parte de los países de América Latina, si bien, en todos ellos, aumentó de forma constante entre 2000 y 2009, aunque en diferente grado. Por ejemplo, las pensiones eran equivalentes a 385 dólares estadounidenses (USD) en Panamá y a 286 USD en Costa Rica, en comparación con Guatemala y Honduras, que eran de 85 USD (véase el cuadro 5). En el período entre 2003 y 2009 la pensión media ajustada en función de la inflación aumentó

Cuadro 5. *Pensión contributiva mensual media correspondiente al período 2000-2009, y pensión mensual mínima y pensión financiada con cargo a los impuestos 2008 circa en América Central (en dólares estadounidenses)*

Países	Pensión contributiva mensual media ^a							Pensión mensual	
	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Mínima	Financiada con cargo a los impuestos
Belice	72	100	99	107	114	132	152	94	50
Costa Rica	138	152	161	174	205	240	286	190	118
El Salvador									
<i>Públicos</i>	167	218	231	233	238	241	259	143 ^b	50
<i>Privados</i>	n.d.	n.d.	n.d.	266	n.d.	n.d.	278		
Guatemala ^c	51	58	63	66	70	74	85	55	50
Honduras	24	42	43	46	57	58	84	85	No
Nicaragua ^d	55	74	79	86	94	114	120	78	No
Panamá	298	326	333	352	372	373	385	175	100

^a Promedio ponderado de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

^b Vejez; la invalidez es menor.

^c Estimación del autor basada en el total pagado para todas las pensiones, el número de pensionistas y el tipo de cambio en dólares.

^d Incluye el conjunto de las pensiones: normales, especiales, víctimas de guerra, etcétera; la pensión mínima es la normal, hay otras inferiores.

Notas: Conversión a dólares en función del tipo de cambio oficial.

Fuentes: Basado en BSSB (2009 y 2010); CCSS (2001-2008, 2009a); SUPEN (2009b); SP (2001-2009); ISSS (2009); IGSS (2008b, 2009b y 2009d); IHSS (2007); INSS (2009a), y CSS (2009a y 2010). Datos inéditos facilitados por la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y el Instituto Hondureño de Seguridad Social.

en un 42 por ciento en Costa Rica, pero disminuyó en un 4 por ciento en El Salvador y en un 2 por ciento en Panamá (Mesa-Lago, 2011). Los encargados de las reformas estructurales aseguraron que las pensiones privadas serían considerablemente más elevadas que las públicas, hipótesis difícil de demostrar, debido a la falta de previsiones relativas a la tasa de sustitución. En 2006 la pensión privada media de El Salvador era un 14 por ciento más elevada que la pensión pública, pero la diferencia pasó a ser del 7 por ciento en 2009.

En cuanto a los regímenes privados, la reciente crisis financiera puede haber hecho disminuir las pensiones de los que están próximos a la jubilación, puesto que su cuenta individual puede haberse desvalorizado de acuerdo con los rendimientos del capital y de los fondos. Chile ha creado varias carteras, los llamados multifondos, que ofrecen diferentes perfiles de riesgo y rendimientos de capital. A medida que se acerca la edad de jubilación el asegurado debería invertir en una cartera de bajo riesgo que le proporcione seguridad contra los riesgos que conllevan las crisis financieras. Ninguno de los regímenes privados de América Central ha establecido multifondos, si bien los regímenes mixtos podrían mitigar los efectos de la crisis, ya que los riesgos están repartidos entre el régimen público de prestaciones definidas y el régimen privado de prestaciones sujetas a los riesgos de los mercados de capitales. Las pensiones de los regímenes públicos no deberían verse afectados a corto plazo por la crisis, y los efectos a mediano y largo plazo dependerían del régimen financiero que se aplique.

Los siete países conceden una pensión contributiva mínima. Mediante la reforma estructural de El Salvador se aumentaron de diez a veinticinco los años de cotización necesarios para obtener este tipo de pensión, exigencia difícil de cumplir para muchos trabajadores. La reforma de Panamá no supuso un aumento del número de años de cotización ni tampoco la que se llevó a cabo en los cuatro regímenes públicos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En 2008 la pensión mínima varió entre 190 USD en el caso de Costa Rica y 55 USD en el de Guatemala.

Todos los regímenes ofrecen pensiones financiadas con cargo a los impuestos (cuatro de las cuales se introdujeron en los últimos cinco años), a excepción de Nicaragua que se sitúa en segundo lugar en cuanto a la mayor incidencia de la pobreza. Honduras, que registra la mayor incidencia de la pobreza, proporciona un nivel de ayuda anual bajo. Para tener derecho a esta ayuda, los beneficiarios deben tener al menos 65 años (en el caso de las mujeres) y 70 años (en el caso de los hombres), vivir en la pobreza o en la extrema pobreza y no tener derecho a una pensión contributiva. La prestación mensual varía según los países: 3 USD en Honduras, 50 USD en Belice, El Salvador y Guatemala, 100 USD en Panamá y 118 USD en Costa Rica. El costo oscila entre el 0,01 por ciento del PIB en Honduras y el 0,38 por ciento en Costa Rica y Panamá. Estas pensiones ofrecen protección al 9 por ciento de los pobres en Costa Rica y Panamá, al 4 por ciento en Belice y a cerca

Cuadro 6. Características de las pensiones financiadas con cargo a los impuestos en América Central, período 2009-2010

Características	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Año de inicio	2003	1974	2009	2007	2006	2009
Situación socioeconómica de los beneficiarios	Pobres sin pensión	Pobres sin pensión	Extremadamente pobres sin pensión	Extremadamente pobres sin pensión	Pobres sin pensión	Pobres sin pensión
Edad exigida ^a	67/65 ^b	65	70	65	65	70
Suma mensual (dólares)	50	118	50	50	3 ^c	100
Número de beneficiarios	4.257	78.950	6.487 ^d	80.852	52.493	75.000
Porcentaje total de pobreza	3,9	9,2	0,6	1,0	1,0	9,0
Costo (en millones de dólares)	2	112	10	32/48	2	90
Porcentaje del PIB	0,16	0,38	0,02	0,08/0,12 ^e	0,01	0,38

^a Se aplica también a la invalidez en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

^b Hombres y mujeres.

^c Ayuda anual de 37 USD.

^d Previsión en 2009 para 2010: 28.415.

^e Dos cifras relativas al costo.

Fuentes: Para Belice, datos extraídos de BSSB (2010); para Costa Rica y Panamá, de Mesa-Lago (2011), y para los demás países, de Mesa-Lago y De Franco (2010).

del 1 por ciento en los otros tres países (véase el cuadro 6). El costo que supondría la cobertura de todos los pobres es del 0,7 por ciento del PIB en Costa Rica y Honduras y del 1,2 al 1,6 por ciento en Panamá, Belice y El Salvador (según las estimaciones del autor). Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) han demostrado que las pensiones financiadas con cargo a los impuestos adecuadamente orientadas han reducido de modo considerable la pobreza en América Latina.

Para evitar desincentivar la afiliación, los niveles medios de prestación de las pensiones contributivas, mínimas y financiadas con cargo a los impuestos deberían diferenciarse adecuadamente. En Guatemala las prestaciones mínimas y las financiadas con cargo a los impuestos están casi al mismo nivel, en Honduras la pensión mínima es casi idéntica a la pensión media, y en Costa Rica la pensión financiada con cargo a los impuestos equivale al 53 por ciento de la pensión mínima que, a su vez, corresponde al 62 por ciento de la pensión media. En los demás países las diferencias entre las prestaciones concedidas en el marco de los regímenes de pensiones son aceptables (véase el cuadro 5).

Igualdad de trato, solidaridad social e igualdad de género

El nivel de solidaridad social es bajo en los regímenes segmentados, porque las personas cubiertas por regímenes especiales se benefician de condiciones y prestaciones más generosas para tener derecho a una pensión que los de los programas principales, y también porque los regímenes especiales están en parte financiados por subsidios fiscales regresivos. Los regímenes privados carecen por sí mismos de solidaridad, ya que utilizan cuentas individuales. La cobertura está determinada en gran medida por los ingresos, la educación y la zona. Las personas excluidas contribuyen a menudo de forma indirecta a la financiación de las prestaciones mediante el pago de impuestos, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que es de carácter regresivo. Se suele discriminar a las mujeres en lo que respecta al acceso a la cobertura y al nivel de las pensiones.

Según estudios llevados a cabo en 2006 la cobertura de las pensiones de la población económicamente activa y de las personas de edad avanzada aumentó con el nivel de ingresos y de educación, y era más elevada en las zonas urbanas que en las rurales (véase el cuadro 7). La cobertura media de la población económicamente activa correspondiente a seis países (no se dispone de datos sobre Belice) era del 14 por ciento en el quintil de la población más pobre y del 53 por ciento en el quintil más rico, del 22 por ciento entre las personas que sólo habían cursado enseñanza primaria, del 56 por ciento entre las personas que habían cursado estudios superiores, del 23 por ciento en zonas rurales y del 38 por ciento en zonas urbanas. Los datos son similares en lo que respecta a la cobertura de las personas de edad avanzada, si bien se observan diferencias significativas entre países: en Costa Rica y Panamá, la cobertura generalmente está por encima de la media, mientras que en los demás países está por debajo, particularmente en Honduras.

Las personas afiliadas a regímenes especiales, asociados al programa principal, se benefician de edades de jubilación más bajas, de acceso a pensiones por antigüedad, de prestaciones equivalentes al último sueldo antes de la jubilación, ajustado automáticamente al sueldo del personal activo, de cotizaciones más bajas y de ayudas fiscales. Además, los sueldos de los miembros de los regímenes especiales son, en general, más elevados que los del programa principal. En Costa Rica, en el marco del régimen independiente de los docentes, la pensión de jubilación se paga tras treinta años de servicio, con independencia de la edad, o a los 60 años de edad si se han realizado diez años de servicio, el sueldo básico corresponde al sueldo más elevado de los últimos quince años y la tasa de sustitución es del 100 por ciento. Estas condiciones son mucho más generosas que las que ofrece el programa principal (Mesa-Lago, 2009b). En la misma línea, los profesores y funcionarios de Honduras pueden jubilarse a los 50 años de edad si han cotizado durante diez años, y el sueldo básico se calcula sobre la base de los tres últimos años (Banco Mundial,

Cuadro 7. Desigualdades en la cobertura de las pensiones de la población económicamente activa y de la población de más de 65 años de edad, por zona, nivel de educación y género en América Central, 2006 circa (en porcentaje)

Países ^a	Zona		Quintiles ^b		Educación		Género	
	Rural	Urbana	Primer	Quinto	Primaria	Superior	Hombres	Mujeres
Población económicamente activa								
Costa Rica	58,4	65,1	48,3	78,1	52,3	84,4	67,9	53,8
Panamá	29,3	52,1	15,1	64,5	29,0	65,6	42,3	49,5
Guatemala	15,9	35,0	n.d.	n.d.	16,7	56,2	26,8	26,7
El Salvador	15,1	36,2	3,8	57,9	n.d.	n.d.	29,1	29,2
Honduras	7,4	32,0	0,9	38,2	n.d.	n.d.	17,0	25,6
Nicaragua	6,5	26,1	3,1	35,6	7,2	50,8	16,2	22,3
Promedio ^c	23,1	38,0	13,6	53,0	21,7	56,7	32,9	33,9
Población mayor de 65 años								
Costa Rica	29,6	48,4	11,9	61,7	36,9	67,5	52,5	32,1
Panamá	19,3	55,5	5,3	77,1	30,0	82,5	49,8	34,1
El Salvador	5,2	22,3	1,0	36,8	n.d.	n.d.	22,6	11,1
Guatemala	8,2	22,0	n.d.	n.d.	11,6	62,8	20,0	11,0
Honduras	1,0	10,2	n.d.	n.d.	1,2	40,0	6,5	4,2
Promedio ^c	22,7	40,3	19,8	54,0	31,6	67,7	30,2	18,5

^a Los países están clasificados según la media aritmética de las clasificaciones de todos los indicadores; no se dispone de datos sobre Belice ni sobre las personas de más de 65 años en Nicaragua; El Salvador y Guatemala tienen un nivel de población económicamente activa muy parecido.

^b El primero corresponde al de la población más pobre y el quinto al de la población más rica.

^c No ponderada.

Fuentes: Basado en encuestas de hogares extraídos de Rofman, Luccetti y Ourens (2008).

2007). En Costa Rica, en promedio, el régimen de pensiones destinado a los funcionarios del poder judicial ofrece prestaciones cuatro veces superiores a las del programa principal, mientras que las pensiones suplementarias concedidas a los funcionarios en Guatemala son entre 4 a 11 veces superiores (Durán Valverde, 2009). En los regímenes de pensiones de las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, las cotizaciones de los asegurados son inferiores a las del programa principal, pero las prestaciones son más generosas.

En 2006 en Belice y Costa Rica la cobertura de las mujeres económicamente activas era inferior a la de los hombres, equivalente a la de los hombres en El Salvador y Guatemala, y superior a la de los hombres en los otros tres países, con una media del 18,5 por ciento respecto del 30,2 por ciento (véase el cuadro 7 y BSSB,

2009). En cambio, la cobertura de las mujeres de edad avanzada era inferior en todos los países, con una media del 30,2 por ciento en comparación con el 40,3 por ciento de los hombres de edad avanzada. Las pensiones medias de las mujeres son inferiores por varias razones. En primer lugar, las mujeres perciben un sueldo inferior por un trabajo equivalente, están más afectadas por el desempleo, su participación en el trabajo informal es mayor y sus interrupciones laborales para educar a los hijos no se pagan ni se tienen en cuenta en el cálculo de las pensiones, lo que genera una menor densidad de cotizaciones. En segundo lugar, las mujeres viven entre cuatro y cinco años más que los hombres, y en cuatro países, la edad de jubilación se sitúa cinco años antes que la de los hombres, lo que supone una media entre nueve y diez años más de período de jubilación. En Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, la edad de jubilación es la misma, lo que ayuda a las mujeres a acumular más cotizaciones y a aumentar la cantidad que perciben durante la jubilación, aunque esto no compensa su mayor esperanza de vida. El régimen privado de El Salvador pone de relieve la desigualdad de género, ya que las tablas de mortalidad que aplica están diferenciadas por sexo (en comparación con las tablas de mortalidad no diferenciadas por sexo de los regímenes públicos), lo que genera pensiones más bajas para las mujeres, debido a su mayor esperanza de vida.

En Belice el número de trabajadoras aseguradas aumentó del 35 al 36,5 por ciento del total de los trabajadores asegurados entre 2004 y 2008, mientras que el número de beneficiarias de pensiones contributivas pasó del 26 al 29 por ciento; en 2008 el número de beneficiarias de pensiones financiadas con cargo a los impuestos se situaba en el 63 por ciento del total y la pensión media de las mujeres era de un 5 por ciento superior a la de los hombres (BSSB, 2009). El número de mujeres costarricenses aseguradas directamente por sí mismas aumentó del 30,9 al 31,6 por ciento del total en el período entre 2000 y 2008; el número de beneficiarias de pensiones contributivas pasó del 44 al 46 por ciento del total; la pensión contributiva media de las mujeres aumentó del 67 al 72 por ciento en comparación con la de los hombres; y la pensión financiada con cargo a los impuestos era la misma para ambos sexos y aumentó en un 170 por ciento (CCSS, 2009a).

Sostenibilidad financiera

En los regímenes privados de América Latina el trabajador paga una media del 56 por ciento de las cotizaciones totales y el empleador de un 44 por ciento. Tres países han eliminado las cotizaciones pagadas por los empleadores, infringiendo, por lo tanto, la norma mínima establecida por el Convenio sobre la seguridad social de la OIT (núm. 102), según la cual, los trabajadores no deben pagar más del 50 por ciento de las cotizaciones. Todos los países de América Central aplican la norma de la OIT, dado que sus promedios se sitúan en el 40 por ciento para los trabajadores y en el 60 por ciento para los empleadores (véase el cuadro 8). Las cotizaciones

Cuadro 8. Cotizaciones a regímenes de pensiones respecto de los salarios o ingresos en América Central, 2010 (en porcentaje)

Países	Trabajadores asalariados				Trabajadores independientes
	Empleadores	Trabajadores	Estado	Total ^a	
Belice	3,00 ^b	1,50 ^b	0	4,50 ^b	4,50 ^c
Costa Rica	8,17	3,67	0,41	12,25	
<i>Primer pilar</i>	4,92	2,67	0,41	8,00	4,75-7,25 ^c
<i>Segundo pilar</i>	3,25	1,00	0	4,25	
El Salvador					
<i>Privados</i>	6,75	6,25	0	13,00	13,00 ^c
<i>Públicos</i>	7,00	7,00	0	14,00	14,00 ^c
Guatemala	3,67	1,83	0,25	5,50	5,50 ^c
Honduras	2,00	1,00	0,50	3,00	No
Nicaragua	6,00	4,00	0	10,00	10,00 ^c
Panamá	10,25	8,00	0,80	18,75	11,00 ^c
Promedio ^d	5,70	3,80		9,50	9,08

^a Se excluyen las cotizaciones estatales porque no siempre están basadas en la nómina; pueden ser impuestos que, a menudo, no se pagan.

^b El porcentaje de cotización aumenta con los ingresos; afiliación obligatoria en lo que respecta al primer pilar; se excluyen las cotizaciones al segundo.

^c Afiliación voluntaria.

^d Media aritmética.

Fuentes: Legislación, y SSA y AISS (2010).

totales más elevadas, en porcentaje de los ingresos, son las de Panamá (equivalen al 18,8 por ciento, con lo que se financian prestaciones generosas), las del régimen público de El Salvador (14 por ciento, debido a su cierre y a la consiguiente pérdida de la mayor parte de las cotizaciones) y las de Costa Rica (12 por ciento, en lo que se refiere a los dos pilares). Los niveles más bajos de cotizaciones (del 3 al 5 por ciento) se observan en Belice, Honduras y Guatemala (los dos últimos pagan prestaciones muy bajas). El porcentaje medio de cotización de los trabajadores independientes de Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua (todos afiliados a un régimen voluntario; en Honduras están excluidos de éste) equivale a la suma de los porcentajes pagados por los trabajadores asalariados y por el empleador, lo que representa una carga pesada que dificulta aún más la incorporación de estos trabajadores (la cotización media de los trabajadores independientes es del 9,1 por ciento en comparación con la de los trabajadores asalariados, que corresponde al 3,8 por ciento). Los trabajadores independientes de Costa Rica se benefician de una cobertura obligatoria, y la ayuda fiscal concedida a las personas de bajos ingresos ha contribuido al aumento de la afiliación.

En 2006, antes de la crisis, cotizaba el 38 por ciento de los afiliados latinoamericanos (el 65 por ciento estaba cubierto por regímenes públicos y el 57 por ciento por regímenes privados). En América Central, Costa Rica y Panamá registraban los porcentajes más elevados (el segundo y cuarto más elevados de la región), seguidos por El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, este último registraba uno de los tres porcentajes más bajos de la región (CEPAL, 2008). Entre 2007 y 2009 la proporción de las cotizaciones disminuyó en todos los regímenes privados de la región. El Salvador se vio afectado por la disminución más importante y en 2009 esta proporción se situaba 10 puntos por debajo de la media de la región. En lo que respecta a los regímenes públicos, los ingresos procedentes de las cotizaciones en Costa Rica aumentaron en un 17 por ciento entre 2007 y 2008, como consecuencia de la ampliación de la cobertura y de una mejor vigilancia del cumplimiento (SUPEN, 2009b). No se dispone de datos sobre los otros cinco regímenes públicos.

En el cuadro 9 se presenta el balance de ingresos y gastos de los regímenes públicos de pensiones del período entre 2006 y 2009, en dólares y en porcentaje del PIB. Antes de la crisis, todos los regímenes generaban superávits, salvo El Salvador y Panamá. El déficit de este último era el más elevado e iba en aumento a causa del cierre del régimen público. El superávit de Costa Rica era el más elevado y los de Honduras y Guatemala los más bajos. Entre 2008 y 2009 el superávit de Belice, Costa Rica, Honduras y Nicaragua disminuyó, tanto en dólares como en porcentaje del PIB. En Guatemala el superávit aumentó, pero se estancó en lo referente al PIB. El déficit del régimen público de El Salvador aumentó un 39 por ciento y las transferencias fiscales pasaron del 0,9 al 1,1 por ciento del PIB. En Panamá el déficit se transformó en un pequeño superávit, debido al incremento de las cotizaciones que entrañó la reforma de 2008.

La proporción de personas aseguradas por cada pensionista en los regímenes públicos de pensiones es un indicador de sostenibilidad económica. En comparación con los países de la región que están envejeciendo, en América Central estas proporciones son altas, especialmente en países con poblaciones jóvenes y regímenes de pensiones relativamente jóvenes, como en Honduras (24) y Belice (14). Las proporciones más bajas se dan en países con poblaciones que están envejeciendo y programas antiguos, como en Nicaragua (4,4), Panamá (5,6) y el régimen público cerrado de El Salvador (0,1). Esta proporción ha crecido en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, donde ha aumentado la cobertura, y en Guatemala, donde el número de pensionistas ha descendido (véase el cuadro 9). Con independencia de lo anterior, el envejecimiento de la población sigue aumentando y la oportunidad que tiene Costa Rica, país que más ha avanzado en la transición demográfica, como consecuencia del descenso temporal de la tasa de dependencia, desaparecerá pronto, como ocurrirá más adelante con Panamá. El Salvador, Nicaragua y Honduras han avanzado menos en esta transición, mientras que Guatemala es el único país de la región que ha realizado una transición moderada (CEPAL, 2007).

Cuadro 9. Evolución del saldo financiero de los regímenes públicos de pensiones (en millones de dólares y en porcentaje del PIB), proporción de asegurados activos (A) por cada pensionista (P) y efectos de la crisis en América Central, de diciembre de 2006 a junio de 2009

Países	2006	2007	2008	2009	Países	2006	2007	2008	2009
Belice					Honduras				
Ingresos	22	24	24	25	Ingresos	62	68	69 ^c	75
Gastos	7	8	11	12	Gastos	10	13	22 ^c	32
Saldo	15	16	13	13	Saldo	52	55	46 ^c	44
Porcentaje del PIB	1,2	1,2	1,0	0,9	Porcentaje del PIB	0,4	0,4	0,3 ^c	0,3
Proporción A/P	17,2	16,4	18,1	14,2	Proporción A/P	26,4	27,6	27,0	23,8
Costa Rica					Nicaragua^d				
Ingresos ^a	692	716	757	900	Ingresos	258	308	369	382
Gastos	404	530	558	687	Gastos	191	216	283	330
Saldo	288	186	199	213	Saldo	67	92	86	52
Porcentaje del PIB	1,3	0,7	0,7	0,7	Porcentaje del PIB	1,1	1,4	1,2	0,8
Proporción A/P	7,0	7,4	7,8	7,1	Proporción A/P	4,1	4,4	4,1	4,4
El Salvador					Panamá				
Ingresos	9	8	8	22	Ingresos	594	652	892 ^e	453
Gastos	185	152	155	266	Gastos	656	723	820	443
Saldo	-176	-144	-147	-244	Saldo	-62	-71	72	10
Porcentaje del PIB	177	146	147	245	Porcentaje del PIB	-0,4	-0,4	0,3	0,04
Proporción A/P ^b	0,9	0,7	0,7	1,1	Proporción A/P	5,3	5,4	5,6	5,6
Ingresos	0,2	0,2	0,1	0,1					
Guatemala									
Ingresos	224	250	267	294					
Gastos	134	143	154	177					
Saldo	90	107	113	117					
Porcentaje del PIB	0,3	0,3	0,3	0,3					
Proporción A/P	7,0	7,7	7,9	7,8					

^a Se incluye sólo lo cobrado; el saldo es superior a los ingresos adeudados, pero no cobrados.

^b El saldo final es de cero con la ayuda estatal.

^c Junio; el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) facilita varias cifras para el período 2006-2007.

^d Datos relativos a todas las ramas; las pensiones no están desglosadas.

^e Incluye la subvención estatal de 71 millones USD sin la cual el saldo sería de cero.

Fuentes: Basado en BSSB (2009 y 2010); CCSS (2004 2008 y 2009b); ISSS (2009); SP (2001-2009); IGSS (2007 y 2008a); IHSS (2006 y 2007); INSS (2009a); CSS (2009a, 2009b y 2010). Las cifras relativas al PIB proceden de bancos centrales. La Caja del Seguro Social de Panamá, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y el IHSS de Honduras, han facilitado datos inéditos.

Los fondos de pensiones que, antes de la crisis, registraban los valores absolutos más altos, en porcentaje del PIB, son El Salvador (régimen privado), Costa Rica (ambos pilares) y Panamá (régimen público). Los valores más bajos se observaban en los regímenes públicos de Guatemala, Honduras y Nicaragua (Belice tenía los valores absolutos más bajos de fondos de pensiones, dada su pequeña población, pero fueron los terceros más elevados en proporción del PIB). El fondo privado de El Salvador era cuantioso y creciente, mientras que el público tuvo que hacer frente a un déficit cada vez mayor que exigió importantes transferencias fiscales. La crisis y la reducción del PIB no afectaron al valor de los fondos en cuatro de los siete países; de hecho, en el período entre 2008 y 2009, los fondos crecieron en términos absolutos y en relación con el PIB. Las excepciones fueron Belice, donde los niveles se estancaron, y Panamá, donde los niveles disminuyeron (véase el cuadro 10; AIOS, 2007-2009).

Antes de la crisis los regímenes de pensiones estaban expuestos a riesgos políticos y financieros. El riesgo político se debía al comportamiento del Estado frente a unos regímenes que concentraban sus cuantiosas inversiones en la deuda pública y en depósitos de bancos estatales. El riesgo aparece cuando el gobierno establece el tipo de interés, que puede tanto reducir como aumentar, y puede forzar la conversión de instrumentos financieros de dólares a moneda nacional, que puede seguidamente devaluar con efectos negativos (el riesgo es menor cuando el Estado paga un interés igual al del mercado y se abstiene de intervenir en las decisiones referentes a las inversiones). El riesgo financiero, que está relacionado con la inestabilidad de los mercados de capitales, ha afectado a los regímenes que han invertido considerablemente en valores nacionales y en instrumentos extranjeros. A corto plazo la crisis ha incrementado más el riesgo financiero que el político.

En 2006 los mayores rendimientos de capital a corto plazo fueron del 8 por ciento en Costa Rica (en lo que se refiere a ambos pilares), del 4 por ciento en Panamá, del 2,8 por ciento en Belice y del 1 por ciento en El Salvador y Guatemala en lo que respecta al sector privado, y fueron negativos en Honduras y Nicaragua. En 2008 todos los rendimientos de capital fueron negativos, salvo en el caso del régimen público de Costa Rica y en Honduras. La tendencia se invirtió en 2009, año en que se registraron importantes rendimientos impulsados por la deflación y la desaceleración de la inflación en Belice, el régimen público de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, los rendimientos fueron negativos en el régimen privado de Costa Rica y en Panamá. En 2009 los rendimientos de capital a largo plazo fueron positivos y superaron los niveles de 2008, salvo en el caso de Panamá (ordenados de mayor a menor rendimiento): El Salvador, el régimen público de Costa Rica, Belice, el régimen privado de Costa Rica, Guatemala, Panamá y Honduras (véase el cuadro 10).

Los rendimientos de capital dependen en gran medida de la composición de las carteras (véase el cuadro 11). Antes de la crisis, los regímenes que contaban con

Cuadro 10. Efectos de la crisis mundial en el valor de los fondos y los rendimientos de capital de los regímenes de pensiones públicos y privados de América Central, de diciembre de 2007 a junio de 2009^a

Regímenes A = público B = privado	Valor de los fondos		Cambio (porcentual)		Rendimiento anual medio real del capital (porcentual)					
	En millones de dólares				Últimos 12 meses			A largo plazo ^b		
	Dic. 2007	Dic. 2008	Junio 2009	2008/07	2009/07	Dic. 2007	Dic. 2008	Junio 2009	Dic. 2008	Junio 2009
Belice (A)	125	131	138	4,8	5,3	5,2	-0,5	7,8	4,0	4,4
Costa Rica (A)	1.927	2.257	2.214	17,1	14,9	2,8	1,6	4,9	5,1	5,5 ^c
Costa Rica (B)	1.396	1.513	1.723	8,3	23,4	-0,7	-9,0	-1,7	3,6	4,1
El Salvador (B)	3.958	4.471	4.763	13,0	20,3	1,4	-2,2	3,7	7,7	7,8
Guatemala (A)	968	1.145	1.159	18,3	19,7	-0,5	-0,5	9,5	3,2	3,2
Honduras (A)	354	433	n.d.	22,3	n.d.	-3,0	5,4	7,8	0,6	1,8
Nicaragua (A)	405	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-3,2 ^d	-7,3 ^d	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá (A)	1.557	1.624	1.639	4,3	5,2	-0,1	-0,6	-3,0	3,2	2,5

^a Belice en diciembre de 2009.^b Últimos diez años en Belice, El Salvador, Guatemala y Panamá; últimos nueve años en Costa Rica; últimos seis años en Honduras.^c Cifras diversas entre el 4,9 y el 9,5 por ciento.^d Estimaciones del autor.

Fuentes: Regímenes públicos: mismas fuentes que para el cuadro 9 y CGSS (2009a), SUPEN (2009a), SP (2002-2009), IGSS (2009d), y IHSS (2009). Regímenes privados: AIOS (2001-2009). Datos inéditos facilitados por la Caja del Seguro Social de Panamá.

Cuadro 11. Distribución porcentual de las carteras por instrumentos y efectos de la crisis en América Central, 2007-2009

Países	Deuda pública	Instituciones financieras ^a	Instituciones no financieras ^b	Valores	Fondos mutuos	Emissiones extranjeras	Otros ^c
Belice							
2007	0	36,2	12,9	20,7	21,8 ^d	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							
<i>Públicos</i>							
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
<i>Privados</i>							
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^e							
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							
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							
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^e							
2007	49,5	45,2	0	0,3	0	0	5,0
2008	46,3	48,7	0	0,7	0	0	4,3

^aSe incluyen los depósitos bancarios para determinados países; en el caso de Belice existe una parte en efectivo no divulgada.

^bSe incluyen los préstamos hipotecarios para determinados países.

^cSe incluye el ámbito inmobiliario en el caso de Belice, las inversiones en la rama de la atención médica en el caso de Honduras, y los préstamos en el caso de Panamá.

^dPréstamos destinados al sector privado correspondientes a todos los años.

^eRégimen privado.

Fuentes: Regímenes públicos: mismas fuentes que en el cuadro 9 y CCSS (2009a), IGSS (2009c), y INSS (2008). Regímenes privados: AIOS (2001-2009). Datos inéditos facilitados por la Caja Costarricense de Seguro Social.

las carteras más diversificadas obtenían los mejores rendimientos (por ejemplo, Costa Rica, en particular el régimen privado), mientras que los que invertían sobre todo en deuda pública, depósitos bancarios y préstamos hipotecarios de alto riesgo registraban los peores rendimientos (por ejemplo, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Durante la crisis las carteras con mucha inversión en valores, instrumentos extranjeros y fondos mutuos (como en el caso de El Salvador y del régimen privado de Costa Rica) acusaron un drástico descenso a corto plazo, mientras que las carteras muy concentradas (por ejemplo, en deuda pública y depósitos bancarios) obtuvieron mejores resultados, a pesar de que el tipo de interés del Estado y el de los bancos desempeñaron funciones distintas. Sin embargo, los rendimientos de capital a largo plazo de las carteras diversificadas fueron mucho más elevados (como en el caso de El Salvador y de ambos regímenes costarricenses) que los de las demás (Guatemala, Honduras y Panamá).

Cinco países realizaron evaluaciones actuariales utilizando datos de 2008, en previsión de la evaluación de 2009, peor año de la crisis: se trata de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mientras que Honduras utilizó datos correspondientes al período entre 2004 y 2005 anteriores a la crisis. Los resultados indican que el sistema de Belice deberá depender de sus reservas después de 2018, que se agotarán en 2029 (BSSB, 2008). Según la evaluación actuarial interna llevada a cabo por Costa Rica en 2007, el régimen público se mantendrá estable hasta 2048 (CCSS, 2007); sin embargo, según las proyecciones de un estudio externo, los gastos superarán los ingresos y las reservas se agotarán en 2023 (Nathal Actuarios y Consultores, 2008). La Caja Costarricense de Seguro Social se opuso a ese estudio y un arbitraje de la OIT validó plenamente las previsiones internas de Costa Rica (CCSS, 2009c y 2010). De acuerdo con las previsiones de El Salvador, la deuda total del Estado en lo que se refiere a las futuras obligaciones netas de los regímenes público y privado correspondía al 69 por ciento del PIB en 2009 (Melinsky, 2009). Según una hipótesis optimista, en Guatemala los gastos superarán los ingresos después de 2016, mientras que, según una hipótesis más conservadora, esto sucederá en 2013 (IGSS, 2009d). En Honduras en 2006 tres hipótesis conservadoras daban como resultado que los gastos sobrepasarían los ingresos entre 2029 y 2038, si bien según dos hipótesis más optimistas los ingresos aumentarían más rápidamente que los gastos, lo que garantizaría el equilibrio hasta 2050 (IHSS, 2006). El programa nicaragüense será solvente hasta 2017 o 2021, y será necesario incrementar la tasa de cotización del 10 al 24,7 por ciento para restablecer el equilibrio (INSS, 2010). Panamá hizo frente a un desequilibrio actuarial importante en 2007; con la reforma estructural se aumentó la tasa de cotización, pero no se modificaron las edades de jubilación. El déficit financiero anterior empeoró entre 2006 y 2007, convirtiéndose en 2008 en un pequeño superávit, que volvió a disminuir en 2009 (véase el cuadro 9). El estudio actuarial de 2009 no se publicó.

Enseñanzas y sugerencias de política

Sobre la base de los datos expuestos anteriormente, se pueden extraer algunas enseñanzas y sugerir algunas políticas.

En general, Costa Rica y Panamá (nivel 1-Alto) han registrado mejores resultados que los otros cinco países (nivel 3-Bajo), aunque Belice se mantiene cerca según algunos indicadores. No se han observado diferencias en lo que respecta a la unidad entre los sistemas públicos y privados y entre los modelos de reforma. Tras las reformas estructurales se produjeron disminuciones de la cobertura, pero mientras que el modelo mixto de Costa Rica ha superado con creces el nivel anterior a la reforma de 2009, en el caso del modelo sustitutivo de El Salvador sucede lo contrario. La cobertura proporcionada por el régimen público costarricense es tres veces superior a la de los dos regímenes de El Salvador juntos, que ocupa el sexto lugar entre los siete países. Las pensiones financiadas con cargo a los impuestos de Costa Rica y Panamá han dado cobertura a una proporción de pobres quince veces superior a la de El Salvador. Los regímenes públicos cuentan con una mayor solidaridad e igualdad de género que los regímenes privados. En cambio, en 2009 el régimen privado de pensiones de El Salvador era un 7 por ciento superior al régimen público, si bien la diferencia era cada vez menos marcada. El fondo de pensiones privado de El Salvador es el mayor de los siete y es también el que genera los rendimientos de capital a largo plazo más elevados, si bien ha sido uno de los países más afectados por la crisis, aunque ya se ha recuperado de forma notable.

Tras haber realizado un proceso de diálogo social, con el fin de promover el consenso y la sostenibilidad política, así como estudios de viabilidad financiera y proyecciones de costos, los siete países deberían plantearse la posibilidad de reformar sus regímenes como respuesta a la crisis y resolver problemas anteriores. Los tres regímenes que han llevado a cabo una reforma estructural podrían aplicar las mejoras de la re-reforma chilena, mientras que los cuatro regímenes públicos podrían considerar la realización de reformas paramétricas o estructurales. Cualquiera que sea su naturaleza, las reformas deberían realizarse antes de que pase la oportunidad y la tasa de dependencia vuelva a aumentar.

Se presentan a continuación las sugerencias de política, teniendo en cuenta las diferencias entre los grupos 1-Alto y 3-Bajo, los países y los tipos de reforma. Las recomendaciones propuestas en AISS (2010a) sobre las «buenas prácticas» se han adaptado y ampliado a América Central.

Unidad. La falta de unidad afecta a otros principios. Los regímenes muy segmentados (Honduras) y los países con una segmentación significativa (El Salvador y Nicaragua) deben integrarse mejor. La incorporación de regímenes especiales de grupos poderosos es complicada desde el punto de vista político y requiere una campaña de información para explicar la generosidad injustificada de su relación

de los requisitos con las prestaciones y el costo fiscal elevado, regresivo e insostenible que conlleva. Si la unificación no es viable políticamente, deberían eliminarse las transferencias fiscales y obligar a los nuevos beneficiarios a afiliarse al programa principal. El Estado debería integrar la política social y establecer una única superintendencia de pensiones autónoma con facultad para supervisar los reglamentos de todos los programas de pensiones.

Cobertura. Costa Rica, Panamá y Belice, que proporcionan cobertura a la mayor parte de la población económicamente activa y a la mitad de las personas de edad, hacen frente a menos problemas que los otros cuatro países (3-Bajo), en los que está excluido el 80 por ciento de la población económicamente activa y entre el 85 y el 95 por ciento de las personas de edad avanzada. En el caso de estos últimos países, la situación se debe en parte al importante sector informal y a la elevada incidencia de la pobreza, pero también a la falta de políticas de seguridad social adecuadas. La crisis mundial provocó una disminución de 1,4 puntos de la cobertura media durante el período entre 2007 y 2009, mucho menor que la de la crisis de la década de 1980, aunque es probable que aumente la informalidad y la pobreza, y empeore la exclusión.

El desafío de ampliar la cobertura es una prioridad de larga data para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). La nueva estrategia de la AISS (2010a y 2010b) encaminada a ampliar la cobertura combina enfoques de seguridad social y de asistencia social, hace hincapié en las necesidades de los países de ingresos bajos y medios (tal como se analiza en este artículo), y exhorta a las organizaciones de seguridad social a que utilicen su capacidad para incluir en los regímenes a los trabajadores informales y excluidos. La estrategia ofrece directrices útiles sobre la ampliación de la cobertura y defiende la cooperación entre los organismos internacionales para apoyar esta ampliación.

A continuación se presentan algunos ejemplos de políticas en favor de la incorporación: programas flexibles adaptados a las condiciones socioeconómicas de los trabajadores excluidos, como el pago trimestral o anual de las cotizaciones, en lugar del pago mensual, que puede realizarse junto con el de los impuestos (como en el caso de la Argentina y el Uruguay) a través de bancos, oficinas de correos, etcétera; cotizaciones o prestaciones ajustadas a la capacidad de pago de los trabajadores excluidos, obligación de las empresas que contratan a empleadores independientes de recaudar sus cotizaciones; y apoyo a cooperativas o asociaciones de trabajadores informales o rurales, como intermediarios para ayudar a los miembros afiliados a recaudar sus cotizaciones. El gobierno debería incentivar la formalización mediante la simplificación de la declaración de impuestos de las pequeñas empresas, aplicar deducciones fiscales a las cotizaciones de los trabajadores independientes y proporcionar cobertura en caso de accidentes de trabajo y prestaciones familiares.

Los tres países que registran los mayores niveles de cobertura (Belice, Costa Rica y Panamá), siguen sin ofrecer protección a la tercera parte de la población económicamente activa, y convendría que aumentaran sus esfuerzos para incorporar a las personas excluidas. Para impulsar la afiliación, Belice y Panamá podrían proporcionar una ayuda fiscal a los trabajadores independientes de bajos ingresos, en lugar de la cotización del empleador, como en el caso de Costa Rica. En 2009 Belice sufrió la caída más pronunciada de la cobertura y su programa de pensiones contributivas cubre únicamente a una parte de los trabajadores independientes, por lo que Belice necesita elaborar medidas para hacer frente a estos dos problemas.

Para ampliar la cobertura es necesario disponer de datos fiables sobre los trabajadores excluidos y sobre sus condiciones socioeconómicas, que podrían recopilarse a partir de estadísticas de seguridad social mejoradas o de estudios de hogares. Estos datos ayudarán a diseñar planes adecuados y a realizar estimaciones de los costos. Es necesario disponer de una definición universal del concepto de contribuyente activo y de un período de cotización normalizado para llevar a cabo comparaciones exactas entre países. Los regímenes públicos deberían recopilar estadísticas sobre la cobertura y difundirlas anualmente a través de internet.

Los cinco países que conceden pensiones financiadas con cargo a los impuestos a los pobres de edad avanzada tienen diferentes niveles de desarrollo (1-Alto y 3-Bajo). Los otros dos países, que hacen frente a la mayor incidencia de la pobreza y a los niveles de cobertura más bajos en lo que respecta a la población económicamente activa y las personas de edad avanzada, deberían seguir su ejemplo. Honduras proporciona una pequeña ayuda anual que cubre únicamente al 1 por ciento de los desfavorecidos y Nicaragua no ofrece ningún tipo de ayuda. El costo de una cobertura universal de las pensiones es mayor que el de una cobertura orientada específicamente a las personas que viven en la extrema pobreza; una cobertura de este tipo sería también más progresiva y viable desde el punto de vista financiero en estos dos países.

Adecuación. La iniciativa del Piso de Protección Social dirigida por la OIT (2010) debería aplicarse en los siete países, en particular en el grupo 3-Bajo, con el fin de mejorar el régimen o el pilar público y combatir la pobreza. A excepción de Costa Rica, ninguno de los países dispone de mecanismos para ajustar regularmente las pensiones al IPC o a los salarios, lo que hace que las pensiones, sujetas a los recursos disponibles, dependan del poder discrecional de los gobiernos o de las organizaciones de seguridad social. Entre 2003 y 2009 la pensión media real de Costa Rica aumentó en un 42 por ciento, mientras que la de El Salvador disminuyó en un 4 por ciento y la de Panamá en un 2 por ciento. Un aumento de la inflación podría reducir drásticamente el valor real de las pensiones, como ocurrió en la década de 1980; de ahí la necesidad de establecer un método de ajuste automático periódico.

Panamá debería aumentar las edades de jubilación de acuerdo con la esperanza de vida de los pensionistas, mientras que éstas deberían reducirse en Honduras. En El Salvador el requisito de cotizar durante 25 años para tener derecho a una pensión mínima es difícil de cumplir y debería reducirse. En cambio, en Belice el período mínimo de cotización de diez años es demasiado corto y debería prolongarse. A excepción de Costa Rica y El Salvador, todos los regímenes se basan en un período de tiempo muy breve para estimar el salario básico, que debería prolongarse, y también se deberían ajustar los salarios en función de la inflación. La mayor parte de los países deberían reducir las tasas de sustitución, exageradamente generosas, a niveles sostenibles. Para evitar los desincentivos a la afiliación, en Costa Rica, Guatemala y Honduras debería haber una diferencia suficiente entre los niveles de las tres pensiones; por ejemplo, la pensión financiada con cargo a los impuestos debería corresponder como mucho a la mitad de la pensión contributiva mínima, y esta última debería guardar una relación similar respecto de la pensión contributiva media.

Igualdad de trato, solidaridad e igualdad de género. Los regímenes más segmentados son los más desiguales y los menos solidarios, de ahí la necesidad de asimilar los generosos requisitos que dan derecho a una pensión de los regímenes especiales a los del programa principal, ya que ello permitirá reducir las importantes e injustificadas diferencias que existen entre las pensiones (por ejemplo, la generosidad de las pensiones destinadas a los funcionarios del poder judicial en Costa Rica y a los funcionarios en Guatemala). Es probable que la crisis haya acentuado las desigualdades en la cobertura de las personas económicamente activas y las personas de edad avanzada en lo que respecta a los ingresos, la educación, la zona y el género, en particular del grupo 3-Bajo, lo que hace que sea más urgente todavía ampliar la cobertura mediante pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos.

Debería eliminarse la discriminación de género en el mercado de trabajo pagando el mismo sueldo por el mismo trabajo realizado, creando instalaciones para el cuidado de los niños, etcétera. En Costa Rica y Panamá, las desigualdades de género derivadas del régimen de pensiones (es decir, la falta de compensación para las mujeres que se ocupan de la educación de los hijos) podrían resolverse mediante la concesión de un bono por hijo, como en el caso de Chile y Uruguay. Los regímenes públicos reducen las desigualdades de género, mientras que los regímenes privados las acentúan, por lo que estos últimos deberían introducir tablas de mortalidad no diferenciadas por sexo para evitar que las mujeres reciban rentas más bajas y se reparta la pensión entre los cónyuges, como en el caso de Chile. Las estadísticas relativas al seguro social deben desglosarse por sexo para poder evaluar mejor la situación de las mujeres y elaborar políticas correctivas. Panamá debería aplicar las medidas adoptadas por Belice, Costa Rica y El Salvador

para mejorar la cobertura y las prestaciones destinadas a las mujeres. Los países más pobres podrían proporcionar transferencias monetarias, condicionadas o no, destinadas específicamente a las mujeres y administradas por la seguridad social.

Sostenibilidad financiera. El pago de las cotizaciones por parte de los empleadores es obligatorio en todos los países de América Central y no debería eliminarse, como ha sido el caso en algunos regímenes privados. Es necesario reforzar las medidas encaminadas a tratar la evasión y las demoras en el pago de las cotizaciones, por ejemplo mediante el intercambio de datos con los organismos estatales encargados de la recaudación de impuestos y el establecimiento de sanciones severas para los que no cumplan, tal como se hace en Costa Rica. Convendría que determinados países reformaran su sistema fiscal para lograr una mayor eficacia de la recaudación, reducir los actuales efectos regresivos y ampliar la capacidad del Estado para proporcionar a los pobres pensiones financiadas con cargo a los impuestos.

Antes de la crisis, prácticamente todos los regímenes generaban superávits financieros, que disminuyeron entre 2008 y 2009 (no se dispone todavía de los datos correspondientes a 2010). Sin embargo, entre 2008 y 2009, el valor de los fondos de pensiones aumentó en la mayor parte de los países, pero disminuyó drásticamente en Chile, México y Perú. Los rendimientos de capital a corto plazo fueron, en su mayoría, negativos en 2008, pero pasaron a ser muy positivos en 2009, mientras que los rendimientos a largo plazo fueron positivos y generalmente crecientes entre 2008 y 2009. La composición de las carteras determinó en gran medida los rendimientos de capital: las carteras más diversificadas, con una importante inversión en valores, instrumentos extranjeros y fondos mutuos, se vieron afectadas a corto plazo, mientras que las carteras muy concentradas en la deuda pública y los depósitos bancarios obtuvieron mejores resultados. Con los rendimientos a largo plazo ocurrió lo contrario, lo que confirma la necesidad de diversificar las carteras para equilibrar los riesgos a largo plazo.

La recuperación económica mundial ha sido débil y los mercados financieros siguen siendo inestables. Esta situación hace necesario que la superintendencia de las pensiones, u otras autoridades competentes, revisen detenidamente las normas relativas a la composición de las carteras, los instrumentos de inversión y sus topes. Debería evitarse un cambio drástico hacia instrumentos de muy bajo riesgo, ya que ello afectaría a los rendimientos a largo plazo y, por lo tanto, al valor de las pensiones de los regímenes privados y al equilibrio financiero-actuarial de los regímenes públicos. Con el objetivo de minimizar los efectos negativos de la inestabilidad de los mercados de capitales en el nivel de las pensiones de las personas aseguradas durante posibles crisis futuras, en particular en lo referente al régimen privado de El Salvador, convendría establecer multifondos, como en el caso de Chile, México y Perú. Los asegurados podrían escoger entre varias carteras con diferente nivel de riesgo y rendimiento de capital, si bien la

superintendencia debería reglamentar la evolución hacia instrumentos de bajo riesgo para las personas que se acercan a la edad de jubilación.

Por último, a excepción de Costa Rica, los estudios actuariales llevados a cabo recientemente, basados en datos de 2008 o anteriores no tienen en cuenta los efectos negativos de la crisis en 2009. Por consiguiente, es necesario realizar lo antes posible estudios actuariales para evaluar las posibles repercusiones de la crisis en el equilibrio actuarial y poner en marcha los ajustes necesarios. Estos estudios deberían incluir un resumen comprensible de la situación actual de los regímenes y ofrecer alternativas para realizar un examen y debate públicos.

Bibliografía

- AIOS.** 2001-2009. *Boletín estadístico* (del núm. 6 al núm. 21). Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones. <http://www.aiosfp.org/estudios_publicaciones/estudios_pub_boletin_estadistico.shtml> (visitado el 13.06.11).
- AISS.** 2010a. *Una seguridad social dinámica: asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2010b. *Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Banco Mundial.** 2007. *Honduras informe sobre el gasto público*. Washington, DC. <<http://siteresources.worldbank.org/INTHONDURASINSPANISH/Resources/Honduras0PE-R0Espa1ol01Vol0112007.pdf>> (visitado el 13/06/11).
- Bertranou, F.; Solorio, C.; Ginneken, G. van. (comps.).** 2002. *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- BSSB.** 2008. *Eight actuarial comprehensive review of the Social Security Scheme (at 31 December 2008)*. Ciudad de Belice, Oficina de Seguridad Social.
- BSSB.** 2009. *Statistical abstract, 2008*. Ciudad de Belice, Oficina de Seguridad Social.
- BSSB.** 2010. *Statistical abstract, 2009*. Ciudad de Belice, Oficina de Seguridad Social.
- CCSS.** 2001-2008. *Anuario estadístico* (de 2000 a 2007). San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS.** 2004. *Costa Rica: Indicadores de seguridad social, 1999-2003*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS.** 2007. *Evaluación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS.** 2008. *Costa Rica: Indicadores de seguridad social, 2003-2007*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS.** 2009a. *Anuario estadístico (2008)*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.

- CCSS. 2009b. *Costa Rica: Indicadores de seguridad social, 2004-2008*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS. 2009c. *Observaciones al informe final elaborado por la firma Nathal Actuarios y Consultores*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CCSS. 2010. *OIT reafirma solidez financiera del sistema de pensiones de la CCSS*. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CEPAL. 2007. *Panorama social de América Latina, 2007*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2008. *Panorama social de América Latina, 2008*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2010. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CSS. 2009a. *Informe de gestión, 2004-2008*. Panamá, Caja del Seguro Social.
- CSS. 2009b. *Memoria, 2008*. Panamá, Caja del Seguro Social.
- CSS. 2010. *Memoria, 2009*. Panamá, Caja del Seguro Social.
- Durán Valverde, F. 2009. *Transiciones demográficas y vulnerabilidad actuarial de los sistemas de pensiones en Centroamérica: Visión comparativa* (Informe de conferencia, seminario de la CEPAL «Seminario internacional: Repensar lo social en tiempos de crisis», La Antigua, 28-29 de mayo). Lima, Organización Internacional del Trabajo — Oficina para los Países Andinos.
- Ginneken, W. van. 2010. «Extensión de la cobertura de la seguridad social: examen de datos recientes», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, núm. 1.
- IGSS. 2007. *Informe anual de labores, 2006*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2008a. *Informe anual de labores, 2007*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2008b. *Boletín de población protegida, 2007*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2009a. *Boletín de población protegida, 2008*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2009b. *Pensiones otorgadas programa de invalidez, vejez y sobrevivencia, 1948-2008*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2009c. *Portafolio de inversiones al 31 diciembre 2008*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IGSS. 2009d. *Informe de la valuación actuarial del programa de invalidez, vejez y sobrevivencia al 31 de diciembre de 2008*. Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- IHSS. 2006. *Estudio actuarial de IVM*. Tegucigalpa, Instituto Hondureño de Seguridad Social.
- IHSS. 2007. *Informe general del IHSS*. Tegucigalpa, Instituto Hondureño de Seguridad Social.

- IHSS. 2009. *Información estadística básica al 2008*. Tegucigalpa, Instituto Hondureño de Seguridad Social.
- INEC. 2008. *Encuestas de hogares de propósitos múltiples, 2008*. San José, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INSS. 2008. *Anuario estadístico, 2007*. Managua, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
- INSS. 2009a. *Anuario estadístico, 2008*. Managua, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
- INSS. 2009b. *Asegurados activos por régimen de seguro*. Managua, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
- INSS. 2010. *Propuesta de fortalecimiento del sistema de pensiones del INSS*. Managua, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
- ISSS. 2009. *Anuario estadístico, 2008*. San Salvador, Instituto Salvadoreño de Seguridad Social.
- Melinsky, E. 2009. *Informe final de valuación actuarial al 31.12.2008*. Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C. 2008a. *Reassembling social security: A survey of pension and health care reforms in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. 2008b. *Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America* (Social Policy and Employment Programme paper, núm. 36). Ginebra, UNRISD.
- Mesa-Lago, C. 2009a. «Re-reform of Latin American private pension systems: Argentinean and Chilean models and lessons», en *The Geneva Papers*, núm. 34.
- Mesa-Lago, C. 2009b. *Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social en Costa Rica* (Informe, núm. 15). San José, Estado de la Nación.
- Mesa-Lago, C. 2010. *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean: Lessons and policies*. Londres, University of London — Institute for the Studies of the Americas.
- Mesa-Lago, C. 2011. *Sistemas de pensiones en Centroamérica: Estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas para enfrentar la crisis actual y sus posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social*. San José, Programa Estado de la Región.
- Mesa-Lago, C.; Castaneda-Angarita, N. 2010. *Determinants of social insurance coverage in Latin America* (inédito). Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C.; De Franco, M. 2010. *Social protection in Central America* (Project implemented by IBF and BBA). Bruselas, Unión Europea.
- Nathal Actuarios y Consultores. 2008. *Informe final de la evaluación actuarial practicada al régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS*. San José.
- OIT. 2010. *La iniciativa del piso de protección social OIT-ONU: el papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Rofman, R.; Luccetti, L.; Ourens, G. 2008. *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*. Washington, DC, Banco Mundial.

Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos

SP. 2001-2009. *Revista de estadísticas previsionales*. San Salvador, Superintendencia de Pensiones.

SP. 2002-2009. *Boletín de rentabilidad*. San Salvador, Superintendencia de Pensiones.

SSA; AISS. 2010. *Social security programs through the world — The Americas, 2009*. Washington, DC, Administración de la Seguridad Social.

SUPEN. 2009a. *Estadísticas*. San José, Superintendencia de Pensiones.

SUPEN. 2009b. *Informe trimestral del sistema nacional de pensiones al 31 junio 2009*. San José, Superintendencia de Pensiones.