



## LOS MODELOS MIXTOS DE PENSIONES EN COSTA RICA Y URUGUAY: ALGUNAS LECCIONES PARA LA RE-REFORMA EN EL SALVADOR

Por Dr. Carmelo Mesa-Lago<sup>1</sup>

La seguridad social y, en específico, el sistema de pensiones es una de las líneas de investigación del programa de estudios sobre políticas públicas de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo). En El Salvador, la necesidad de una reforma al sistema de pensiones es un tema que se encuentra en el debate público desde finales de la administración del presidente Mauricio Funes (2009-2014). En el último semestre de 2015, la propuesta de crear un sistema mixto de pensiones ha comenzado a ser discutida entre los distintos sectores involucrados, a raíz de las declaraciones que funcionarios dieran en medios de comunicación. A la luz de esto, se ha evidenciado que existe poca claridad y desconocimiento sobre el funcionamiento de este tipo de sistemas; es por ello que para contribuir al conocimiento y un debate informado se invitó al Dr. Carmelo Mesa-Lago para que escribiera este documento en el que, a partir de su experiencia, analiza los sistemas mixtos en América Latina; y deriva lecciones para la re-reforma en El Salvador.

Dado que a la fecha que se concluyó este boletín no existe un documento que contenga la propuesta oficial de reforma del Gobierno, el Dr. Mesa-Lago ha basado su análisis en las publicaciones realizadas por los medios de comunicación y las presentaciones de las instituciones gubernamentales sobre esta propuesta. Esperamos que este boletín contribuya al conocimiento del funcionamiento de los sistemas mixtos, para enriquecer el debate de una reforma al sistema de pensiones en El Salvador.

FUNDAUNGO

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

En 2008, trece países en América Latina habían aprobado leyes de reforma estructural de pensiones que privatizaron total o parcialmente sus sistemas, incluyendo a El Salvador. A fines de 2015, su número se había reducido a nueve, porque dos de ellos aprobaron re-reformas que cerraron el pilar o sistema privado y lo pasaron al público, y dos países nunca llegaron a ejecutar la ley. De forma que hoy hay once sistemas públicos en la región.

Las reformas estructurales de pensiones han conformado tres modelos diversos: sustitutivo, paralelo y mixto. El cuadro 2 muestra qué países siguen cada uno de estos modelos, su fecha de inicio y sus características principales. El modelo sustitutivo que existe en Chile, México, El Salvador y la República Dominicana cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y lo sustituye por un sistema privado. Sus cuatro características son: contribución definida (igual en el tiempo), prestación no definida (incierto, porque resulta de los aportes o contribuciones a la cuenta individual y el rendimiento de la inversión), capitalización plena e individual (totalmente “fondeado”), y administración privada. Bolivia aplicó este modelo entre 1997 y 2010, cuando una re-reforma lo reemplazó por un sistema público aunque manteniendo las actuales cuentas individuales. En el modelo paralelo aplicado en dos países, Perú y Colombia, el sistema público no se cierra sino que se reforma, se crea un nuevo sistema privado, y los dos compiten entre sí.

El modelo mixto, en el que se centrará este estudio, es actualmente seguido en tres países: Uruguay, Costa Rica y Panamá; el mismo integra un pilar público (basado

en el antiguo sistema público) que otorga una pensión, con un segundo pilar privado que ofrece una pensión complementaria. Las características del pilar público son: contribución no definida (tiende a crecer en el tiempo<sup>3</sup>), prestación definida (porque la ley determina la fórmula para fijar la prestación), financiamiento por reparto o capitalización parcial colectiva, y administración pública. El pilar privado tiene sus cuatro características típicas, salvo que la administración es múltiple en Costa Rica y Uruguay (entes privados y públicos). Argentina implantó el modelo mixto entre 1994 y 2008, cuando una re-reforma cerró el pilar de capitalización y lo pasó al sistema público (Mesa-Lago, 2013)<sup>4</sup>. De los tres sistemas mixtos en operación, el de Panamá es el que tiene menos tiempo de funcionamiento (siete años) y su pilar privado es muy pequeño, por ello hemos seleccionado para este estudio los casos de Costa Rica y Uruguay, que tienen respectivamente, 14 y 19 años de funcionamiento y una experiencia rica y diversa.

El Gobierno de El Salvador ha propuesto una re-reforma centrada en un modelo mixto, si bien sus características aún no se han revelado.<sup>5</sup> A los efectos de que la ciudadanía entienda qué es un modelo mixto y cuáles son sus variantes, este estudio: 1) compara las características de los dos pilares en los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay; 2) evalúa sus impactos en diez principios de seguridad social forjados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y 3) reflexiona sobre la aplicabilidad de los dos modelos mixtos y extrae lecciones para la re-reforma salvadoreña. Además se compara, siempre que es posible, la situación actual del sistema previsional de El Salvador, con las de los otros dos países, a fin de sentar una base para las lecciones.

El autor ha demostrado en múltiples publicaciones que no existe un modelo de reforma de pensiones aplicable a todos los países, como inicialmente mantuvo el Banco Mundial en 1994, debido a las importantes diferencias en variables como la estructura del mercado de trabajo (una mayoría formal o informal), el desarrollo del mercado de

capitales (necesario para lograr una cartera de inversiones diversificada), la incidencia de pobreza (que puntualiza la necesidad y tamaño de pensiones no contributivas para los pobres), el tamaño potencial de asegurados (que determina el número de administradoras que podrá funcionar), etc. Por ello argumentó que el modelo sustitutivo chileno no era aplicable a El Salvador y que su copia acarrearía severos problemas; así pronosticó que solo funcionarían dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), tal y como ocurrió (Mesa-Lago y Durán, 1998). Debido a todo esto, Fundaungo recomendó en 1994 un modelo mixto y otras medidas que forjarían un sistema previsional mejor adaptado a las características salvadoreñas y, por tanto, mucho más viable (Mesa-Lago, Córdova y López, 1994). Antes de entrar en el análisis hay que explicar ciertas diferencias socio-económicas substanciales que existen entre los tres países, a fin de poder juzgar la viabilidad de los dos modelos mixtos y sus lecciones para El Salvador.

Las variables económico-sociales de Uruguay y Costa Rica (presentadas en el cuadro 1) se ordenan muy por encima de las salvadoreñas. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), los dos primeros se colocan en el grupo de países con alto desarrollo humano; mientras que, El Salvador está en el grupo de desarrollo mediano, 47 a 65 lugares por debajo de los otros dos. El ingreso nacional per cápita en dólares internacionales de El Salvador es al menos la mitad del correspondiente a Costa Rica y Uruguay (por lo que su capacidad para financiar pensiones es menor), y la esperanza de vida es inferior (uno de varios indicadores que indican una población menos envejecida). El tamaño de la fuerza de trabajo informal es crucial porque hace muy difícil la extensión de la cobertura contributiva; basado en trabajadores independientes (por cuenta propia) que es el componente mayor, el porcentaje salvadoreño casi duplica el de los otros dos países. Por último, la incidencia de pobreza salvadoreña es siete veces la uruguayana y más del doble que la costarricense; esto hace importante un programa de pensiones no contributivas que reduzca la pobreza.

**Cuadro 1. Comparación de variables económico-sociales entre los tres países, 2013**

Países	IDH		PNI p/c US\$	Esperanza de vida (años)	Independientes (%)	Índice de pobreza (%)
	Marcas	Orden				
Uruguay	0,790	50	18.108	77,2	17,8	5,6
Costa Rica	0,763	68	13.012	79,9	14,8	17,7
El Salvador	0,662	115	7.240	72,6	31,8	40,9

Fuente: Cepal, 2014; PNUD, 2015.

Cuadro 2. Taxonomía de Reformas de Pensiones y Sistemas Privados y Públicos en América Latina, 2014

Modelo, país y año inicio reforma	Sistema	Contribución	Prestación	Financiamiento	Administración
<b>Privados (Reforma Estructural)</b>					
<b>Modelo Substitutivo</b>					
Chile (1981)					
México (1997)	Privado	Definida	No definida	Pleno (cuentas individuales)	Privada
El Salvador (1998)					
Rep. Dominicana (2003) <sup>a</sup>					
<b>Modelo Paralelo</b>					
Perú (1993)	Público o privado	No definida	Definida	Reparto <sup>§</sup>	Pública
Colombia (1994)		Definida	No definida	Pleno	Privada <sup>h</sup>
<b>Modelo Mixto</b>					
Uruguay (1996)	Público y privado	No definida	Definida	Reparto	Pública
Costa Rica (2001) <sup>b</sup>		Definida	No definida	Pleno	Múltiple
Panamá (2008)					
<b>Privados con Re-reforma</b>					
Chile (2008)	Solidario y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto Pleno	Pública Privada
Argentina (2008) <sup>c</sup>	Público	No definida	Definida	Reparto	Pública
Bolivia (2010) <sup>d</sup>	Público y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto Pleno	Pública Pública
<b>Públicos</b>					
Brasil <sup>e</sup>					
Cuba <sup>e</sup>					
Ecuador <sup>f</sup>					
Guatemala					
Haití	Público	No definida	Definida	Reparto	Pública
Honduras					
Nicaragua <sup>f</sup>					
Paraguay <sup>e</sup>					
Venezuela <sup>e</sup>					

<sup>a</sup> Solo el programa contributivo ha sido implementado, los otros dos programas no estaban en funcionamiento en 2014. <sup>b</sup> Todos los asegurados están tanto en el pilar público como el privado. <sup>c</sup> Argentina tenía un pilar privado en el sistema mixto de 1993 a diciembre de 2008 con 54 % de los asegurados contribuyentes; una ley nacionalizó el pilar privado y lo integró con lo que quedaba del sistema público. <sup>d</sup> Bolivia tenía un sistema privado hasta 2010 con 100 % de los asegurados contribuyentes, el sistema fue nacionalizado y hecho público; pero retuvo las cuentas individuales, que serán administradas desde 2016 por una aseguradora pública. <sup>e</sup> Reformas paramétricas recientes; Costa Rica la hizo en el pilar público en 2005. <sup>f</sup> Ecuador y Nicaragua promulgaron leyes privatizadoras que no se implementaron. <sup>§</sup> Capitalización parcial colectiva en pilares públicos de Costa Rica y Panamá, los sistemas públicos de Colombia y Perú, y los sistemas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. <sup>h</sup> Administradoras múltiples (privadas, públicas o mixtas) en Colombia, México y República Dominicana, así como en el pilar público en los modelos mixtos.

Fuente: elaboración del autor basado en Mesa-Lago, 2008 actualizado con legislación de los países.

## 2. COMPARACIÓN DE LOS MODELOS MIXTOS Y EL SISTEMA SALVADOREÑO

Los sistemas mixtos son multipilares integrados, así Costa Rica y Uruguay tienen cuatro pilares:

**Pilar 0** es público, financiado por el fisco, otorga una pensión no contributiva focalizada en los pobres con prueba de ingreso.

**Pilar 1** es obligatorio, público de prestación definida, de reparto o de capitalización parcial colectiva, se financia con aporte tripartito y provee una pensión, principal en Costa Rica y básica en el Uruguay.

**Pilar 2** es obligatorio, de capitalización con cuentas individuales, propiedad de los asegurados, y contribución definida, financiado por el trabajador; este pilar paga una pensión suplementaria (adicional a las del pilar 1), basada en lo acumulado en la cuenta individual (aporte más rendimiento) y las tablas de mortalidad.

**Pilar 3** es voluntario con similares características a 2, y paga otra pensión suplementaria (ver cuadro 3).

Hay diferencias importantes entre los dos sistemas mixtos. En Costa Rica, los asegurados al tiempo de la reforma estructural fueron obligados a entrar al sistema mixto, así como los futuros ingresantes en el mercado de trabajo, de manera que todos los asegurados están en los pilares 1 y 2, y el sistema público antiguo se convirtió en el pilar 1. Por el contrario, en el Uruguay al tiempo de la reforma en 1996, los asegurados se dividieron por edad e ingreso: los menores de 40 años y con un ingreso mensual de US\$400 o más entraron al sistema mixto; mientras que, los mayores de 40 años y menos de US\$400 se quedaron en el sistema público anterior a la reforma.<sup>6</sup>

La razón de la división fue que los jóvenes con ingresos relativamente bajos tendrían más tiempo para ahorrar en el pilar 2; mientras que, los de mayor edad e ingresos superiores tenían menos tiempo y les convenía más quedarse en el sistema público. Actualmente, la distribución de la contribución o aporte entre los dos pilares se hace de acuerdo con el ingreso: hasta US\$1.549 mensuales se asigna todo al pilar 1; más de esa suma y hasta US\$4.647, se asigna al pilar 1 y el excedente al pilar 2, y más de la última suma puede aportarse voluntariamente al pilar 3.<sup>7</sup> Los trabajadores asignados al pilar 1 pueden optar por mover la mitad de sus contribuciones a las cuentas individuales. Nótese que el pilar 1 uruguayo continúa incorporando cotizantes, puesto que los menores de cierto ingreso entran solo en ese pilar; mientras que, los que tienen un ingreso mayor, parte de la contribución va al pilar 1 y parte al pilar 2.

La administración en los pilares 0 y 1 es por entidades de seguridad social: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en Costa Rica; y Banco de Previsión Social (BPS), en Uruguay; la administración de los pilares 2 y 3 es por Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), en Costa Rica; y Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), en Uruguay.

Los aportes en Uruguay son mucho mayores que en Costa Rica: el del trabajador (15 %) es el más alto en toda la región y constituye 67 % del aporte total versus 33 % del empleador (Camerano, 2015); dicho 15 % se aplica al ingreso imponible y se destina al pilar 1 o 2 según se ha explicado. El aporte del empleador (7,5 % y mayor en otras entidades públicas) va todo al pilar 1. El aporte total es de 22,5 %, entre los tres más altos en la región.<sup>8</sup>

En Costa Rica el trabajador aporta 2,84 % al pilar 1; el empleador, 5,08 %; y el Estado, 0,58 %, para un total de 8,5 %; el aporte al pilar 2 es de 1 % el trabajador y 3,25 % el empleador; la suma del aporte a los dos pilares es 12,75 %, algo más de la mitad que Uruguay. En El Salvador, las contribuciones son: 7 % del trabajador y 7 % del empleador en el Sistema de Pensiones Público (SPP); 6,25 % y 6,75 % en el Sistema de Ahorro Privado (SAP), respectivamente, con totales de 14 % y 13 %, superiores a Costa Rica, pero muy inferiores a Uruguay. En Costa Rica y El Salvador, el trabajador aporta menos del 50 % de la contribución total y cumple con la norma de la OIT, pero en Uruguay ocurre lo opuesto y se viola la norma. La recaudación en los dos sistemas mixtos es centralizada, en Costa Rica por una entidad paraestatal (Sicere; y en Uruguay, por el BPS, lo cual reduce los costos y facilita el pago a los empleadores; por el contrario, en El Salvador la recaudación es por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y contribuye a los altos costos administrativos.

En ambos sistemas mixtos, el pilar 1 es de prestación definida; mientras que, los pilares 2 y 3 son de contribución definida. El pilar 0 es de reparto en los dos; el pilar 1 es también de reparto en Uruguay, pero en Costa Rica es de Capitalización Parcial Colectiva (CPC); los pilares 2 y 3 son de capitalización plena individual (totalmente “fondeados”) en ambos países. La deuda implícita previsional (el valor presente de las obligaciones futuras) se hace explícita solo parcialmente, porque el pilar público de reparto/CPC continúa. El déficit en el pilar 1 de reparto es cubierto por el Estado en Uruguay; mientras que, en Costa Rica tanto el potencial déficit como la deuda implícita previsional no son un problema si la CPC en el pilar 1 está en equilibrio (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Características generales de los pilares en los dos sistemas mixtos, 2014**

Pilares y sus características	Costa Rica	Uruguay
<b>Pilar 0</b>		
Pensión no contributiva	Sí	Sí, hay dos programas
Edad	65, inválidos, viudas y huérfanos	65-70 y 70 <sup>c</sup> e inválidos
Monto mensual (US\$)	138	299
Prueba de ingreso	Sí, no puede tener otros ingresos	Sí, no puede tener otros ingresos
Tipo de financiamiento	Reparto	Reparto
Administrador	CCSS	BPS
<b>Pilar 1</b>		
Sistema público antiguo	Se convierte en pilar 1	Se mantiene con parte de asegurados
Asignación entre pilares 1 y 2 <sup>a</sup>	Obligatorio para todos los antiguos y nuevos afiliados estar en ambos pilares	Hasta US\$1.549 a reparto solo; <sup>d</sup> de US\$1.549 a US\$4.647 a reparto por 1er tramo y a capitalización por 2do.
Importancia de la pensión	Principal	Básica
Edad/años de contribución	65/20 o 60/38 mujer y 62/38 hombre	60/30 o desde 65/25 a 70/15
Contribución (% del salario)	8,50	22,5 a 34,5
Trabajador	2,84	15,0 <sup>e</sup>
Empleador	5,08	7,5, 15,0 y 19,5 (según el ente)
Estado	0,58	Impuestos y transferencias fiscales
Recaudación	Centralizada	Centralizada
Cálculo de la pensión	Ley fija TR aplicada a salario promedio en un número de años, más fracción por cada año extra	Ley fija TR aplicada a salario promedio en un número de años, más fracción por cada año extra.
Tipo de financiamiento	Capitalización Parcial Colectiva	Reparto
Deuda implícita previsional	No se hace explícita, se pospone	No se hace explícita, se pospone
Cubre déficit del sistema público	No hay, financiado por CPC	Sí
Administrador	CCSS	BPS
<b>Pilar 2</b>		
Importancia monto pensión	Complementaria	Principal
Edad/años contribución	Igual que en pilar 1	65, no años específicos aportes o 60/30
Contribución (% del salario)	4.25 <sup>b</sup>	15,0 <sup>e</sup>
Trabajador	1,00	15,0 <sup>e</sup>
Empleador	3.25	0
Cálculo pensión	Basado en acumulado en cuenta individual y tablas de mortalidad	Basado en acumulado en cuenta individual y tablas de mortalidad
Deuda implícita previsional	Se hace explícita	Se hace explícita
Administradoras	OPC	AFAP
<b>Pilar 3</b>		
Voluntario	Sí	Sí, más de US\$4.647
Contribución solo trabajador	Sí	Sí, empresa puede por convenio
Administradoras	OPC	AFAP

<sup>a</sup>Al inicio del sistema los que tenían menos de 40 años de edad y US\$400 o más entraron al mixto, y aquellos mayores de 40 y con menos de US\$400 quedaron en el público. <sup>b</sup>Se hacen transferencias de los aportes al seguro de desempleo y ahorro del trabajador. <sup>c</sup>Entre 65 y 70 años subsidio pagado por el fisco, con 70 años y más pensión financiada con aportes tripartitos. <sup>d</sup>Estos pueden afiliarse al sistema mixto aportando la mitad de su contribución al pilar 1 y la otra mitad al pilar 2. <sup>e</sup>El 15 % se aplica al pilar 1 o al pilar 2 según tramo de ingreso. Fuente: elaboración del autor basado en legislación; Acuña y otros, 2015; BPS, 2015a, 2015b ; CCSS, 2015a, 2015b; Filgueira y Espíndola, 2015.

**Pilar 0.** Las edades para acceder a la pensión no contributiva son 65 en Costa Rica; y, 65-70 y 70 o más en Uruguay; los inválidos también pueden acceder a la pensión; y el beneficiario no puede recibir otra pensión y debe pasar una prueba de ingreso. En Uruguay, 97,4 % de la población de 65 años y más está cubierta por pensiones; pero de ello, 90 % es a través de las contributivas y solo 7 % por las no contributivas, ello se debe a que los pilares 1 y 2 tienen una gran cobertura, por lo que es menos necesario el pilar 0 (Lazo, 2014; Filgueira y Espíndola, 2015). En Costa Rica, el 56,7 % de la población de 65 años y más está cubierta por todas las pensiones, de lo cual 39,1 % es por las contributivas y 17,6 % por las no contributivas (Castillo, 2015), debido a que la cobertura por los pilares 1 y 2 es menor que en Uruguay, de ahí que el pilar 0 es más importante.<sup>9</sup> En El Salvador, la pensión no contributiva se otorga a los mayores de 70 años, que no reciben pensión y viven en municipios con pobreza extrema severa o alta; solo cubre al 5 % de la población total en pobreza extrema;<sup>10</sup> en El Salvador, la edad requerida es mayor a la de los otros dos países y parece tener un grado de cobertura inferior, aunque las comparaciones no son estrictamente posibles.

**Pilar 1.** La pensión pagada en este pilar es la principal en Costa Rica; mientras que es suplementaria en Uruguay, lo opuesto ocurre en el pilar 2. En Costa Rica, para el retiro ordinario se requieren 65 años de edad con 20 años de contribución (igual en ambos sexos); para el retiro anticipado, la mujer 60 con 38 y el hombre 62 con 38. En Uruguay, para la jubilación común la edad es 60 con 30 años de contribución, y para edad avanzada la edad es 65 con 25 años de aportes, con otras combinaciones hasta edad 70 con 15 años de aportes. En El Salvador, las edades son inferiores a las de los otros dos países y de las más bajas en la región: 55 la mujer y 60 el hombre, con 25 años de contribución que son más largos que en el retiro ordinario en Costa Rica; las edades efectivas promedio son 58 y 62 (60 y 65 en el SAP).

Las fórmulas para calcular la pensión en el pilar 1 son diferentes en los tres países. En Costa Rica, las Tasas de Reemplazo (TR) varían según se incrementa el salario mínimo recibido, de 43 % a 52 %, que se aplican al salario promedio de 20 años de contribución (ajustados a la inflación), más un incremento de 1 % por cada año de contribución después de los 20 años. En Uruguay, para la jubilación común, la TR es 45 % del salario promedio de los mejores 20 años, incrementados en 5 %, con porcentajes adicionales por años extra de contribución. Para la jubilación por edad avanzada, la TR es 50 % del salario promedio, más 1 % por cada año adicional.<sup>11</sup> La TR máxima es 82,5 %. En El Salvador, las tasas de reemplazo son muy diversas: en el SPP fluctúan entre 63 % y 69 % del último salario para solo

7 % de los afiliados; mientras que, en el SAP, desde 65 % a 68 % en optados A y B que tienen solo 11 % de los afiliados; pero entre 39 % y 43 % para los obligados que abarcan 82 % de los afiliados (Gobierno de El Salvador, 2015). De manera que 82 % de los afiliados tendrá TR mucho menores a las de Costa Rica y Uruguay y por debajo de la tasa mínima de 45 % fijada por la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las pensiones se ajustan en Costa Rica cada seis meses, basadas en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cambio salarial, el estado financiero del fondo y el estudio actuarial; en Uruguay, de acuerdo con la variación de los salarios al tiempo que se hace para los empleados del gobierno central; mientras que, en El Salvador, el ajuste se deja a la discreción del gobierno.

**Pilar 2.** Hay diferencias importantes en las características del pilar 2 entre los dos modelos mixtos, y aquellas se compararán con las características del actual sistema de capitalización en El Salvador (cuadro 4).

La tendencia general en los sistemas de capitalización en la región muestra un descenso consistente de la proporción de afiliados que contribuye, debido a que muchos de los afiliados se registran pagando la contribución y después salen del mercado de trabajo o pasan del sector formal al informal. Entre todos los países en 2014, Uruguay tenía la mayor proporción con 62 %; Costa Rica se colocaba en quinto lugar con 43 %; y El Salvador, en el último con 25 %, o sea, solo uno de cuatro afiliados contribuye (autor basado en FIAP, 2015; SSF, 2015).

En los tres países, la pensión en los pilares 2 y 3 se calcula con lo acumulado en la cuenta individual (aporte y rendimiento de la inversión), y tablas de mortalidad basadas en la expectativa de vida. El porcentaje del salario depositado en la cuenta individual es 11,79 % en Uruguay, 10,8 % en El Salvador y solo 4,25 % en Costa Rica; la razón del bajo nivel en el último, es que el pilar 1 paga la pensión principal y el pilar 2 una complementaria. En el diseño de la reforma estructural se evitaron contribuciones adicionales de trabajadores y empleadores, por medio de transferencias de aportes desde otros dos programas al pilar 2, por ello Costa Rica tiene también la menor contribución entre los tres países.

Al tiempo del retiro, Costa Rica es el que ofrece más opciones al asegurado: una renta programada o una vitalicia; mientras que, Uruguay solo permite la vitalicia; y El Salvador, la programada (la ley estipuló la vitalicia, pero no se ha promulgado el reglamento). La renta programada adolece del problema de que la pensión puede

**Cuadro 4. Características del Pilar 2 de capitalización en modelos mixtos y actual sistema de capitalización en El Salvador, 2014-2015**

Características Pilar 2 capitalización	Sistemas mixtos		Sistema de El Salvador
	Costa Rica	Uruguay	
Relación afiliados/cotizantes (%)	43,4	62,1	25,0
<b>Nombre administradoras</b>	OPC	AFAP	AFP
Número	6	4	2
De ellas, públicas <sup>a</sup>	4	1	0
% de afiliados en administradoras públicas	87	39	0
Pensión mínima garantizada	Sí <sup>b</sup>	Sí <sup>b</sup>	Sí <sup>b</sup>
Bono de reconocimiento	No <sup>c</sup>	No <sup>c</sup>	Sí
Depósito en cuenta individual (% salario)	4,25	11,79	10,8
<b>Comisiones (%)</b>			
Administración (sobre salario)	0	1,74	1,132
Prima riesgos I-M (sobre salario)	0 <sup>d</sup>	1,47	1,008
Sobre el saldo (en cuenta individual)	0,7	0,00154	No
<b>Opciones de tipo de pensión</b>			
Programada	Sí	No	Sí
Vitalicia	Sí	Sí	No
Traspasos/cotizantes (%)	4,5	0,8	0,07
Fondo acumulado (millones US\$)	6.030	10.950	8.054
% del PIB	12,1	19,0	33,2
Distribución de la cartera invertida (%)	100,0	100,0	100,0
Estado	71,8	66,7	79,3
Empresas	6,0	11,1	5,7
Financieras	14,7	3,4	5,6
Extranjero	4,1	10,6	8,5
Otros	3,4	8,2	0,8
<b>Rendimiento (%)</b>			
Real bruto histórico (desde inceptión)	4,29	8,05	7,96
Real bruto anual, 2014	2,67	4,75	3,40

<sup>a</sup> Deben ser sociedades anónimas con normas similares al resto aunque tienen ciertas ventajas especialmente en Uruguay.

<sup>b</sup> En Costa Rica y Uruguay se otorga por el pilar 1; mientras que, en El Salvador, el Estado la financia en el pilar 2 una vez agotada la cuenta individual; requiere 30 años de aportes en Uruguay, 20 en Costa Rica y 25 en El Salvador. <sup>c</sup> No necesario porque el pilar 1 no se cerró. <sup>d</sup> Está incluido en el 8,5 % que se paga al pilar 1.

Fuente: elaboración del autor basado en legislación; BPS, 2015a; FIAP, 2015; Lagomarsino, 2015; SSF, 2015; SUPEN, 2015; PIB de [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com)

terminarse antes de la muerte del asegurado y este queda desprotegido.<sup>12</sup> En Costa Rica y Uruguay dicho problema se compensa con la pensión del pilar 1, pero recuérdese que en Uruguay la pensión del pilar 2 es la principal. En este aspecto, Costa Rica aventaja a los otros dos países.

En los dos sistemas mixtos, el Estado garantiza la pensión mínima. En El Salvador, si el asegurado cumple los requisitos para jubilarse; pero su pensión resulta inferior a la mínima, recibe esta financiada con lo acumulado en su cuenta individual hasta que se acaba y

después el Estado se hace cargo. Costa Rica y Uruguay no pagan el bono de reconocimiento porque no cerraron el sistema público, el cual se convirtió en el pilar 1, de manera que todos los asegurados mantuvieron sus contribuciones en dicho pilar. Por el contrario, en El Salvador se cerró el sistema público para nuevos afiliados y a todos los que se pasaron al privado hay que reconocerles el pago de sus contribuciones mediante un certificado de traspaso, aunque con restricciones (Mesa-Lago, 2011).

Los países con un número pequeño de asegurados, como los tres en este estudio, confrontan una barrera para establecer muchas administradoras y, por tanto, falta de competencia que es la base esencial del sistema privado. En El Salvador (como en Bolivia) hay solo dos AFP que constituyen un duopolio. Costa Rica y Uruguay obviaron este problema porque permiten administradoras tanto privadas como públicas: en Costa Rica hay cuatro públicas (BCR, BN Vital, CCSS y Popular) que agrupan 81 % del total de asegurados; Uruguay tiene una pública (AFAP República) con 39 % de los asegurados y 52 % del fondo (BPS, 2015a; Supen, 2015). En Costa Rica y Uruguay, las administradoras públicas Popular y AFAP República tienen la ventaja que se les asignan automáticamente los nuevos afiliados que no escogen una administradora, además AFAP República es la única que provee garantías estatales en caso de quiebra. Usualmente, las administradoras privadas son de giro exclusivo, solo pueden dedicarse a gestionar fondos de pensiones, y tienen que crear una infraestructura propia a nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo cual es muy costoso. Sin embargo, Costa Rica permite la constitución de OPC, además de por instituciones públicas, por bancos privados, organizaciones sociales y fondos ocupacionales. Un indicador de competencia son los traspasos anuales de cotizantes entre las administradoras: 4,5 % en Costa Rica, 0,8 % en Uruguay y 0,07 % en El Salvador, otro indicador de la falta de competencia en el último país. Los dos sistemas mixtos tienen recaudación centralizada, lo cual reduce considerablemente los gastos debido a economías de escala; mientras que, en El Salvador las AFP se ocupan de la recaudación.

Cuando no hay competencia, los costos administrativos son altos. Esto no ocurre en Costa Rica donde desde 2011 hay solo una comisión de 0,7 % sobre el saldo de la cuenta individual<sup>13</sup> (se terminó la comisión sobre el salario); la prima de invalidez y sobrevivientes está incluida en la contribución de 8,5 % al pilar 1. Uruguay tiene el total de comisiones más prima mayor (3,2 %) entre los nueve sistemas privados de la región; la comisión más alta después de Perú y la prima mayor después de Bolivia y Colombia, pero la comisión sobre el saldo es solo de 0,00154 %. La AFAP pública rebajó la comisión sobre el salario a 0,8 % en 2015, la mitad de la comisión promedio de las AFAP privadas, pero no ha ocurrido un traspaso substantivo a la primera; por otra parte, la prima la fija el monopolio factual del Banco de Seguros del Estado (Lagomarsino, 2015).<sup>14</sup> El Salvador se coloca entre los dos países, con una comisión de las AFP de 1,132 % y una prima de 1,008 % (2,14 % en total), y no hay comisión sobre saldo (comparaciones basadas en FIAP, 2014).

El fondo acumulado en las cuentas individuales en 2014 era US\$10.950 millones en Uruguay, US\$8.054

millones en El Salvador y US\$6.090 millones en Costa Rica; en relación con el PIB era 33,2 % en El Salvador, 19 % en Uruguay y 12,1 % en Costa Rica. De manera que Costa Rica tiene la menor acumulación y porcentaje del PIB; Uruguay, la más alta acumulación y la segunda proporción del PIB; y El Salvador, la segunda acumulación y la proporción mayor del PIB. Estas diferencias se explican por varias razones: 1) El Salvador tiene solo un sistema de capitalización; mientras que, los dos sistemas mixtos tienen el pilar 1, y hay menor acumulación en el pilar 2; 2) Costa Rica tiene el sistema mixto más nuevo y el menor número de asegurados; también el porcentaje de depósito es el más bajo en la cuenta individual entre los tres países (4,25 %), seguido por El Salvador (10,8 %) y Uruguay (11,79 %); y 3) el monto del PIB es muy superior en Uruguay y Costa Rica que en El Salvador (lo que aumenta la proporción sobre el PIB en este último).

El rendimiento bruto anual del fondo invertido, ajustado a la inflación, desde la creación del sistema hasta 2014 fue 8,05 % en Uruguay, de 7,96 % en El Salvador y 4,29 % en Costa Rica. En todos los países el rendimiento fue alto al inicio del sistema y ha descendido, así el rendimiento anual bruto real en 2014 fue 4,75 % en Uruguay, 3,40 % en El Salvador y 2,67 % en Costa Rica, lo cual hace probable que decrezca el monto de las pensiones futuras.<sup>15</sup> Parte de la explicación está en la distribución de la cartera de inversión del fondo. Uruguay, que tiene el mayor rendimiento, también tiene la menor inversión en deuda pública (66,7 %) y la mayor en emisiones extranjeras (10,6 %), tranzadas en la bolsa de valores de Montevideo. El Salvador y Costa Rica tienen las mayores proporciones en deuda pública (79,3 % y 71,8 %), no solo entre los tres países, sino también entre los nueve sistemas privados; por otra parte, Costa Rica tiene la inversión menor en emisiones extranjeras (4,1 %) seguida de El Salvador (8,5 %), que se ordenan séptimo y sexto entre los nueve sistemas privados (FIAP, 2015). Los intereses de la deuda pública tienden a ser bajos y sometidos a decisiones estatales; mientras que, los instrumentos extranjeros en el largo plazo generan rendimientos mayores; pero están sometidos a la volatilidad del mercado internacional y crisis como la de 2008-2009 que redujeron fuertemente el valor del fondo.

**Pilar 3.** Este pilar es voluntario en ambos países. En Costa Rica, los aportes del trabajador al pilar 3 (administrado por las OPC)<sup>16</sup> no pagan impuestos, y dicho pilar facilita a los asegurados la pensión anticipada cuando carecen de las cotizaciones suficientes, ya que estas pueden ser suplementadas por el fondo de pensión complementaria, con cierta edad y aportes; también puede extraerse lo depositado antes de la edad en caso de

invalidez, enfermedad terminal o muerte del asegurado. En Uruguay, además de las contribuciones del trabajador a las AFAP, existen “depósitos convenidos” por una tercera persona, usualmente el empleador, como una vía de otorgar beneficios a su trabajador cuando se aproxima al retiro. Tanto las contribuciones voluntarias como las obligatorias están gravadas por el impuesto sobre la renta. La contribución del empleador mediante depósito convenido puede deducirse siempre que cumpla con los requisitos legales (Acuña y otros, 2015; Lagomarsino, 2015). En El Salvador las contribuciones voluntarias del trabajador son deducibles del impuesto sobre la renta hasta el 10 % del ingreso base de cotización; las contribuciones obligatorias y voluntarias del empleador son deducibles del impuesto sobre la renta.

### 3. IMPACTO EN PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y COMPARACIÓN CON EL SALVADOR

En esta sección se evalúa el impacto de los dos sistemas mixtos en diez principios de la seguridad social forjados por Convenios, Recomendaciones y documentos de la OIT (ver Mesa-Lago, 2008) y se hacen comparaciones con los efectos del actual sistema previsional de El Salvador. Para un resumen véase el cuadro 5, otra información proviene de los cuadros 3 y 4.

**1. Diálogo social.** Tanto en Costa Rica como en Uruguay hubo una discusión pública sobre la reforma estructural, con diversas propuestas y debate parlamentario, dando lugar a reformas consensuadas.<sup>17</sup> En El Salvador faltó dicho consenso y el debate fue sesgado; un estudio hecho por el autor con un reputado actuario propuso un sistema mixto con cálculos actuariales que demostraban tener costos de transición menores al proyecto gubernamental sustitutivo; nuestra propuesta fue contrapuesta por otra hecha por un ingeniero comercial chileno (no un actuario) cuyas proyecciones y cálculos se probó eran incorrectos; la reforma se aprobó por mayoría del partido Arena en la Asamblea Legislativa (Mesa-Lago y Durán, 1998).

**2. Cobertura universal.** En 2014, la cobertura en pensiones de la PEA uruguaya era de 80 % (excluyendo alrededor de 6 % en las cajas paraestatales, las Fuerzas Armadas y la policía), por lo cual era la mayor en la región y con tendencia creciente; mientras que, la cobertura costarricense era de 64 % (excluyendo los esquemas judicial y magisterial), se ordenaba tercera en la región y también exhibía una tendencia ascendente.<sup>18</sup> En los dos países la cobertura de los trabajadores independientes es obligatoria, pero en Uruguay se ha extendido más; la implantación en Costa Rica ha sido gradual (se estipuló en 2000 y se inició en 2005), con el incentivo de un subsidio a los independientes de bajo ingreso, igual a la contribución

del empleador.<sup>19</sup> En El Salvador, la cobertura de la PEA era 24 % en 2014, muy inferior a la de los otros dos países y menor a la de 26,7 % en 1998 cuando se hizo la reforma estructural (es la segunda más baja entre los nueve países con sistemas privados). Esta magra protección es en buena medida resultante del alto porcentaje de la fuerza laboral que es independiente o informal, comparado con lo opuesto en los otros dos países. Además, la cobertura de los independientes es voluntaria; la Ley SAP estipuló que se dictaran regulaciones para la incorporación de los independientes y otros trabajadores difíciles de afiliar, pero no se ha ejecutado.

Costa Rica y Uruguay otorgan una pensión no contributiva focalizada y con prueba de ingreso, pero no universal; en El Salvador la pensión es también focalizada, de baja cobertura y monto; fue introducida en 2010, muchas décadas después que en los otros dos países. El porcentaje de la población de 65 y más años, cubierta por pensiones contributivas y no contributivas, es 97 % en Uruguay, 57 % en Costa Rica y 17 % en El Salvador, notoriamente inferior a los otros dos<sup>20</sup> (Mesa-Lago, 2014; BPS, 2015a; Castillo, 2015). Teniendo en cuenta el año de inicio del sistema y las estadísticas disponibles, estas pensiones habían contribuido a reducir la incidencia de pobreza en 2013: de 18 % (2007) a 5,6 % en Uruguay, de 21 % (2005) a 18 % en Costa Rica, y de 48 % (2010) a 41 % en El Salvador (Cepal, 2014). Se estima que con un monto relacionado con la línea de pobreza y el monto actual de la pensión, el costo fiscal adicional de universalizar la pensión no contributiva sería de 0,68 % del PIB en Costa Rica, 1,11 % en El Salvador y 1,15 % en Uruguay (Filgueira y Espíndola, 2015). El costo de extender dicha pensión a todos los pobres sería mucho menor.

**3. Unificación y trato uniforme.** Costa Rica tiene el sistema de pensiones más unificado y uniforme, bajo la CCSS, no hay programas separados para las fuerzas armadas (no existen) ni funcionarios públicos, salvo el poder judicial y uno en transición para maestros.<sup>21</sup> Uruguay tiene un sistema más fragmentado: el BPS agrupa programas (con normas iguales de cálculo de beneficios, pero algunas cotizaciones diferentes) para trabajadores en industria y comercio, empleados civiles y escolares, trabajadores rurales y domésticos; además hay tres esquemas paraestatales (banca, notarios y profesionales universitarios) así como fondos separados para los militares y los policías, todos con condiciones de acceso y prestaciones diversas. El BPS administra los pilares 0 y 1, recauda todas las contribuciones, lleva las historias laborales, paga las pensiones, etc. El Salvador tiene un sistema segmentado, pero menos que el de Uruguay. El SPP comprende dos esquemas de beneficio definido y reparto para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y para el Instituto Nacional de Pensiones de los

Cuadro 5. Efectos sobre principios de seguridad social de los modelos mixtos y El Salvador, 2014

Principios	Costa Rica	Uruguay	El Salvador
<b>1. Diálogo social</b>	Sí, muy amplio	Sí, muy amplio	No
<b>2. Cobertura</b>			
% PEA	64 ↑	80 ↑	24 ↓
% población 65 y más	57 ↑	97 ↑	17 ↑
Independientes	Obligatoria, gradual	Obligatoria, muy extendida	Voluntaria <sup>a</sup>
<b>3. Trato uniforme (esquemas separados)</b>	No hay FFAA, quedan Judicial y Magisterio (en transición)	BPS (Industria Comercio, Civil, Escolar, Rural y Doméstico), FFAA y policía, 3 paraestatales	SAP (obligados y optados), SPP (ISSS y Inpep), Ipsfa. SPSU (2010-2014) incumplido
<b>4. Suficiencia, tasa de reemplazo (TR)</b>	Pilar 1: 43-52 % del promedio salarial de 20 años, más 1 % por cada año extra. Pensión no contributiva 50 % de la pensión mínima contributiva	Pilar 1: 45-82 % del promedio salarial de 20 mejores años, más 5 %. Pensión no contributiva igual a la pensión mínima contributiva	SAP-SPP: 18 % de afiliados TR 63-69 % del último salario, 82 % afiliados TR 39-44 %. Pensión no contributiva fija, muy inferior a la mínima contributiva
<b>5. Solidaridad social</b>	Sí en el pilar 1, no en el 2. Estado aporta a pensiones contributivas en pilar 1 y financia las no contributivas	Sí, en el pilar 1, no en el 2. Estado aporta a pensiones contributivas en el pilar 1 y financia las no contributivas	No hay pilar 1; no hay solidaridad social en el 2. Estado paga pensión no contributiva. Empleador paga comisión y prima
<b>6. Equidad de género</b>	Sistema mixto acentúa inequidad en pilar 2, OK en 1	Sistema mixto acentúa inequidad en pilar 2, OK en el 1	Sistema privado acentúa inequidad
<b>7. Supervisión</b>	Pionera en Superintendencia unificada, especializada	Fragmentación de supervisión: BPS, BCU, etc.	Superintendencia Sistema Financiero, Superintendencia Adjunta Pensiones
<b>8. Gasto administrativo</b>	CCSS costos bajos y decrecientes. Pilar 2 solo comisión sobre saldo	PBS costos bajos. Pilar 2 comisión mayor sobre salario y menor sobre saldo	Todas comisiones sobre salario
<b>9. Participación social</b>	Sí en pilar 1 (CCSS), no en 2	Si en pilar 1 (BPS) no en pilar 2	No
<b>10. Sostenibilidad financiera</b>	Equilibrio actuarial pilar 1 hasta 2055. Razón activos por pensionado 4,6	Desequilibrio actuarial creciente en pilar 1. Razón activos por pensionado 2,68	Déficit actuarial 101 % del PIB en 2013. Razón activos por pensionado 0,13 en SPP

<sup>a</sup> La Ley SAP estipuló que se dictaran regulaciones para incorporar a varios grupos, pero no se ha cumplido. Fuente: elaboración del autor basado en BPS, 2014; Lazo, 2014; Mesa-Lago, 2014; Camerosano, 2015; Castillo, 2015; CCSS, 2015a, 2015b; Gobierno de El Salvador, 2015; SSF, 2015.

Empleados Públicos (Inpep) con normas similares; el SAP es de contribución definida y cuentas individuales. Además, está el programa separado para las fuerzas armadas (Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada) con condiciones de acceso y prestaciones superiores al resto, por ejemplo el retiro es a los 50 años (versus 55/60 mujeres/hombres en el sistema general) y la tasa de reemplazo puede llegar al 100 % (versus entre 28 % y 70 % en el SPP y el SAP). El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 estipuló un proceso de integración y unificación que no se cumplió.

**4. Suficiencia de las prestaciones.** Ya se ha visto que las TR de Costa Rica son 43-52 % aplicados al salario promedio, ajustado a la inflación, de 20 años contribuidos, más un 1 % adicional por cada año posterior a los 20; mientras que, en Uruguay son 45-82 % aplicados al promedio de los mejores 20 años de salarios, incrementado en 5 %. Ambas TR superan el mínimo de 45 % fijado por la OIT y la OCDE; por el contrario, en El Salvador 82 % de los afiliados tendrá TR entre 39 % y 43 %, por debajo de dicho mínimo. En Costa Rica, la pensión mínima será de US\$245 mensuales en 2016, la máxima de US\$2.893 y con postergación del retiro US\$4.090. La pensión promedio en 2014 equivalía al 51,7 % del salario promedio. El monto de la pensión no contributiva mensual era US\$138 en 2014, equivalente a 78 % de la línea de pobreza y 172 % de la línea de pobreza extrema, lo cual ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la pobreza. Para evitar desincentivos en la afiliación contributiva, la ley estipula que la pensión no contributiva debe ser la mitad de la pensión mínima contributiva; mientras que, la pensión ordinaria ha de ser dos tercios mayor a la pensión mínima (INEC, 2014; Castillo, 2015; CCSS, 2014, 2015a; Supen, 2015).

En Uruguay, la pensión no contributiva mensual en 2015 era US\$262, igual a la pensión mínima contributiva; mientras que, la pensión de jubilación promedio (excluye invalidez y sobrevivientes) era US\$495, menos del doble que las pensiones no contributiva y mínima; esto debería generar desincentivos a la afiliación, pero esta ha aumentado en el último decenio. La pensión no contributiva es 43 % mayor que la canasta básica no alimentaria y 3,5 veces la canasta básica alimentaria; mientras que, la pensión mínima es 77 % del salario mínimo y la pensión promedio en 2014 equivalía al 69 % del salario promedio, mayor que en Costa Rica. La pensión promedio ajustada al IPC creció 42,5 % en 2004-2014 (Camerosano, 2015; Lagomarsino, 2015).

En El Salvador, la pensión no contributiva mensual es de US\$50 y no ha cambiado. La pensión mínima ha aumentado siete veces desde el inicio del sistema y era de US\$207 mensual a fines de 2013, de

manera que la no contributiva es la cuarta parte de la mínima y no debe generar desincentivos para la afiliación. Pero se estima oficialmente que el 78,4 % de los afiliados no tendrá derecho a la pensión mínima (Gobierno de El Salvador, 2015).<sup>22</sup>

**5. Solidaridad social.** El pilar 1 funciona con solidaridad social en Costa Rica y Uruguay, con transferencias entre generaciones, géneros y grupos de ingreso; mientras que, el pilar 2 carece de solidaridad endógena porque las cuentas individuales son propiedad de los asegurados. Además, en Costa Rica, el Estado subsidia a los independientes de bajo ingreso, y en ambos sistemas mixtos hace un aporte del 0,25 % del salario para la pensión contributiva. En El Salvador no hay pilar 1 y no existe solidaridad endógena en el sistema privado, salvo que el empleador paga la comisión por vejez y la prima por invalidez y sobrevivientes. El Estado juega una función solidaria exógena al sistema que se concentra en proteger al 25 % de la fuerza laboral a un costo de 13 % del PIB: el fisco financia la transición del SPP (32 % del costo total), así como en el SAP los beneficios del grupo de “optados B”<sup>23</sup> (32 %), la pensión mínima una vez que se agota la cuenta individual (27 %), y los certificados de traspaso (9 %); además el Estado subsidia las prestaciones del Ipsfa que se informa que en 2014 tenía un déficit de US\$23 millones (Chávez, 2015). Es necesario el pago del certificado de traspaso y la garantía de la pensión mínima; pero no son justificables los beneficios a los optados B, los de la mayoría de afiliados en el SPP y los de los asegurados en el Ipsfa. No se ha estimado qué impacto tenga todo esto en la distribución del ingreso, pero, en opinión del autor, es probable que sea regresivo.<sup>24</sup> Por otra parte, el 10 % de los pensionados del SAP recibe el 33 % de las pensiones; mientras que, el 90 % recibe el 67 % y hay notables diferencias en las TR (Gobierno de El Salvador, 2015). En los tres países, el Estado financia las pensiones no contributivas, que han contribuido a reducir la incidencia de pobreza, pero con la cobertura menor en El Salvador.

**6. Equidad de género.** Hay inequidades por género en el mercado de trabajo, por ejemplo, el salario de la mujer es inferior al del hombre por la misma tarea y más mujeres que hombres trabajan en el sector informal cuyo ingreso usualmente es muy bajo, por lo que ellas contribuyen menos. El sistema previsional también es importante, especialmente el de capitalización individual (como en El Salvador) que acentúa las inequidades de género porque las mujeres tienen una densidad de contribución menor que los hombres y su pensión resulta inferior debido a que salen del mercado laboral para cuidar a los hijos, su pensión se calcula con tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, y la edad de jubilación de la mujer es con frecuencia cinco años menor a la del hombre y ellas tienen

una esperanza de vida superior. Por todo ello, la menor suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida, resultando en pensiones menores que las de los hombres y más aún si ellas se retiran más temprano. Uruguay ha homologado la edad de retiro en ambos sexos, por lo que ayuda a las mujeres a acumular más contribuciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de jubilación mayor, pero esto no compensa por la esperanza de vida superior de las mujeres. En Costa Rica la edad de retiro normal es igual para ambos sexos; pero en el anticipado la edad de la mujer es dos años menos que la del hombre. La distribución de los contribuyentes totales por género en 2014 eran: 63 % hombres y 37 % mujeres en Costa Rica, y 54 % y 46 % respectivamente en el Uruguay; mientras que, la distribución de los pensionados eran: hombres 56 % y mujeres 44 % en Costa Rica<sup>25</sup>, pero 38 % y 62 % en Uruguay (BPS, 2015a; CCSS, 2015b). En El Salvador, las tasas de reemplazo de las mujeres son en promedio seis puntos porcentuales menores que las de los hombres. La mujer tiene una esperanza de vida cuatro años mayor a la del hombre y se retira con cinco años menos, por lo que su período promedio de jubilación es de nueve años mayor al del hombre, uno de los más largos en la región; las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo reducen el monto de la pensión. En 2010, la pensión promedio de la mujer era 15 % menor a la del hombre en SAP y 8 % menor en el SPP (Mesa-Lago, 2014).

Los sistemas públicos atenúan las inequidades de género. La fórmula para calcular la pensión es de prestación definida, no requiere de tablas de mortalidad, y hay trato igual para ambos sexos, transfiriendo así subsidios del hombre a la mujer; no obstante, si la mujer se retira más temprano, con menos años de contribución, su pensión será inferior. En los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay hay una compensación: el pilar 1 (público solidario) disminuye la discriminación por género; mientras que, el pilar 2 la acentúa porque las cuentas individuales son de propiedad de los asegurados y no se comparten. Por otra parte, las reformas paramétricas uruguayas mejoraron la equidad de las mujeres, entre otras cosas otorgando un año de contribución por cada hijo nacido vivo. El Salvador carece de estos mecanismos para aliviar la inequidad de género.

**7. Supervisión.** La reforma estructural en Costa Rica estableció una Superintendencia de Pensiones unificada y especializada que supervisa al pilar 2 y parcialmente a los pilares 0 y 1 (CCSS). En la actualidad, la Superintendencia pretende también regular al pilar 1, lo que se alega sería inconstitucional.<sup>26</sup> Uruguay tiene una supervisión dispersa: el Banco Central del Uruguay (BCU), una entidad no especializada, supervisa el pilar 2; el Ejecutivo fiscaliza las tres cajas paraestatales y el Ministerio de Defensa a las de las

fuerzas armadas y la policía. En El Salvador se estableció la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) que tiene una Superintendencia Adjunta de Pensiones la cual fiscaliza al SAP y al SPP, pero no al Ipsfa, y puede haber conflictos con otras Superintendencias Adjuntas, como valores, seguros, etc.

**8. Eficiencia y costos administrativos razonables.** El Salvador solo tiene dos AFP (un duopolio); mientras que, en Costa Rica hay seis; y en Uruguay, cuatro; además los traspasos entre las dos AFP salvadoreñas son solo de 0,07 % al año, la proporción menor entre los tres países. En Costa Rica, los costos administrativos del pilar 1 (público, unificado y con alta cobertura) han declinado en los últimos 60 años, comenzaron muy altos por la inversión substancial en instalaciones y equipos, pero descendieron a 2,3 % de los egresos totales en 2012. Recuérdese que la CCSS recauda todas las contribuciones (incluso las del pilar 2), paga las prestaciones, cubre el riesgo de invalidez y muerte y se encarga del cobro de impagos, lo cual resulta en una reducción de gastos a las OPC. El referido 2,3 % es inferior al costo cargado por las administradoras privadas sobre el salario (*no los egresos*)<sup>27</sup> en los nueve países, salvo en Bolivia en que no hay competencia. Los costos inferiores de la CCSS se deben a que goza de economías de escala, no tienen utilidades ni hay gastos de mercadeo. El pilar 2 costarricense tiene un costo muy bajo: la comisión sobre el salario se eliminó, el riesgo de invalidez-muerte lo cubre el pilar 1 y la comisión sobre el saldo es solo de 0,7 % (y en declive), lo último incrementa los incentivos a la competencia pues se basa en el desempeño y rendimiento del fondo. En Uruguay el costo administrativo del pilar 1 es 3 % de los egresos; en el pilar 2 hay comisión por administración y por saldo, la primera es alta 1,74 % (aunque la AFAP República carga la mitad); mientras que, la comisión sobre el saldo es muy baja. La existencia de administradoras públicas ayuda a la competencia y ha reducido los costos administrativos, especialmente en Costa Rica. En El Salvador hay un duopolio y el costo es 2,2 % en el SAP, el mayor de los tres países; las AFP cobran comisión y prima sobre el salario, no hay comisión sobre saldo, así que falta estímulo a la competencia; además la recaudación se hace por las AFP que también están encargadas de la detección y ejecución de impagos, por lo cual los costos son más altos.

**9. Participación social en la gestión.** En Costa Rica, la CCSS tiene una Junta Directiva y un Comité de Vigilancia, ambos con representación tripartita en la que los trabajadores y empleadores cuentan con mayoría sobre los representantes estatales. En Uruguay, la Junta de Directores en el BPS tiene tres representantes (por trabajadores, empleadores y pensionados), pero cuatro del Estado que son la mayoría. En ambos países, el pilar 2 carece de representación o vigilancia social en las

administradoras. En El Salvador no hay representación alguna, ni siquiera comités de usuarios como en Chile, que monitorean la re-reforma, elaboran informes de evaluación anuales y hacen recomendaciones.

**10. Sostenibilidad financiera-actuarial.** En Costa Rica, la carga de las pensiones del pilar 1 público-solidario era de 1,8 % del PIB en 2014, la octava más baja en la región, y el sistema generó un superávit financiero de 1,2 % del PIB, uno de los más altos. No obstante, había un desequilibrio actuarial en el pilar 1 el cual fue sometido a una reforma paramétrica en 2005 que aumentó la contribución de 7,5 % a 8,5 % extendiendo el equilibrio actuarial hasta 2040. Después ocurrió un conflicto entre la CCSS y la Superintendencia, la última adujo que el equilibrio solo llegaría hasta 2024. Para dirimir la discrepancia, se contrató un estudio actuarial en 2015, el cual proyectó el equilibrio hasta 2023; sin embargo, la Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica encontró serios defectos en dicho estudio y la CCSS lo rechazó. En todo caso, la CCSS ha decidido aumentar gradualmente la contribución total de 8,5 % hasta 10,35 % en 2035, y estudia una extensión de los años de contribución; estos cambios alargarían el período de equilibrio hasta 2055 (Supen, 2014; Caja Costarricense del Seguro Social, 2015; CCSS, 2015b).

En Uruguay, el pilar 1 tiene un régimen de reparto puro, sin fondo de reserva, y el equilibrio financiero (ingresos igual a egresos) se hace de mes a mes; las contribuciones de los empleadores y los trabajadores son inferiores a los egresos, y el déficit se financia con impuestos y transferencias fiscales. Anualmente se elabora un estado del equilibrio financiero y se hacen también proyecciones a mediano y largo plazo de dicho equilibrio; no hay una valuación reciente del desequilibrio actuarial. La ley de 2008 que flexibilizó el acceso a las pensiones generó un incremento en 15 % en su número en 2009-2014; además el monto de las pensiones aumentó 42,5 % ajustado al IPC en 2004-2014. Por el contrario, los ingresos ajustados al IPC crecieron 150 % en 2004-2014, debido al incremento de 64 % de los contribuyentes (por creación de 574.000 puestos de trabajo), así como de los salarios reales en 62 %. El resultado de estas dos tendencias antagónicas fue positivo en el período, ya que creció la proporción de aportes en el ingreso total, mientras mermó la proporción de trasferencias fiscales.<sup>28</sup> Aun así, la “tasa de equilibrio” sobre la masa salarial (para igualar los ingresos y egresos del sistema) en 2014 se estimó en 31,6 %, lo que requirió 7,9 % de impuestos y trasferencias fiscales adicionales a las contribuciones. Los impuestos y transferencias fiscales equivalieron a 2,2 % del PIB en 2014 (Camerrosano, 2015). Proyecciones financieras para 2020-2065, hechas por el BPS, indican que las transferencias fiscales, después de una disminución a mediano plazo, aumentarán de

0,30 % del PIB a 2,49 % debido a que los egresos superarán a los ingresos (en parte debido al envejecimiento de la población), el sistema no tendrá equilibrio financiero en ningún momento. La proporción de contribuyentes al pilar 1 de reparto menguará de 25,6 % a 6 % en 2020-2065; mientras que, la proporción en el sistema mixto (pilar 2) aumentará de 74,4 % a 94 %. Al reducirse los ingresos por aportes; mientras que, los gastos de pensiones aumentan por madurez del pilar 1, se acumulará un déficit de US\$14.000 millones equivalente al 24 % del PIB de 2014, lo cual requerirá mayores impuestos y transferencias fiscales para mantener el sistema, haciendo necesaria una reforma (Asesoría económica y actuarial del BPS, 2015, cálculos del PIB por el autor).

La situación en El Salvador es claramente peor que en Costa Rica y parece ser peor que la de Uruguay, aunque una comparación estrictamente técnica no es posible. De acuerdo con estimados del gobierno, el déficit actuarial del sistema en 2013-2050 ascenderá a US\$24.085 millones y su cénit se alcanzaría en 2024; del total, 68 % es el costo de transición del SAP y 32 % el del SPP. La deuda por pensiones tomó 13 % del PIB en 2015; mientras que, el déficit actuarial equivalía a 101,3 % del PIB en 2013 (Gobierno de El Salvador, 2015; cálculo del autor sobre el PIB). Para financiar la transición, el gobierno ha emitido certificados de deuda (CIP) que obligó a comprar a las AFP y han pagado intereses muy bajos con lo cual el gobierno ha obtenido crédito barato para financiar el déficit fiscal y otros gastos, a costa de pensiones futuras precarias (Mesa-Lago, 2014). La proporción de inversión en los CIP ha crecido a 59 % del total del fondo invertido en 2015 (además había otro 21 % en deuda pública, dejando solo 20 % para otras inversiones) y en 2024 se proyecta oficialmente a 81 %. En 2006 el saldo de la deuda de los CIP alcanzó 0,5 % del PIB, aumentó a 13 % en 2015 y se proyecta a 23,4 % en 2027. A partir de 2016, la recaudación del SAP será insuficiente para adquirir las emisiones del CIP con las que se pagan las pensiones (Gobierno de El Salvador, 2015).

La razón de activos cotizantes por un pensionado en 2014 era de 4,6 en Costa Rica, comparada con 2,68 en Uruguay y 0,13 en el SPP en El Salvador<sup>29</sup> (elaboración del autor basado en Asesoría económica y actuarial del BPS, 2015; BPS, 2015a; Camerosano, 2015; CCSS, 2015b, 2015c; SSF, 2015). En Uruguay, la razón aumentó 42 % en 2004-2013 debido al fuerte incremento de cotizantes, pero se redujo por primera vez en 2014 y se proyecta que bajará a 1,61 en 2065.

#### 4. LECCIONES DE LOS MODELOS MIXTOS PARA LA RE-REFORMA DE EL SALVADOR

No es posible analizar el modelo mixto en El Salvador porque aunque hay dos versiones preliminares (SSF y BCR, 2015; MH, 2015), todavía se encuentra en proceso de elaboración la propuesta gubernamental. Esta sección, primero, reflexiona sobre la aplicabilidad de los dos modelos mixtos en El Salvador y sus razones y, segundo, extrae lecciones apropiadas para El Salvador del análisis de Costa Rica y Uruguay.

##### 1. Aplicabilidad de los modelos mixtos a El Salvador

El sistema previsional de El Salvador inicialmente fue de capitalización plena; pero varias disposiciones legales posteriores injertaron elementos de reparto, por ejemplo, a los que decidieron pasarse al SAP al tiempo de la reforma estructural, se les garantizó una prestación definida, equivalente a la que hubiesen recibido de estar en el SPP, financiada por el presupuesto, mayormente a través de certificados de deuda pública (CIP). No obstante, el meollo del sistema sigue siendo de contribución definida y capitalización plena e individual.

Los dos modelos mixtos fueron establecidos por la reforma estructural, precedida en ambos por un amplio diálogo social y valoración actuarial; el modelo de Uruguay tiene 19 años de funcionamiento, con correcciones paramétricas que lo han mejorado; mientras que, el de Costa Rica cuenta con 14 años y también muestra progresos. Por el contrario, la reforma estructural salvadoreña careció de diálogo social, copió el modelo chileno sin tener las condiciones económico-sociales necesarias, se basó en proyecciones que luego resultaron incorrectas y agregó después prestaciones sin adecuado estudio y sustentación financiera, por todo ello, sus 17 años de funcionamiento no han traído mejoras sino problemas y los cálculos sobre las pensiones futuras son alarmantes. De manera que El Salvador encara una re-reforma para resolver o al menos aliviar la peliaguda situación actual.

En el caso costarricense la reforma obligó a todos los asegurados de los antiguos esquemas públicos a entrar en los pilares 1 y 2; mientras que, en Uruguay se dividieron entre los dos pilares de acuerdo con su edad e ingreso, algo similar a lo que hizo El Salvador en su reforma estructural de 1998 en que se asignaron al SPP y al SAP. Pero recuérdese que el pilar 1 uruguayo continúa incorporando cotizantes (mientras que el SPP en El Salvador se cerró), puesto que los menores de cierto ingreso entran solo en ese pilar; mientras que, quienes tienen un ingreso mayor, parte va al pilar 1 y parte al pilar 2. Otra diferencia crucial entre los dos modelos mixtos y el sistema salvadoreño es que en Costa Rica el pilar 1 (público) tiene un fondo considerable (CPC) y ha sido objeto de valuaciones

actuariales periódicas para mantener el equilibrio y, si bien el Estado en ocasiones ha demorado el pago de sus aportes obligatorios, a la larga ha negociado su pago. En Uruguay el pilar 1 carece de fondo, se basa en reparto puro, se equilibra de mes en mes, y requiere de impuestos y transferencias fiscales que serán crecientes en el largo plazo (el Estado ha cumplido con sus obligaciones).

En El Salvador, el Estado, antes de la reforma estructural, impuso a los esquemas públicos (ISSS e Inpep) la inversión en títulos de deuda pública lo que contribuyó a su desequilibrio financiero-actuarial y, después de la reforma, ha obligado a las AFP a comprar CIP que representan 59 % del total del fondo invertido y es uno de los problemas más graves que confronta el sistema.

Por último, Costa Rica y Uruguay cumplen la gran mayoría de los diez principios de la seguridad social; mientras que, El Salvador incumple la mayoría, de manera que la re-reforma debería diseñarse en una forma que mejore dicho desempeño.

##### 2. Lecciones para El Salvador del análisis de los modelos mixtos en Costa Rica y Uruguay

a) *Realizar un diálogo social.* La OIT aconseja el diálogo social y las reformas de los dos modelos mixtos, especialmente la costarricense, acataron ese principio, así fueron precedidas de un debate amplio con representación de todos los sectores involucrados, lo cual resultó en un proyecto de ley consensuado que legitimó la reforma. Un proceso igual siguió Chile en la re-reforma de 2008 y con las recomendaciones de la Comisión Presidencial de 2015. En la re-reforma estructural salvadoreña de 1998 no hubo debate, se descalificó una propuesta técnica contraria a la del gobierno y esto resultó en un sistema con muchas fallas que ahora hay que afrontar. Habría que aprender esta lección y llevar a cabo un real y efectivo diálogo social. La propuesta preliminar del Banco Central de Reserva (2015: 68) dice que la re-reforma “requiere establecer condiciones para un diálogo con voluntad política que resuelva el problema de sostenibilidad fiscal”. Pero esto último, a pesar de su importancia, no debería ser el objetivo único o fundamental de la re-reforma sino también el cumplimiento de los principios de seguridad social que han sido examinados antes.

b) *Aumentar la cobertura.* Uruguay y Costa Rica gozan coberturas de la Población Económicamente Activa (PEA) de 80 % y 64 % y crecientes versus 24 % en El Salvador y decreciente; pero los dos modelos mixtos tienen un sector informal muchísimo más pequeño que el salvadoreño (el porcentaje de independientes es la mitad y su cobertura obligatoria), lo cual es una fuerte barrera a la extensión. No es aconsejable hacer obligatoria la afiliación

de los independientes, salvo la de los profesionales de alto ingreso. Tampoco es financieramente viable el subsidio que otorga Costa Rica (igual a la contribución del empleador) a los independientes de bajo ingreso para incentivar su afiliación. Pero sería posible, como estipula la Ley SAP, diseñar programas especiales para los independientes y otros grupos informales, con una contribución más baja y una pensión actuarialmente equilibrada. En todo caso es esencial expandir el sector formal y combatir la evasión y mora con un sistema centralizado de cobros (ver literal h). Por otra parte, la cobertura de la población adulta mayor es de 97 % en Uruguay, 57 % en Costa Rica y solo 17 % en El Salvador; esta cobertura podría expandirse con la pensión no contributiva focalizada en los pobres, primero a los indigentes y después al resto, lo cual reduciría la incidencia de pobreza que ahora es de 40 %. El costo de universalizar la cobertura del pilar 0 a toda la población se ha estimado en 1,1 % del PIB; pero focalizado en los pobres se reduciría a la mitad o menos, compárese este costo con 1,3 % que se asigna a subsidios a la energía que en parte favorecen a la clase media o el fuerte subsidio fiscal que se concede al Ipsfa. No se debe aumentar el monto de la Pensión Básica Universal (PBU) pues es más prioritario extenderla y ello crearía desincentivos a la afiliación contributiva.

c) Unificar el SAP y el SPP e integrar al Ipsfa. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 estipuló un proceso de integración y unificación a través del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que no se cumplió y esta acción debería incorporarse al actual Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El sistema unificado costarricense debería ser el modelo (no el más segmentado uruguayo). Habría que uniformar lo más posible las tasas de reemplazo, igualar los porcentajes de contribución en SAP y SPP e integrar el Ipsfa al sistema general unificado. El Ipsfa podría tener prestaciones suplementarias en el pilar 3.

d) Mejorar las prestaciones y uniformar las TR. Se proyecta que 78,4 % de los afiliados no tendrá derecho a una pensión mínima y solo podrá extraer lo acumulado en la cuenta individual. No se ha implementado la renta vitalicia y la combinación de la programada y la vitalicia, debido a obstáculos legales que deben ser obviados.<sup>30</sup> En esto, Costa Rica sienta la pauta pues ofrece ambas formas de jubilación; mientras que, en Uruguay solo hay la vitalicia. Habría también que promulgar el Reglamento de la SSF sobre el ajuste de la pensión vitalicia contratada en dólares. Es necesario uniformar lo más posible la gran variedad e inequidad entre las TR en El Salvador (fluctúan entre 39 % y 69 % según el programa);<sup>31</sup> también mejorar las TR de 39-44 %, que reciben el 82 % de los pensionados, las cuales son inferiores a las de los dos sistemas mixtos y al mínimo de 45 % fijado por la OIT y la OCDE. La pensión mínima se ha ajustado a discreción del gobierno

a una tasa superior al IPC (un aumento real); mientras que, la pensión promedio ha sufrido una merma real; esto ha reducido la brecha entre la pensión mínima y la pensión promedio; si esta tendencia continuase podría generar desincentivos para seguir cotizando una vez ganado el derecho a la pensión mínima. Habría que ajustar de manera uniforme al IPC todas las pensiones, como en Costa Rica y la mayoría de los países de la región (Uruguay las ajusta con los salarios del sector público).

e) *Incrementar la solidaridad social.* En 2015, el 75 % de la PEA no estaba cubierta por el sistema previsional en El Salvador, ni tampoco el 83 % de los adultos mayores. Como no hay pilar 1, no existe solidaridad social en el SAP como ya se ha explicado. El Estado financia el certificado de traspaso y la garantía de la pensión mínima; pero también otras prestaciones injustificadas en el SPP, parte del SAP y el Ipsfa, las cuales deberían eliminarse o uniformarse. También el Estado infunde un elemento de solidaridad al financiar las pensiones no contributivas, pero su cobertura es muy inferior a los otros dos países. Además de las medidas sugeridas en otros principios, habría que dar prioridad en la asignación de recursos para extender la pensión no contributiva a todos los pobres.

f) *Disminuir la inequidad de género.* Se ha explicado que la inequidad de género es generada por el mercado laboral y el sistema previsional. Respecto a la primera, hay que ejecutar el mandato de la OIT que se pague a la mujer salario igual al del hombre por trabajo igual. Por otra parte, un cambio del sistema salvadoreño que acentúa la inequidad de género hacia uno mixto, atenuaría dicha inequidad en el pilar 1 como ha ocurrido en Costa Rica y Uruguay. El último compensa a la mujer por el tiempo que dedica a criar los hijos, otorgando un año de contribución por cada hijo nacido vivo;<sup>32</sup> pero en El Salvador faltan recursos fiscales y, de otorgarse, aumentaría el déficit previsional (habría que calcular su costo y las fuentes de financiamiento). Se recomienda como hizo Chile, promover una cuenta individual conjunta para la pareja y, en caso de divorcio, juntar los derechos de pensiones adquiridos y dividirlos entre los cónyuges. Deberían utilizarse tablas de mortalidad unisex en los pilares 2 y 3.<sup>33</sup> También explorar igualar la edad de retiro de ambos sexos en 60 años, de una manera gradual, para que la mujer pudiese contribuir cinco años más (actualmente el promedio de edad efectiva de la jubilación por la mujer es 58).<sup>34</sup> Por otra parte, habría que reducir el período de contribución de 25 a 20 años (como en Costa Rica) un requisito más difícil de cumplir por las mujeres que por los hombres.

g) *Unificar la supervisión en una entidad separada y especializada.* La actual Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) en El Salvador, aunque tiene una Adjunta de Pensiones, agrupa sectores con intereses diversos a las pensiones. Se recomienda, en parte siguiendo el modelo

de Costa Rica, crear una Superintendencia de Pensiones separada, estrictamente autónoma, especializada con personal técnico, financiada por el fisco (con asignación obligatoria en los presupuestos nacionales), que fiscalice todos los pilares, y cuyo director sea elegido de acuerdo con estrictas reglas legales y por un período que no coincida con los períodos presidenciales.

*h) Reforzar la competencia y reducir los costos administrativos.*

Hay que adoptar las medidas que existen en Costa Rica y Uruguay para que entren nuevas AFP, aumente la competencia y mermen los costos: una AFP pública (con las cautelas adecuadas y necesaria separación del patrimonio), y adjudicar los asegurados que no eligen AFP a la que carga la menor comisión.<sup>35</sup> Los dos modelos mixtos tienen centralizada la recaudación, lo cual ha resultado en costos administrativos menores que en los sistemas privados y mejor control de la evasión y la mora, un ejemplo que debería seguir El Salvador. La comisión cobrada por las AFP sobre el salario tendría que reducirse y fijarse una sobre el saldo. El costo de administración del SPP es 2,2 % de sus egresos totales (Gobierno de El Salvador, 2015) virtualmente igual al costo administrativo de 2,3 % de los egresos del IVM-CCSS en Costa Rica; el primero tiene 13.661 cotizantes y 98.661 pensionados; mientras que, el segundo tiene un millón de cotizantes y 180.000 pensionados; es obvio que el costo de SPP es excesivo y debe disminuirse.

*i) Restablecer la representación tripartita en la gestión.*

En Costa Rica y Uruguay hay participación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno) en la gestión del pilar 1 (no en el pilar 2) con mayoría de trabajadores y empleadores en Costa Rica y con mayoría estatal en Uruguay. En el propuesto modelo mixto en El Salvador, debe haber participación tripartita en la gestión del pilar 1 con mayoría de los trabajadores (que son los dueños de los fondos) y de los empleadores (que aportan al sistema), esto podría hacerse con un Comité de Vigilancia. En el pilar 2 podría instaurarse una comisión de seguimiento de la re-reforma -como en Chile- con representación tripartita.

*f) Apuntalar la sostenibilidad financiera-actuarial.* El estudio actuarial del pilar 1 en Costa Rica hecho en 2015 ha sido objeto de debate, pero la CCSS está aumentando gradualmente la contribución y considerando otros cambios para extender el período de equilibrio actuarial hasta 2055. En Uruguay, el pilar 1 tiene un régimen de reparto puro, sin fondo de reserva, y las contribuciones de los empleadores y los trabajadores son inferiores a los egresos, por lo que requiere de impuestos y transferencias fiscales, los cuales aumentarán en el largo plazo para mantener el sistema, por lo que se requerirá una reforma.

El diagnóstico hecho por varias entidades financieras en El Salvador calcula que el déficit actuarial

generado por la reforma estructural de 1998 equivale a 101 % del PIB de 2013, a pesar de que no hay pilar 1, y esto hace más urgente acometer la re-reforma. La propuesta preliminar del Ministerio de Hacienda afirma: “No basta una reforma paramétrica. El sistema previsional actual necesita una reforma estructural que lo viabilice, dando sostenibilidad al pago de pensiones en el largo plazo” (MH, 2015: 73).

El autor concuerda con lo anterior; pero es esencial que la propuesta final del gobierno (no disponible al tiempo de terminar este estudio) se fundamente en una valuación actuarial profesional y confiable (por ejemplo hecha por la OIT o la OCDE) que asegure la necesaria sostenibilidad financiera-actuarial del sistema y tenga como objetivo fundamental los principios de seguridad social, la mayoría de los cuales no han sido cumplidos en El Salvador.

Por todo lo analizado, la re-reforma tiene que asegurar cinco puntos clave: 1) detener la emisión de los CIP, los cuales proveen crédito barato al gobierno para cubrir el déficit fiscal y perjudican el monto de las pensiones de los asegurados a más de que, unidos a otros títulos de deuda pública, limitan a 20 % los instrumentos en que las AFP pueden invertir libremente y es una causa determinante del bajo y decreciente rendimiento, lo cual también contribuye a las bajas pensiones; 2) traspasar el valor íntegro de los CIP al fondo del pilar 1 y que el Estado pague los intereses de los CIP puntualmente; si el Estado anulase los CIP para eliminar el déficit fiscal, el nuevo fondo carecería de un patrimonio fundamental para su sostenibilidad financiera-actuarial; 3) fijar un coto relativamente bajo a la inversión del pilar 2 en títulos de deuda pública, porque si el coto es alto, como ahora, el fondo en las cuentas individuales volvería a empapelarse con títulos de bajo rendimiento, tasas de interés fijadas por el gobierno, y disminución del valor de las pensiones futuras; además, las AFP tendrían escaso margen para invertir y diversificar la cartera; 4) realizar valuaciones actuariales del fondo del pilar 1 cada tres años, por actuarios profesionales externos escogidos en licitación pública transparente (mejor aún por la OIT o la OCDE); los resultados y recomendaciones de la valuación han de ser claros y precisos, publicados para información y análisis de la ciudadanía; y 5) si la valuación actuarial pronostica un desequilibrio, sus recomendaciones para evitarlo deben ser implementadas por el gobierno y así debe estipularse en la ley.<sup>36</sup> Las sugerencias anteriores y otras que saldrán a la palestra pública, incluyendo la propuesta final del gobierno para la re-reforma, deben ser debatidas en un diálogo social con todos los sectores clave involucrados, a fin de evitar una repetición de los errores que se cometieron en 1998 y también posteriormente, los cuales provocaron la grave crisis que hoy enfrenta el sistema de pensiones salvadoreño.

## NOTAS

<sup>1</sup> Catedrático Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh.

<sup>2</sup> El autor es solo responsable de este estudio; pero agradece la valiosa información suministrada por Gabriel Lagomarsino, Vice-Presidente del BPS, Montevideo; Jacqueline Castillo, Dirección Actuarial, CCSS, San José; Fabio Durán, Departamento de Protección Social, OIT Ginebra; José Francisco Ortiz, OIT, San José; Alvaro Forteza Profesor Titular de Economía e Ianina Rossi Profesora Adjunta de Economía, Universidad de la República, Montevideo; y los comentarios de Ricardo Córdova, y María Elena Rivera, Director y Coordinadora de Programa de Fundaungo, San Salvador.

<sup>3</sup> A medida que madura el sistema y la población envejece, la contribución debe aumentarse. Usualmente se aplica un método de “primas escalonadas” que mantiene el equilibrio por un período y en el siguiente hay que aumentar la contribución. También se hacen ajustes en los parámetros, como edad, contribución, etc.

<sup>4</sup> Ecuador promulgó la ley en 2003, pero no se implementó.

<sup>5</sup> En 2015 se elaboraron tres documentos por el gobierno; los dos primeros presentaron un diagnóstico seguido de una propuesta de reforma (SSF y BCR, 2015; MH, 2015); y el tercero, publicado en septiembre 22, solo ofrece el diagnóstico (Gobierno de El Salvador, 2015). El gobierno está revisando el diagnóstico y se encuentra todavía preparando la propuesta.

<sup>6</sup> En 2008 se permitió a los que tenían 40 años de edad o más al tiempo de la reforma estructural y se habían afiliado voluntariamente al sistema mixto, regresar al sistema público con carácter retroactivo y de manera irrevocable. En 2014 se permitieron nuevas revocaciones hasta comienzos de 2016 (BPS, 2015).

<sup>7</sup> Sin embargo, ninguno o muy pocos ejercieron dicha opción entre los que se retiraron hasta 2005, pues no era conveniente para asegurados próximos a la jubilación (Forteza y Sanroman, 2015).

<sup>8</sup> El promedio es 23,76 % debido a diversas formas de calcular las contribuciones, pero se prefirió usar 22,5 % para simplificar el tema.

<sup>9</sup> El número de beneficiarios de la pensión no contributiva era de 100.517 en 2014 y se proyectaba un incremento de unos 15.000 para 2018 (CCSS, 2015b, 2015c).

<sup>10</sup> En 2014 había 35.167 recibiendo esta pensión y 708.320 en pobreza extrema (5 % cubierto); no se pudo obtener la cifra de los mayores de 70 años que viven en pobreza extrema alta y severa (basado en Mesa-Lago, 2014 y Fisd, 2015).

<sup>11</sup> Las historias laborales (contribuciones al pilar 1) antes de 1996 deben ser demostradas por los trabajadores con documentos, declaración y testigos; desde 1996 están tabuladas por el PBS.

<sup>12</sup> La Comisión Presidencial Asesora sobre Pensiones en Chile ha recomendado eliminar el retiro programado y dejar solo la renta vitalicia (Comisión, 2015).

<sup>13</sup> De acuerdo con la ley, la comisión sobre el saldo se reducirá gradualmente hasta 0,35 % en 2020.

<sup>14</sup> Operan compañías aseguradoras comerciales, pero no han considerado atractivo participar en este mercado.

<sup>15</sup> El rendimiento bruto no descuenta la comisión; mientras que, el neto sí, por lo que el último es más relevante respecto al monto de la pensión futura, pero es muy difícil de encontrar, por ejemplo, FIAP solo publica y compara el bruto. Se ha estimado en Costa Rica que el rendimiento real neto histórico del pilar 2 es 3,2 %, inferior al real bruto histórico de 4,8 % logrado en el pilar 1.

<sup>16</sup> Además del pilar 3 voluntario, hay seis fondos separados obligatorios, la mitad de capitalización parcial colectiva y la otra mitad de capitalización individual, con aportes de empleadores mayores que las de los trabajadores: CCSS, Electricidad, Banco Nacional, Turismo, Banco Crédito y Banco de Costa Rica.

<sup>17</sup> En Costa Rica, la inmensa mayoría de las recomendaciones del Foro Nacional de Concertación fueron incorporadas en la ley de reforma de 2000 (Martínez y Mesa-Lago, 2003).

<sup>18</sup> La segunda cobertura mayor de la PEA es en Chile.

<sup>19</sup> Los trabajadores independientes en Uruguay constituyen 17,5 % de la fuerza laboral y 13 % del total de cotizantes, al BPS, uno de los porcentajes más altos en la región (Cepal, 2014; BPS, 2015a).

<sup>20</sup> La cobertura de los adultos mayores por la pensión no contributiva era: 17,6 % en Costa Rica, 7 % en Uruguay (debido a la mayor extensión de la contributiva) y solo 4 % en El Salvador.

<sup>21</sup> En el decenio de los 80 había en Costa Rica 19 esquemas de pensiones independientes privilegiados que fueron gradualmente incorporados en la CCSS. En 2015 se trabajaba en una reforma legal para restringir las prestaciones, aumentar las contribuciones y hacer un ajuste más estricto de las pensiones públicas (La Nación, 18-06-2015).

<sup>22</sup> Por otra parte, Novellino (2013) estima que en 2012, en promedio un 62 % de los solicitantes de pensiones por vejez no tenían un mínimo de 25 años de cotizaciones y les correspondió la devolución de su saldo; mientras que, el 38 % restante cumplió el requisito y recibió la pensión.

<sup>23</sup> Los optados fueron los que se pasaron al SAP al tiempo de la reforma de 1998; después se les garantizó una pensión definida y permanente equivalente a las que le hubiese correspondido en el SPP.

<sup>24</sup> Por el contrario, un estudio de Uruguay demuestra que el sistema de pensiones mixto redistribuye de manera progresiva el ingreso y reduce la desigualdad (el coeficiente Gini) en 1,8 puntos porcentuales; si se agregan las pensiones no contributivas la reducción es mayor: 3,1 puntos (Forteza y Mussio, 2011).

<sup>25</sup> La distribución de las pensiones no contributivas favorece a las mujeres: 57 % versus 43 % los hombres (CCSS, 2015a).

<sup>26</sup> Se ha propuesto una Superintendencia Nacional de Seguridad Social unificada que fiscalice todos los pilares, y un Consejo Nacional con representación tripartita. La Superintendencia de Pensiones creada por la re-reforma de 2008 en Chile, tiene iguales funciones abarcadoras pero sin dicha representación.

<sup>27</sup> El autor ha demostrado, basándose en el salario, que los costos administrativos de los sistemas públicos son muy inferiores a los de los sistemas privados (Mesa-Lago, 2008).

<sup>28</sup> Las transferencias fiscales mermaron de 22,5 % del ingreso total en 2004 a 0,9 % en 2014, los impuestos se estancaron alrededor de 24 %; mientras que, las contribuciones aumentaron de 53,4 % a 75,1 % (Camerosano, 2015).

<sup>29</sup> En el SAP, la razón era 10,7 (porque es un sistema relativamente joven con solo 38 % del total de pensionados) y para todo el sistema (SPP+SAP) era 4,2 (SSF, 2015). La razón en el SAP ha disminuido de 355 por 1 a 10,7, a medida que ha madurado el sistema y envejecido la población; a partir de 2015 la población adulta mayor crecerá 17 % por quinquenio (Mesa-Lago, 2014).

<sup>30</sup> El Decreto 100 otorga una pensión programada constante por toda la vida, lo cual es un desincentivo a la renta vitalicia. Todos los pensionados del SAP actuales y en años venideros son optados, la mayoría bajo el Decreto 100; los obligados mujeres comenzarán en 2017 y los hombres en 2025, haciendo viable la renta vitalicia.

<sup>31</sup> Las dos propuestas preliminares (SSF y BCR, 2015; MH, 2015) recomiendan la uniformidad parcial de las TR.

<sup>32</sup> Chile concede un bono de maternidad a la mujer por cada hijo nacido vivo con un límite de tres, el cual se deposita en la cuenta individual y gana intereses.

<sup>33</sup> La Comisión Presidencial de Chile (2015) propone usar tablas de mortalidad unisex en el pilar de capitalización.

<sup>34</sup> Otra alternativa sería aumentar gradualmente en tres años las edades de retiro de ambos sexos: de 55/60 a 58/63 (Mesa-Lago, 2014).

<sup>35</sup> También siguiendo la práctica de Chile y Perú, podrían haber licitaciones periódicas para que los nuevos entrantes en el mercado

de trabajo sean asignados a la AFP más barata, o como México en que se afilian a la administradora con mayor rendimiento.

<sup>36</sup> También habría que introducir los multifondos, como se hace en Chile, México y Perú, limitándolos a tres y con un diseño que promueva el cambio de instrumentos de alto rendimiento y riesgos a otros de menor rendimiento y riesgo, a medida que se acerca el tiempo de retiro, como cautela contra crisis financieras que redujeran el valor de las cuentas individuales.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, R. (2015). *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos: Experiencias, Lecciones y Propuestas*, Tomo 1, Santiago, SURA Assessment Management.

Asesoría económica y actuarial del BPS (2015). *Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el BPS Período 2020-2065 Análisis Global*, Comentarios de Seguridad Social, Montevideo, No. 48, abril-junio: 105- 151.

Banco de Previsión Social (2015a). *Boletín Estadístico 2014*, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Indicadores de Seguridad Social*, Montevideo, agosto.

Caja Costarricense del Seguro Social (2014, 2015a). *Anuario Estadístico Régimen no Contributivo*, San José.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Estadísticas del Seguro de Pensiones 2014*, San José.

\_\_\_\_\_ (2015c). *Estudio actuarial sobre el régimen de IVM se encuentra en revisión por el Supen y la CCSS*, San José, 18 agosto.

Camerosano, N. (2015). *La ecuación de equilibrio financiero: Resultados para el período 2004-2014*. Comentarios de Seguridad Social, No. 49, septiembre: 49-66.

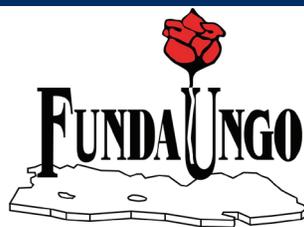
Castillo, J. (2015). Información suministrada a petición del autor, San José, CCSS, Dirección Actuarial y Económica, 2 septiembre.

Chávez, S. (2015). *TPSEA con déficit de \$23 millones en 2014*, San Salvador, La Prensa Gráfica, 28 agosto.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). *Informe Final, Santiago de Chile*, 15 septiembre.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago.

- Diario Extra (2015). “Caja rechaza estudio de Melinsky”. San José, 25 agosto.
- Entorno Inteligente (2015). “Costa Rica: Estudio de IVM recomienda exigir más cuotas y elevar aporte obrero-patronal en 20%”. San José, 17 agosto.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2015). *Informe Anual, No. 35, 31.12.2014*, Santiago de Chile.
- Filgueira, F. y Espíndola, E. comps. (2015). *Hacia un Sistema de Transferencias Monetarias para la Infancia y Adultos Mayores: Una Estimación de Impactos y Posibilidades Fiscales en América Latina*, Santiago, Cepal, Serie de Política Social, No. 215.
- FisdL (2015). *Memoria de Labores – FisdL 2014*. San Salvador. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.
- Forteza, A., y Mussio, I. (2011). “Assessing Redistribution in the Uruguayan Social Security System”, Montevideo, DECON, Documento de Trabajo 12/11.
- Forteza, A. y Sanroman, G. (2015). “Social Security and Retirement in Uruguay”, *The Journal of Development Studies*, Vol. 51, No. 4: 386-406.
- Gobierno de El Salvador (2015). *Propuesta Sistema Previsional Mixto*, San Salvador, 22 septiembre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014). *Encuesta Nacional de Hogares, San José*.
- Lagomarsino, G. (2015). Información estadística y legal suministrada al autor, Montevideo, 5 noviembre.
- Lazo, A. (2014). “Análisis de Cobertura del Régimen Previsional Uruguayo 2004-2013”, *Comentarios de Seguridad Social*, No. 46, octubre-diciembre
- Martínez, J. y Mesa-Lago, C. (2003). *Las Reformas Inconclusas: Pensiones y Salud en Costa Rica. Avances, Problemas y Recomendaciones*, San José, Friedrich Ebert Stiftung.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador: 1998-2010*, San Salvador, Fundaungo.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, *Revista Trabajo*, México.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Informe sobre Estudio Re-reforma de Pensiones de El Salvador”, San Salvador, documento para la SSF, 9 febrero, inédito.
- Mesa-Lago, C.; Córdova, R.; y López, C. (1994). *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social*, San Salvador, Fundaungo.
- Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998). *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas*, San Salvador, Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio de Hacienda (2015). *Propuesta Sistema Previsional Mixto: Impacto Fiscal e Individual*, San Salvador, abril.
- Novellino, R. (2013). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones de El Salvador: Formulación de Propuestas de Mejora y Aseguramiento de su Sostenibilidad*, San Salvador, Asofondos, AFP Confía y AFP Crecer.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Human Development Report 2014*, New York.
- Superintendencia de Pensiones (2014). *Informe a la Junta Directiva de la CCSS y al Comité de Vigilancia del RIVM 2013*, San José.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Estadísticas*, San José. Septiembre.
- Superintendencia del Sistema Financiero (2015). *Resumen Estadístico Previsional Diciembre 2014*, San Salvador.
- Superintendencia del Sistema Financiero y Banco Central de Reserva (2015). *Documento Técnico: Diagnóstico y Propuesta de Reforma del Sistema Previsional de El Salvador*. San Salvador, marzo 2015. [Presentación Power Point].



## FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO

Avenida La Revolución, pasaje 6, casa N° 147, Colonia San Benito,  
San Salvador, El Salvador, C.A.

Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Escríbanos a: [contacto@fundaungo.org.sv](mailto:contacto@fundaungo.org.sv) <http://www.fundaungo.org.sv>

### **Redacción:**

Carmelo Mesa-Lago, Catedrático Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh.

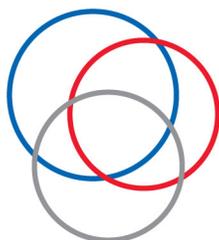
### **Diseño y diagramación:**

Metzi Rosales Martel, coordinadora de la Unidad de Comunicación Institucional.

Esta investigación y su publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), bajo la Iniciativa Think Tank (ITT).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá) ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Esta publicación ha contado con el apoyo de:



**Think Tank** **Iniciativa**  
**Initiative** **Think Tank**