



UNDÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe final

**Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica:
Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera,
acceso y progresividad del primer pilar de pensiones**

*Investigador:
Juliana Martínez Franzoni*



Índice

1. Introducción	3
2. Las pensiones y los sistemas de pensiones	3
3. El sistema multipilar costarricense.....	5
4. El acceso al primer pilar y a IVM.....	9
5. Reformas recientes	12
5.1. El proceso	12
5.2. Las propuestas y la reforma adoptada.....	21
6. Balance.....	30
7. Bibliografía	33

1. Introducción

El objetivo de este documento es presentar una síntesis de los principales cambios adoptados en el sistema de pensiones costarricense durante el año 2004 y comienzos del 2005. Durante este período se modificó el principal régimen de pensiones del país, el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social, que ofrece protección social a la mayor parte de la población del país. Dichos cambios restablecen su sostenibilidad financiera, mejora el acceso de población ocupada no cotizante, y profundiza la progresividad de las pensiones que otorga. A nivel doméstico se trata de la única reforma de política social que ha tenido lugar en lo que va de la presente administración de gobierno (2002-2006). Además, y aunque en este documento no se profundiza en el proceso de construcción de la propuesta, es producto de acuerdos entre sectores sociales y productivos que históricamente han tenido abordajes antagónicos de aspectos tales como número de cotizaciones requeridos y montos de pensiones otorgados. A nivel internacional profundiza un diseño gradual y heterodoxo “a la tica” que parece dar mejores resultados que el cambio radical de comienzos de los 80 “a la chilena”, como lo evidencia el actual intento de instaurar un sistema multipilar en Chile.

A continuación primero se introduce el tema de las pensiones y los sistemas de pensiones en América Latina. Segundo, se describen las principales características del sistema multipilar en Costa Rica. Tercero, se caracteriza el proceso de reforma que tuvo lugar entre abril del 2004 y abril del 2005, las dos propuestas de reforma realizadas por distintos sectores, y la reforma finalmente adoptada por la Junta Directiva de la Caja. Finalmente se presenta una valoración de los cambios adoptados, de sus implicaciones y de los retos que siguen.

2. Las pensiones y los sistemas de pensiones

El salario se recibe a cambio de trabajo remunerado y es la principal fuente de ingresos de la mayoría de la población, tanto de manera directa (la gran mayoría de los hombres) como indirecta (adultos y adultas mayores, niños, niñas, adolescentes y algo menos de la mitad de las mujeres). Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan el salario ante situaciones de vejez, de invalidez, y de muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque en cierto momento del ciclo de vida la población pierde capacidades físicas o intelectuales para continuar trabajando remuneradamente (pensiones por vejez), enfrenta imprevistos que reducen o eliminan esta capacidad tempranamente (pensiones por invalidez), ó tiene que hacerle frente al fallecimiento de quienes eran responsables del ingreso de la familia (pensiones por muerte). Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de mecanismos de protección de riesgos que incluye los seguros de salud, los riesgos del trabajo y los seguros de desempleo.

En América Latina las pensiones se crearon como parte de los seguros sociales en el marco de la tradición europea de protección colectiva de riesgos (Bustelo, 2000). La carencia de ingresos y la insatisfacción de necesidades básicas se abordó como una probabilidad calculable de los grupos sociales, antes que como producto de una incapacidad o falta individual (Tenti Fanfani, 1991). La tradición de mecanismos colectivos de protección de los riesgos se cristalizó en el pensamiento político alemán de fines del siglo XIX y a mediados del siguiente, en Inglaterra, fue más allá de la población asalariada y dio un paso más hacia la universalidad de la noción de riesgos¹. Desde comienzo del siglo veinte varios países latinoamericanos como Uruguay, adelantaron a los países centrales en la creación de seguros para la protección de riesgos sociales como la vejez y la enfermedad. A éstos le siguieron dos “olas” de creación de instituciones y programas, en los años 40s – como parte de la cual se creó el seguro social en Costa Rica -- y 60s, respectivamente (Mesa-Lago, 1989). Cada ola de reforma trabajo, además de seguridad social, una abundante legislación laboral (Bustelo e Isuani, 1992). Todas tuvieron en común que se construyeron a partir de la inserción ocupacional, en función del trabajador asalariado y familiares económicamente dependientes, y a partir de contribuciones definidas como porcentajes del salario.

Hacia fines del siglo veinte, en el marco del ajuste de las economías latinoamericanas, el enfoque de riesgos colectivos perdió terreno frente al de la pérdida de ingresos como riesgo individual. La reforma chilena de comienzos de los 80s dio inicio a una nueva familia de sistemas de protección social basada en fondos individuales de pensiones. Durante la siguiente década ésta se expandió al resto de América Latina, de manera similar a como antes había ocurrido con los fondos colectivos de pensiones. Como resultado, a comienzos del siglo veintiuno había en América Latina tres tipos de sistemas de pensiones: los reformados por completo que reemplazaron los fondos colectivos por fondos individuales (por ejemplo Chile); los reformados parcialmente a partir de una combinación de fondos colectivos e individuales que dio origen a sistemas multipilares (por ejemplo Uruguay y Costa Rica); y los no reformados o reformados en requisitos o beneficios (por ejemplo Brasil) (Mesa-Lago, 2004).

La mayoría de los fondos colectivos que hubo en la región eran de reparto, es decir, que la población activa financiaba a la jubilada. En Costa Rica, el régimen de IVM de la Caja Costarricense del Seguro Social creado en 1943 y que cubre a la mayoría de la población asegurada a través de un fondo de capitalización colectiva parcial cuya reserva, si se invierte adecuadamente, comparte el financiamiento del sistema con las cotizaciones. Esta característica, particular al

¹ El aporte de Bismarck se refleja en los seguros sociales; el de Sir William Beveridge en la seguridad social. Los seguros aluden a la cobertura de la fuerza de trabajo asalariada y sus dependientes, se financia en forma tripartita y se organiza por riesgos (enfermedad, vejez, invalidez, etc.). La seguridad social alude a sistemas de cobertura de toda la población, independientemente de su inserción laboral, y buscando centralizar los distintos programas, incluyendo las asignaciones familiares y otros programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (Lo Vuolo, 1991). La mayoría de países de la región crearon seguros sociales.

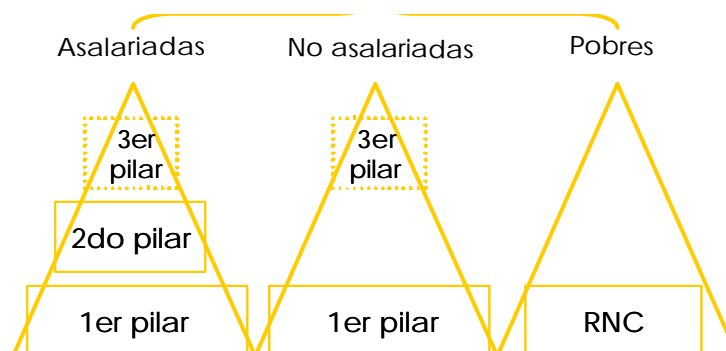
sistema costarricense, se mantuvo a través de los cambios más recientes. La creación del sistema multipilar fue heterodoxa dado que se construyó en el marco de un proceso de concertación social que tuvo lugar en 1998 y culminó con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador (LPT) en el 2000. Fue además gradual dado que resultó de transformaciones introducidas a lo largo de la década de los 90s con la creación de fondos individuales complementarios de pensiones, primero voluntarios y posteriormente obligatorios para la población asalariada.

La LPT introdujo cambios en el diseño del sistema y es por lo tanto una reforma estructural, es decir, modificó el diseño del sistema al transformarlo en multipilar. En cambio, la reforma adoptada a inicios del 2005 y que constituye el foco de este trabajo modificó requisitos y beneficios a partir del diseño institucional pre-existente y es por ello de carácter paramétrico y no estructural. El que conlleve, como se abordará seguidamente, planes para mejorar la eficiencia administrativa, no implica que sea estructural dado que esta caracterización se aplica solo a cambios de diseño, y no a mejoras dentro de un diseño dado, tales como recaudación o cobertura.

3. El sistema multipilar costarricense

A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Protección el Trabajador (LPT) en el 2000, las pensiones en Costa Rica se organizaron en torno a tres pilares complementarios. Cada pilar se apoya en definiciones con respecto a cinco parámetros principales: edad de retiro, porcentaje de cotización, número de cuotas, salario de referencia en función del cual se estima el monto de la pensión, y el porcentaje de pensión según el porcentaje del salario al que corresponde (llamado por eso “tasa de reemplazo”). En el primer pilar este porcentaje es producto de una cuantía básica (producto de las cuotas requeridas para el retiro normal) y una cuantía adicional (que reconoce las cotizaciones realizadas por encima de las requeridas). El porcentaje de cotización se distribuye sólo entre asegurados(as) (tercer pilar), entre empleadores y trabajadores (segundo pilar), ó

Gráfico 1. Composición del sistema multipilar según inserción laboral



entre empleadores, trabajadores y Estado (primer pilar). Por eso los pilares se combinan según se trate de población asalariada, independiente o en condición de pobreza. El *gráfico 1* representa los tres pilares según tipo de población y lo hace en forma de pirámide para representar la importancia relativa de los montos de pensión desde el primer hasta el tercer pilar.

El primer pilar es el básico, de beneficio definido, obligatorio para la población asalariada, y desde la entrada en vigencia de la LPT en el 2000, en proceso de volverse obligatorio también para independientes. Corresponde al componente principal de la pensión, entre 60 y 100% nominal, según el régimen de que se trate. El segundo es complementario, de contribución definida, obligatorio y sólo disponible para la población asalariada. Según estimaciones de la SUPEN (2004), la tasa de reemplazo esperada será de 20,8% para hombres y 18,7% para mujeres, es decir, en promedio una tercera parte de la tasa nominal del primer pilar previo a la reforma del 2005². El tercero es complementario, voluntario y disponible para cualquier persona, ocupada o no. El régimen no contributivo (RNC) está orientado a personas en condiciones de pobreza y contribuye a universalizar el primer pilar entre quienes alcanzaron los 65 años sin contar con una pensión contributiva.

Los regímenes contributivos actualmente vigentes en este pilar difieren en requisitos y beneficios. En comparación a IVM, los del Poder Judicial y Magisterio Nacional tienen cotizaciones y tasas de reemplazo superiores a los de IVM (ver *cuadro 1*).

² Estimación basada en el supuesto de que una persona realizó 9 cotizaciones anuales entre los 24 y los 65 años sin interrupción, una tasa de rendimiento neto del 3,7%, una comisión sobre rendimiento del 8%, una comisión sobre aporte del 4% (SUPEN, 2004). En el mismo documento SUPEN también presenta estimaciones a partir de un rendimiento neto del 4,6%. Sin embargo, acá se considera el escenario de rendimiento neto del 3,7% recomendado por la OIT para contar con un escenario que, sin ser excesivamente conservador, tampoco sea irrealistamente optimista, especialmente tratándose de tasas promedio para cuatro décadas. Aún así, el supuesto de que una persona cotizará como asalariada durante 30,75 años de su vida laboral parece excesivamente optimista.

Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones

Cuadro 1. Primer pilar: regímenes vigentes y cobertura, 2003.				
Parámetros para el retiro normal	IVM	Poder Judicial	Magisterio Nacional	Transitorio con cargo al Presupuesto Nacional ³
Edad	65	62 y 30 años de servicio	55 con 396 cuotas	55 con 30 años de servicio
Número de cuotas retiro normal	240	360		
Cotización tripartita (en %)	7.5%	21%	15%	
Salario de referencia	48 mejores de últimos 60	24 mejores		12 mejores de últimos 24
Tasa de reemplazo (nominal)	60%	100%	60%	100%
Cuantía adicional	1%	--	1.2%	--
Cobertura sobre total de cotizantes o pensionados	94.7%	5.3%		
Cobertura sobre PEA	42.2%	--	--	--
Fuentes: CCSS, Reglamento de IVM y CCSS, 2003; Estado de la Nación con base a Encuesta de Hogares del INEC del 2003.				

Seis son los regímenes que proveen pensiones de primer pilar: Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social, Poder Judicial, Magisterio Nacional, INS (bomberos), régimen transitorio con cargo al presupuesto nacional y Régimen No Contributivo (RNC) de la Caja⁴. El primer pilar está administrado por la Caja (IVM), el Poder Judicial, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el INS, y en el caso del régimen transitorio por los Ministerios de Trabajo y de Hacienda. El segundo y el tercer pilar están administrados por sociedades anónimas creadas por entidades públicas (como la Caja y el Banco Popular) y privadas, reguladas por el Estado⁵ (CCSS, 2003).

Página 73, segundo párrafo, se afirma que el primer pilar cuenta con 3 regímenes vigentes; sin embargo antes se había hablado de cinco que son realmente seis. Probablemente se está resaltando que los otros están cerrados pero están vigentes. Se sugiere modificar esa redacción.

³ Incluye régimen transitorio del Magisterio Nacional, Ministerio de Hacienda y otras instituciones. Se incluye la información general.

⁴ En la década de los 80 coexistían en el sector público 19 regímenes especiales de pensiones. Otorgaban beneficios privilegiados, confrontaban enormes desequilibrios actuariales y estaban a cargo del Presupuesto Nacional. Recibían subsidios fiscales que contrastaban con la desprotección de sectores de bajos ingresos de la población, así como de las prestaciones ordinarias financiadas por cotizaciones en el IVM y tenían un impacto distributivo regresivo. En 1995 se reformó integralmente el régimen de pensiones del Magisterio Nacional; en 1992 se promulgó la Ley Marco de Pensiones. Con su entrada en vigencia, toda persona que ingresa a la Administración Pública (salvo Magisterio y Poder Judicial) entra obligatoriamente al IVM de la CCSS (número 7302 de julio de 1992). En 1996 la Ley 7605 derogó el régimen especial de diputados(as) de la Asamblea Legislativa y los diputados quedaron incluidos en IVM (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

⁵ Además existen regímenes institucionales complementarios y obligatorios que son administrados por el ICE, la Caja, los bancos estatales, RECOPE y otros, según la institución a la que correspondan dichos fondos.

El que el país cuente con tres regímenes de primer pilar abiertos a nuevos cotizantes es muy positivo para tender hacia condiciones universales de aseguramiento⁶. De los tres, IVM es el de mayor cobertura y, en su diseño, pretensión de universalización de los distintos grupos ocupacionales. En el 2003 la importancia relativa de este régimen entre la población pensionada era de 75.9% pero entre cotizantes ascendía a 94.7% debido al peso decreciente de los regímenes con cargo al presupuesto nacional (Sauma, 2004). Es además un régimen muy innovador en el contexto latinoamericano dado que protege a independientes (de manera voluntaria pero que en proceso de volverse obligatoria) y para ello no sólo cuenta con el mecanismo individual sino también con un mecanismo colectivo, en asociación con organizaciones de la sociedad civil. También se destaca por contar con aseguramiento individual voluntario para población no ocupada, como amas de casa, estudiantes, etc.

Mientras el primer pilar tiene tasas de reemplazo de entre el 60 y el 100% y, en el caso de IVM a cambio de una contribución global del 7.5%, el segundo pilar permite una tasa de reemplazo estimada de entre el 15% (con densidad de cotización menor a 9 cuotas anuales entre los 24 y los 65 años) y el 20% (con densidad de cotización de 9 cuotas anuales entre los 24 y los 65 años), a partir de un 4.25% distribuido entre patronos y trabajadores(as), 3.25% y un 1%, respectivamente. Dichos recursos se acumulan en una cuenta individual y la pensión se estima a partir del monto acumulado al momento del retiro. Lo mismo ocurre con el tercer pilar. Mientras en el primero el régimen debe honrar un beneficio previamente definido (sistema de beneficio definido), en el segundo y el tercero lo definido es la contribución y no el beneficio (sistema de contribuciones definidas).

El primer pilar está organizado para proteger a la familia. Por ello brinda pensiones por vejez a quienes contribuyen y pensiones por muerte a quienes son económicamente dependientes de los asegurados. El segundo pilar puede o no atender a la familia, según el tipo de plan al que se acoja el asegurado al momento de pensionarse. En el caso de la renta vitalicia el pensionado recibe las transferencias hasta el momento de su muerte y el compromiso de la operadora con la familia cesa desde que él opta por ese plan. En el caso de la renta permanente se establece un lapso de tiempo durante el cual el asegurada recibirá el beneficio. Si fallece antes de cumplirse ese plazo, la familia o personas designadas heredan la pensión.

⁶ No se consideran los que están vigentes pero cerrados.

4. El acceso al primer pilar y a IVM

El acceso al primer pilar es por lo tanto directo e indirecto. Es directo en el caso de cotizantes y personas en condiciones de pobreza e indirecto si se trata de familiares económicamente dependientes. Aseguramiento contributivo es el de la población ocupada que cotiza y no contributivo es el directo de personas en condición de pobreza y el indirecto de familiares dependientes. Según la Encuesta de Hogares en el 2003 cotizaban al primer pilar 957.469 personas; 894.694 a IVM y 52.775 a otros regímenes. Siendo que la población económicamente activa era de 1.640.387, 692.918 personas, es decir un 42.2%, no cotizaban a ningún régimen (Estado de la Nación, 2004). Esto representa un grave problema, tanto para el país como para las propias personas desprotegidas, dado que el acceso familiar y el acceso no contributivo no se otorgan a población ocupada que reciba ingresos⁷. Además, las pensiones por muerte que reciben los familiares constituyen un porcentaje de la pensión del asegurado directo, debe repartirse entre varios dependientes, no se otorga ante la disolución del vínculo conyugal, y frecuentemente conducen a un empobrecimiento y desmejoramiento de la calidad de vida.

Frecuentemente se asume que quienes no cotizan a una pensión carecen de medios económicos para hacerlo. Para corroborar o cuestionar este supuesto, en el marco de un proyecto conducido por la Fundación Acceso, Juan Diego Trejos (2003) analizó la población a la vez ocupada y no cotizante, y diferenció entre quienes carecen de *disponibilidad* contributiva y quienes carecen de *capacidad* contributiva. La capacidad contributiva de trabajadores y trabajadoras se infirió a partir de una valoración de las condiciones de acumulación ampliada, simple o de subsistencia de los establecimientos. En los establecimientos de acumulación ampliada se consideró capacidad contributiva plena, mientras que en los establecimientos de acumulación simple y de subsistencia se asumió capacidad contributiva parcial⁸.

El *cuadro 3* indica que un 45% de personas no cotizantes tienen capacidad contributiva plena y 55% capacidad contributiva parcial. Sugiere que hay una alta proporción de personas cuya desprotección se debe más a falta de disposición que de suficiente capacidad económica para cotizar. Además, el cuadro indica que casi 7 de cada 10 personas con capacidad contributiva plena (69.9%) son

⁷ Se considera desprotegida a toda persona que no cotiza para un primer pilar de pensiones, aún cuando lo esté haciendo para el pilar de capitalización individual voluntaria por dos razones. En primer lugar, legalmente los seguros sociales son obligatorios y universales para todos los trabajadores, manuales e intelectuales, y no exclusivamente los asalariados (art. 73 Constitución Política y LPT). En segundo lugar, una persona que cotice a un pilar de capitalización individual voluntario y tenga un imprevisto que le impida continuar generando ingresos antes de llegar a una edad y volumen importante de cotización, está altamente expuesto a la desprotección.

⁸ Esta metodología es mejor que la de líneas de pobreza dado que estrictamente no se debería asumir que una persona en condiciones de pobreza no tiene capacidad alguna de cotizar. Según la ley debe cotizarse en función del nivel de ingreso respectivo y el equilibrio actuarial del régimen debe alcanzarse con subsidios estatales ya previstos en la legislación. Por una explicación de la metodología empleada, ver Trejos (2003).

asalariadas, mientras que en el caso de las independientes casi 7 (68%) de cada 10 tienen capacidad contributiva parcial. Sugiere que hay un aseguramiento “fácil” cuya población meta es el 45% de población no asegurada que, siendo asalariada o independiente, tiene ingresos suficientes para cotizar a IVM. El restante 55% es población con capacidad contributiva parcial que requiere de una adecuada combinación de subsidios y mecanismos de aseguramiento (como el aseguramiento colectivo entre la población independiente) para lograr una apropiada cobertura.

Capacidad contributiva	Asalariadas	Independientes	Total
Plena	197.002	85.203	281.871
	69.9%	30.1%	100%
	64.0%	26.1%	45.0%
Parcial	116.783	246.657	363.774
	32.0%	68%	100%
	36.0%	72.0%	55.0%
Total	324.105	333.226	657.331
	49.3%	50.7%	100%
	100%	100%	100%

Fuente: Fundación Acceso, elaborado por Juan Diego Trejos con base a la Encuesta de Hogares del INEC del 2002.

De acuerdo al *cuadro 4* entre las mujeres también existe una alta proporción de no aseguradas con capacidad contributiva plena (47%). Se acentúa la polarización entre asalariadas con capacidad contributiva plena (77.6%) e independientes con capacidad contributiva parcial (83.2%) que se evidenció entre la población en general, producto de la feminización del trabajo independiente informal.

Capacidad contributiva	Mujeres Asalariadas	Mujeres Independientes	Total de mujeres
Plena	93.615	26.925	120.309
	77.6%	22.4%	100%
	79.3%	19.7%	47.3%
Parcial	22.154	109.290	131.675
	16.8%	83.2%	100%
	20.7%	80.3%	52.7%
Total	118.080	136.405	254.485
	46.4%	53.6%	100%
	100%	100%	100%

Fuente: Fundación Acceso, elaborado por Juan Diego Trejos con base a la Encuesta de Hogares del INEC del 2002.

En complemento a los datos estadísticos, durante el 2004 se llevaron a cabo grupos focales en siete puntos del país entre población no calificada o semi calificada con capacidad contributiva parcial. El trabajo permitió corroborar una alta disponibilidad contributiva, a pesar de tratarse de personas con muy escasos

niveles de ingreso. Esta disponibilidad en parte se debe al maltrato que acompaña el acceso no contributivo, tanto en pensiones como en salud, y en parte al interés por pensiones más estables y con mejores montos que las financiadas por el Estado (Martínez Franzoni, 2004).

Al combinar capacidad contributiva e inserción ocupacional, la tipología permite afinar las estrategias de aseguramiento. La población asalariada con capacidad contributiva plena requiere de mayores controles y divulgación de deberes y derechos. La que tiene capacidad contributiva parcial requiere de una revisión de los mecanismos de aseguramiento para determinar la viabilidad y proporción en que es posible lograr un aseguramiento contributivo. En el caso de la población independiente se trata de lograr una adecuada combinación de mecanismos de aseguramiento individual y colectivo. Este último existe y opera a partir de acuerdos entre la Caja y organizaciones de la sociedad civil en el 2004. A la fecha existen 150 convenios de este tipo, principalmente con organizaciones campesinas aunque también vendedores ambulantes sindicalizados. Por lo pronto se carece de una política que los promueve entre población vulnerable. Por ejemplo, no existe ninguna organización de mujeres productoras o trabajadoras por cuenta propia que acceda al seguro a través de este mecanismo.

Además de población ocupada sin aseguramiento, en el 2002 había 720.000 personas (85%) no ocupadas mayores de 12 años que carecían de cualquier tipo de aseguramiento y sólo 3% tenían aseguramiento directo. Un porcentaje no determinado de esas personas tenían capacidad contributiva como para acceder al seguro voluntario, de igual manera que las familias apartan recursos para la vivienda o las vacaciones. Las personas no ocupadas están entre las más vulnerables frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, y es por ello necesario promover mecanismos de aseguramiento que complementen el aseguramiento no contributivo.

Actualmente, el aseguramiento no contributivo del RNC ofrece pensiones que equivalen a la canasta básica alimentaria; son insuficientes para atender necesidades básicas como vivienda, vestido y transporte; y actualmente existe lista de espera para poder acceder a ellas dado que los recursos que el Ministerio de Hacienda le gira al Fondo de Asignaciones Familiares para financiar estas pensiones, está muy por debajo del monto que determina la ley. En respuesta, la Caja entrega una pensión cada dos que se desocupan (por muerte o por retiro de la pensión) y en algunos pasos pueden pasar varios años para que una solicitud se refleje finalmente en pensión.

En el mediano plazo, el Estado costarricense tiene dos alternativas: subsidiar pensiones o subsidiar cotizaciones. La primer alternativa conduce a pensiones no contributivas asociadas a una política asistencial. La segunda a pensiones contributivas asociadas a una política social universal. Estimaciones de la oficina de la CEPAL de México indican que en el corto plazo el costo de financiar pensiones a la población ocupada actualmente no asegurada sería del 3% del producto

interno bruto, sea que se comience a desembolsar en forma de contribuciones o a mediano plazo en forma de pensiones (CEPAL, 2005).

Sea que se opte por una solución, por la otra, o por ninguna, la desprotección ante la incapacidad de continuar generando ingresos propios constituye un problema para las personas que la viven y para la sociedad en su conjunto. Además se acrecentará con el actual envejecimiento de la población. De la misma manera que el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil resuelve problemas, también traen nuevos. La protección ante riesgos de vejez, invalidez y muerte es uno de ellos.

5. Reformas recientes

El año 2004 y el primer trimestre del 2005 fue intenso e innovador en materia de cambios a IVM. Además de efectivamente adoptarse, esta reforma cambió parámetros que, como el porcentaje de cotización ó el número de cuotas, no se modificaban desde la creación de los seguros sociales en la década de los 40. El objetivo de la reforma de IVM fue restaurar la sostenibilidad financiera del régimen. El producto fue una reforma que da sostenibilidad por las próximas cuatro décadas y media y a la vez mejora las condiciones de acceso a las pensiones y su progresividad. A continuación se describe el proceso y el producto de la reforma, ambos altamente novedosos.

5.1. El proceso

Tuvo cinco principales momentos. Primero, la presentación pública de la sostenibilidad financiera de IVM como problema por parte de la Caja, en particular de la Gerencia de Pensiones, en febrero del 2004. Segundo, la puesta en común, validación y correcciones al diagnóstico inicial presentado por la Caja, así como la elaboración de propuestas en el marco de una Comisión Social que sesionó entre abril y diciembre del 2004. Tercero, las deliberaciones de la Comisión Social sin algunos de los sectores integrantes iniciales y apoyada por un grupo de asesores técnicos, entre enero y febrero del 2005. Cuarto, la aprobación de la reforma por parte de la Junta Directiva de la Caja en abril del 2005, que consistió básicamente de la propuesta presentada en febrero con dos modificaciones. A continuación se detalla cada uno de estos momentos agrupándolos entre la presentación del problema, la construcción de las soluciones, y la adaptación de la reforma.

5.1.1 Presentación del problema

El 18 de febrero del 2004 la Gerencia de Pensiones presentó públicamente un diagnóstico crítico de la situación financiera de IVM. Se trata de un fondo de capitalización colectiva parcial en el cual las contribuciones financian las pensiones actuales y a la vez alimentan un fondo de reserva que se capitaliza. El primer momento crítico es cuando las cotizaciones son insuficientes para financiar las pensiones y debe complementarse con intereses del fondo de reserva. El segundo momento crítico es cuando los intereses no son suficientes y debe recurrirse al fondo de reserva propiamente dicho. El tercer momento crítico es cuando el fondo de reserva se agota. De acuerdo al diagnóstico inicial de la Gerencia de Pensiones estos momentos tendrían lugar en el 2005, 2015 y 2022, cuando se agotarían las reservas. Estos fueron luego revisados por las estimaciones de la OIT que confirmó la tendencia aunque determinó que los momentos críticos serán en el 2011, 2022 y 2028, respectivamente. Estas estimaciones constituyen el “escenario base” que se busca transformar mediante escenarios reformados.

La situación financiera de IVM se debe a varios factores. En primer lugar, el cambio demográfico. Cuanto más personas en edad de trabajar, menos personas con necesidad de una pensión. Cuanto más personas que no están en edad de trabajar son mayores de 65 años en lugar de, por ejemplo, menores de 15, más necesidad de una pensión. El décimo informe reportó que Costa Rica ha consolidado su cambio en el perfil demográfico de la población: aumentó la esperanza de vida, disminuyó la mortalidad infantil, y se alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo, es decir, que las personas que nacen alcanzan a reemplazar a las que mueren, pero no la superan (2004:76). El país tiene actualmente la esperanza de vida más alta de América Latina, 78,4 años, y la segunda del continente americano, después de Canadá. La mortalidad infantil pasó de 14 por mil en 1990 a 9,2 por mil en el 2004. La tasa de reemplazo es de 2,1 por mujer, la mínima para que la población se renueve a sí mismas en ausencia de migración (2004:77).

Estos cambios afectan la relación entre personas activas y personas pasivas, es decir, entre quienes tienen trabajo remunerado y quienes no. Actualmente hay 55 personas económicamente dependientes por cada 100 económicamente independientes. Hacia el 2018 será de 44 por cada 100 y hacia el 2045 cambiará la composición de la población dependiente que pasará de ser predominantemente menor de 15 años a tener 65 años y más (2004:77). Esta situación tiene implicaciones importantes para el mercado laboral e, indudablemente, también para las pensiones dado que hay crecientemente más personas pensionadas con respecto a las contribuyentes. Cuando la cambia la relación entre quienes aportan y quienes están ya jubilados, así como los años que las personas viven de las pensiones, también cambian las cotizaciones que son necesarias para que los primeros sostengan a los segundos.

La capacidad de un país de invertir en sus habitantes no es infinita. Por eso, la protección de riesgos como la vejez requiere de recursos que no se dedican, por ejemplo, a la protección de riesgos como la salud ocupacional. Además, la protección de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, tienden a concentrarse en las últimas etapas del ciclo vital. Actualmente la seguridad social es el sector de política social que registra el mayor crecimiento, especialmente en el pago de pensiones contributivas que se expandieron a un ritmo del 3.3% anual, el doble de la inversión total aunque menor a la educación general o básica. “Por su carácter y tamaño, este programa es el que presiona para deteriorar la equidad de la inversión social... equivalían al 19,1% de toda la ISP en 1990 y ya para el 2002 captaban el 23,1% de ella. Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS y los programas de regulación del trabajo tienen una participación limitada y no sufrieron modificaciones durante el período estudiado.” (Estado de la Nación, 2004:93). Esta distribución de la inversión social significa prioridades de facto acerca de la distribución de la inversión social.

La inversión en pensiones es regresiva, por aspectos de diseño, algunos inherentes (si aportes y pensiones se definen según ingresos es esperable que los fondos de pensiones reproduzcan la distribución del ingreso) y otros perfectibles. En el caso de IVM las cotizaciones fueron definidas cuando la esperanza de vida era mucho menor a la actual. De acuerdo a estimaciones de la OIT (2004) cubre actualmente menos de una tercera parte de la cantidad de años que en promedio financia la seguridad social, desde el momento del retiro hasta la muerte de las personas aseguradas. Como resultado, y a pesar de que existe un tope de pensión fijado actualmente en 520,000 colones, quienes cotizaron con ingresos más altos se llevan una mayor proporción de los recursos del fondo colectivo de reserva que quienes cotizaron por menos ingresos. Este componente de la regresividad se mantiene aunque a inicios de los 90 se modificó la edad de retiro pero puede corregirse aunque el sistema siga basándose en contribuciones proporcionales a los ingresos.

Otro aspecto del diseño actual del sistema que amenaza la sostenibilidad financiera es el salario de referencia. Este se basa en los mejores 48 salarios de los últimos 60. Por ello genera un incentivo a la subdeclaración durante la mayor parte de la vida laboral y a la sobre declaración en los últimos cinco años que son los únicos tenidos en cuenta para calcular la pensión. Mientras la subdeclaración tiene lugar principalmente en el sector privado, la sobre declaración es posible también en el sector público a través, por ejemplo, de horas extra que generan una “inflación” de los salarios. Además, quienes no alcanzan el número mínimo de cuotas pierden derecho a una pensión con lo cual aumenta la presión sobre las pensiones por invalidez como única salida en esas condiciones. Las pensiones por invalidez muestran proporciones de un país en guerra dado que son incluso más que las por vejez. Además de la rigidez del régimen y de problemas de salud ocupacional en los que hay que profundizar, reflejan clientelismo político y tráfico de influencias.

En el caso de IVM la deuda del Estado no es un factor central del desequilibrio financiero como sí lo es para el seguro de salud y para el régimen no contributivo de pensiones. Se trata de una situación reciente, producto de que la LPT estableció responsabilidad penal para el Ministro de Hacienda de no girar los recursos que por ley corresponden a IVM. Desde el 2000 el Estado ha estado al día con el régimen y hecho arreglos de pago con respecto a la deuda previa por que lo que el Estado actualmente le adeuda a IVM asciende a 11 mil millones de colones, equivalente a un mes de su funcionamiento (CCSS, 2005). Esto no quiere decir que no haya problemas de eficiencia administrativa relacionados con la recaudación y la cobertura, entre otros que se detallan a continuación.

En síntesis, los problemas financieros de IVM se deben principalmente a factores demográficos, a la dinámica del mercado laboral, a aspectos de diseño del régimen, y a los niveles de eficiencia administrativa alcanzados (ver *cuadro 5*). La seguridad social puede colaborar con las acciones de política pública que llevan a cabo entidades del Estado relacionadas con el mercado laboral e incidir decididamente en los últimos dos que son propiamente su ámbito de acción. Como muestro a continuación, las propuestas y la reforma adoptada plantean medidas principalmente dirigidas a los aspectos de diseño (reforma paramétrica) y de eficiencia administrativa (reforma no paramétrica). Las medidas relacionadas con otras políticas públicas, en particular con la Política Nacional de Empleo, los riesgos del trabajo, la salud ocupacional y la protección de derechos y atención de personas con discapacidad, quedaron a nivel de acciones deseables pero no se tradujeron en mandatos específicos.

Cuadro 5. Síntesis de factores explicativos y sus respectivas implicaciones para la sostenibilidad financiera de IVM.		
Dimensión	Breve descripción	Implicaciones para la sostenibilidad financiera de IVM
Cambios demográficos	Esperanza de vida más alta de América Latina	Cambian los montos de cotización necesarios para que quienes están activos que cada vez son menos, sostengan a quienes están jubilados que ahora son más y viven más tiempo.
	Segunda mortalidad infantil más baja de América Latina	
	Se alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo	
	Cada vez hay menos población activa y cotizante por cada persona pasiva ya jubilada	
Cambios en el mercado laboral	Creciente creación de empleo independiente que no cotiza a la seguridad social	Creciente presión sobre acceso no contributivo que llegarán a los 65 años sin una pensión contributiva.
	Dejan de cotizar pocas personas de altos ingresos por problemas de disponibilidad contributiva, y muchas personas de escasos ingresos por problemas de capacidad contributiva	
Diseño del régimen	Contribuciones no aumentan desde hace varias décadas y aumenta desequilibrio entre aportes y beneficios	Mayor regresividad dado que las contribuciones alcanzan para pocos años de jubilación y luego debe recurrirse al fondo de reservas del cual quienes tienen mayores ingresos terminan obteniendo muchos más recursos que quienes tienen menores ingresos.
	Salario de referencia para el cálculo de la pensión considera los 48 mejores salarios de los últimos 60	Estimula la subdeclaración de ingresos en los años previos y la sobredeclaración en los años considerados el cálculo de la pensión.
Composición de la inversión pública social	La inversión pública en pensiones aumenta al doble del ritmo de la inversión pública en general.	Mayor regresividad socio-económica en la distribución de los recursos.
	Existe una importante deuda del Estado con los regímenes no contributivos aunque no con IVM.	Genera en la opinión pública la idea equivocada de que los problemas de IVM se resuelven si el Estado le paga lo que le debe. Sin embargo, la deuda del Estado con este régimen fue resuelta por provisiones contempladas en la LPT y actualmente equivale a un mes de pago de pensiones y gastos administrativos IVM.

Ineficiencia administrativa	Muy lenta implementación de la Ley de Protección al Trabajador en materia de aumento de cobertura de trabajadores y trabajadoras independientes.	Una alta proporción de la población no contribuye al régimen y con ello reduce el volumen del fondo de reserva que se produce cuando comienzan a cotizar nuevas personas que por lo tanto demorarán un tiempo en contar con los requisitos para retirar recursos de dicho fondo.
	Se desconoce el rendimiento financiero de las distintas medidas de fortalecimiento incluidas en IVM	Genera en la opinión pública desconfianza ante la solicitud de nuevos ingresos por aumento de contribuciones
Fuentes: Estado de la Nación (2004) y elaboración propia.		

5.1.2 Construcción de propuestas

En el año 2004, a iniciativa del cooperativismo y del sindicalismo la Junta Directiva de la Caja solicitó a la Gerencia de Pensiones convocar a una Comisión Social que identificara medidas para restablecer la sostenibilidad financiera de IVM⁹. La comisión tendría un carácter consultivo y su objetivo sería recibir propuestas a partir de las cuales la Junta Directiva tomaría las decisiones pertinentes como lo establece la Ley Constitutiva de la Caja (Comisión Social, 2004).

La comisión estuvo integrada por instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil. Con voz y voto participaron dieciséis representantes. El gobierno tuvo dos representantes de la Caja (ambos de la Gerencia de Pensiones), uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y una del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Sin voto estuvieron la Superintendencia de Pensiones y la Defensoría de los Habitantes, e informalmente pero con un gran protagonismo también el jefe de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica. La sociedad civil participó con cuatro representantes de organizaciones sindicales, dos del cooperativismo, dos del solidarismo, y cuatro del sector empresarial¹⁰. Sin voto participó una representante de organizaciones de mujeres. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) brindó un criterio independiente acerca de la situación actuarial de IVM y otros técnicos de la Caja expusieron distintos aspectos del problema.

⁹ También llamada Comisión Técnica Institucional.

¹⁰ Los representantes sindicales fueron de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Confederación Rerum Novarum (CMTC), la Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC), y la Unión de Empleados de la Caja (UNDECA); los cooperativos del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y las cooperativas de salud; los solidaristas actuaron a nombre de la Federación, el Movimiento y la Escuela Juan XIII; los empresariales de la Unión Costarricense de Cámara y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

Durante los primeros cuatro meses se realizó un diagnóstico de la situación financiera de IVM. Durante los siguientes cinco meses se presentaron las propuestas. Contrario a los lineamientos de la Junta Directiva desde el inicio la Gerencia de Pensiones puso sobre la mesa una propuesta de reforma elaborada por la jefatura de la Dirección Actuarial¹¹. Consistía en aumentar las cuotas, elevar gradualmente la cotización, reducir la tasa de reemplazo de las pensiones por vejez, y definir cuantías menores para las pensiones por invalidez (ver CCSS, 2004^a).

A lo largo de las sesiones se fueron demarcando distintas posiciones. Un primer debate fue si debían o no incorporarse medidas para mejorar la eficiencia administrativa (llamadas medidas “no paramétricas”), principalmente dirigidas a elevar la recaudación, la cobertura, el rendimiento de las inversiones y el control de las pensiones por invalidez. Aunque hubo mucho debate con respecto a si correspondían o no al mandato de la Comisión, con distintos énfasis los sectores acordaron que la comisión sí debía pronunciarse con respecto a estas medidas. El tema no paramétrico más controvertido fue el de cobertura. Sindicatos, cooperativas y parte del gobierno, concretamente el INAMU, enfatizaron la importancia de aumentar la base contributiva del sistema como una de las medidas importantes para mejorar la sostenibilidad financiera y social del sistema. Desde este punto de vista la reforma en discusión debía atender a la población asegurada y no asegurada, al crear mejores condiciones de acceso para la población no asegurada. Se planteaba además que en el mediano plazo el aumento del aseguramiento directo debía reflejarse en una disminución del aseguramiento familiar, en particular de las pensiones por viudez que son el 60% del total de las pensiones por muerte. La Gerencia de Pensiones, la Dirección Actuarial de la Caja, empresarios y solidaristas, insistieron en que el aumento de cobertura, si bien importante, no resolvía el problema financiero dado que en el corto plazo genera más ingresos pero en el mediano y largo plazo demanda también mayores egresos. La reforma debía atender estrictamente problemas de sostenibilidad financiera y dejar el aumento de cobertura para los planes institucionales que necesariamente debía llevar a cabo la Caja.

Un segundo debate fue con respecto a cuáles parámetros modificar y cómo. El sector empresarial definió límites con respecto al aumento de cuotas y el sector sindical con respecto a la reducción de los montos de pensión. El INAMU insistió en la importancia de la afirmación positiva hacia las mujeres. En general todos los sectores estuvieron anuentes a considerar el aumento de cuotas y el aumento del porcentaje de cotización. La evidencia mostró que en el 2004, 7.8 de cada 10 jubilados por vejez lo hizo con más de 240 cuotas o 20 años de cotización¹². Por lo tanto se consideró que para la gran mayoría de la población asegurada el aumento de cuotas vendría a reconocer una realidad ya existente. También se

¹¹ Este y sucesivos documentos de propuesta estuvieron encabezados por la Gerencia de Pensiones y por la Dirección Actuarial.

¹² Una muestra indicó que el 20.3% se retiró con 25 años, el 24.6 con 30 años, el 26.2 con 35 años y el 21.1 con 40 años (CCSS, 2005^a).

consideró que el aumento de las cotizaciones era coherente con el considerable aumento de la esperanza de vida que se produjo desde la fijación del 7,5%, la cual no había cambiado desde la creación del régimen de IVM en 1943.

Los principales desacuerdos en materia paramétrica fueron las tasas de reemplazo o porcentaje de pensión. Se manifestaron dos principales visiones. Una promovió la sostenibilidad financiera de IVM a partir de una reducción considerable de los montos de todas las pensiones por vejez y de una reducción de las pensiones por invalidez en comparación con las de vejez. Propuso además eliminar la afirmación positiva a favor de las mujeres en el retiro anticipado y por la cual IVM cuenta con dos tablas, una para hombres y otra para mujeres. En materia de eficiencia administrativa propuso un conjunto amplio de medidas aunque estas no se relacionaron con los cambios paramétricas como sí buscó hacerlo la segunda propuesta. Como principales diferencias en materia paramétrica, la otra visión propuso montos de pensión escalonados según niveles socio-económicos y rechazó ajustes en las pensiones por invalidez más allá de los que fueran realizados en las pensiones por vejez, bajo la idea de que cualquier otra medida era penalizar un riesgo no susceptible de planificación. Más abajo un cuadro comparativo presenta ambas propuestas con mayor detalle.

Hacia fines del 2004 la propuesta inicial de la Gerencia de Pensiones fue en lo fundamental adoptada por el MTSS, la UCCAEP y el solidarismo, y ese fue el producto que presentó la comisión en el mes de diciembre (CCSS, 2004^b). Uno de los dos representantes del cooperativismo apoyó inicialmente la propuesta aunque sujeto a consulta a su organización que posteriormente modificó el criterio. Los restantes sectores se manifestaron en desacuerdo por dos razones, las de fondo rápidamente mencionadas y que se detallarán más abajo, y las de forma. La principal molesta de procedimiento fue que el documento final de la comisión no presentaba otras propuestas vertidas durante el 2004, en particular por el INAMU y por los representantes sindicales y cooperativos.

El año finalizó con conferencias de prensa, por ejemplo del INAMU (2004), y de comunicados, por ejemplo de la ANEP (2004), manifestando públicamente estas diferencias. Además, se realizaron reuniones con la Presidencia Ejecutiva y miembros de la Junta Directiva de la Caja responsables del tema de pensiones. Los sectores disconformes manifestaron la necesidad de ampliar el tiempo de trabajo de la Comisión Social. Para ese momento la Gerencia de Pensiones contaba con un nuevo Gerente y estos sectores solicitaron cambios en la conducción de la Comisión. Concretamente se solicitó que dejaran de participar las dos personas que formalmente o en los hechos habían conducido hasta entonces el proceso.

El año terminó con grandes incertidumbre pero en enero del 2005, por iniciativa de la Presidencia Ejecutiva de la Caja, se creó una nueva instancia de negociación en la que participaron las distintas instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil con excepción del sector empresarial y solidarista que estaban

satisfechas con la propuesta de diciembre y se manifestarían sobre nuevas propuestas una vez formalizadas. El pleno de estas organizaciones a su vez constituyó un grupo técnico con participación de asesores(as) de la OIT, la Presidencia Ejecutiva de la Caja, los sindicatos, el cooperativismo y la Defensoría de los Habitantes como observadora. Durante enero y febrero este grupo técnico elaboró una única propuesta a partir de todas las medidas volcadas por los sectores durante el 2004 (Grupo técnico, 2005). El documento final fue presentado al plenario de representantes a finales de febrero y firmado por los representantes de los sectores. Mantuvo aspectos fundamentales de la propuesta de diciembre aunque introdujo cambios en cuatro aspectos: tasas de reemplazo escalonadas según niveles de ingreso de las personas cotizantes; manutención de tasas de reemplazo similares entre vejez e invalidez; afirmación positiva de las mujeres en los retiros anticipados; y condicionamientos de los cambios paramétricos a la ejecución de medidas no paramétricas.

En marzo del 2005 la UCCAEP y el solidarismo se pronunciaron oficialmente sobre la propuesta de febrero. La valoraron como efectivamente integradora aunque también manifestaron dudas con diversos aspectos. Estuvieron de acuerdo con el escalonamiento de las pensiones pero no con la magnitud de los escalones; consideraron positivo un mejor balance entre cotizaciones y pensiones entre sectores de más altos ingresos pero no con la solución que daba la propuesta; recalcaron la necesidad de ajustes en las pensiones por invalidez; y estuvieron en desacuerdo con condicionar las medidas paramétricas a las no paramétricas, en particular dirigidas al aumento de la cobertura. A requirieron ahondar en los costos de la propuesta. Aún así su balance fue positivo y alentó a la Junta Directiva a tomar una decisión.

5.1.3 Adopción de la reforma

En abril del 2005 la Junta Directiva abordó el tema y aprobó por unanimidad una reforma que es básicamente la de febrero con dos modificaciones menores que se describen a continuación.

5.2. Las propuestas y la reforma adoptada

A continuación se compara la situación actual con las propuestas de reforma de diciembre del 2004 y febrero del 2005, y la reforma efectivamente aprobada por la Junta Directiva en abril del 2005¹³. El resultado final es una combinación de incentivos a la eficiencia administrativa con un ajuste en los parámetros de cálculo que, a la vez, debido a los cambios en las tasas de reemplazo, acerca los instrumentos de política al cumplimiento del principio de equidad. Esta reforma entró en vigencia el 18 de mayo cuando fue publicada en La Gaceta y se aplica en toda su extensión 18 meses después de dicha publicación.

5.2.1 Componente paramétrico

El *cuadro 6* compara requisitos y beneficios entre los cuatro escenarios de reforma y distingue entre retiro normal, opciones de retiro anticipado, retiro con beneficio reducido y medidas hacia sectores de altos ingresos¹⁴.

¹³ Siempre que se aluda a la propuesta de febrero se trata de la apoyada por la Gerencia de pensiones de ese momento, el MTSS, la UCCAEP y el solidarismo (CCSS, 2004^b). La propuesta de febrero aluda a la construida entre sindicatos, cooperativas, INAMU y Presidencia Ejecutiva de la Caja con el apoyo técnico de la OIT y la Defensoría como institución observadora (Grupo técnico, 2005).

¹⁴ Me refiero a la situación previa a la reforma como la actual dado que la entrada en vigencia de la reforma no es inmediata sino que entra en vigencia 18 meses después de adoptada.

Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones

Cuadro 6. Medidas para la reforma paramétrica de IVM, propuestas y medidas adoptadas, 2005 (en sombreado principales diferencias entre propuestas)				
Medidas	Actual	Diciembre	Febrero	Aprobada
A. Retiro normal				
Edad de retiro	65	65	65	65
Número de cuotas	240	300	300	300
Porcentaje de cotización (distribuido en forma tripartita)	7.5%	10.5% en plazo de 20 años; ajusta 0.5% cada 5 años	10.5% en plazo de 20 años; ajusta 0.5% cada 5 años	10.5% en plazo de 20 años; ajusta 0.5% cada 5 años
Salario de referencia	48 mejores de últimos 60	Últimos 240	Últimos 240	Últimos 240
Cuantía total real con 25 años	56.55%	46.05%	Escalonada, entre 58.70 y 46.50%	Escalonada, entre 57.50 y 48%
Cuantía adicional real después de 240 cuotas	.87%	1.3%	1.3%	1%
B. Retiro anticipado				
B.1 Con más cuotas	Tabla diferenciada según sexo sólo entre 60 y 62 años y 3 meses	Tabla única para hombres y mujeres	Tabla diferenciada en 6 cuotas a favor de las mujeres	Tabla diferenciada en 6 cuotas a favor de las mujeres
B.2 Con menor monto de pensión	No hay	Tabla única para hombres y mujeres	Tabla diferenciada en .5 a favor de las mujeres	Tabla diferenciada en .5 a favor de las mujeres
C. Pensión reducida				
Pensión reducida para quienes cotizaron pero no alcanzaron las requeridas para el retiro normal	No hay	Sí, proporcional a pensión mínima vigente a partir de 75% con 180 cuotas	Sí, proporcional a pensión mínima vigente a partir de 75% con 180 cuotas	Sí, proporcional a pensión mínima vigente a partir de 75% con 180 cuotas
D. Medidas para sectores de altos ingresos				
Incentivos para que coticen sectores de altos ingresos	No hay	Eliminación del tope de pensión	Definición de tope de cotización	Indicación a la Gerencia de Pensiones para que en 2 meses elabore una propuesta
Fuentes: Reglamento de IVM; CCSS (2004 ^o); Grupo técnico (2005); CCSS (2005 ^o).				

En el retiro normal la edad de retiro se mantuvo en 65 años en los cuatro escenarios y hubo consenso tanto en aumentar las cuotas de 240 a 300 como en aumentar las cotizaciones de 7.5% a 10.5% en un período de veinte años a razón de 0.5% cada cinco años. Ambos aumentos permiten mejorar la relación entre contribuciones y egresos del régimen. Además, se propuso pasar de un salario de referencia basado en los mejores 48 salarios nominales de los últimos 60, a considerar los últimos 240 salarios actualizados por inflación. Este cambio está orientado a incentivar la declaración completa de los salarios desde muy temprano en la carrera laboral.

La diferencia principal y que tienen implicaciones cualitativamente distintas estuvo en las tasas de reemplazo. Actualmente es indistinta del nivel de ingresos y en términos de salarios reales es del 52.2%. La propuesta de diciembre proponía reemplazarla por una tasa del 46.5%. En cambio, la propuesta de febrero y la reforma adoptada escalonan los beneficios en forma inversa al nivel de ingresos: a mayor ingreso, menor porcentaje de pensión. Implica un cambio cualitativo que permite reducir la regresividad previa de las pensiones.

La centralidad de esta medida en la reforma adoptada y su carácter altamente innovador ameritan detenerse en este punto. Como puede verse en el *cuadro 7* el primer grupo salarial (de 0 a 2 salarios mínimos) incluye casi el 80% de las personas cotizantes a la CCSS (quienes reciben solamente el 44% de los salarios totales); el último grupo salarial (más de 6 salarios mínimos) incluye el 3% de las personas cotizantes (quienes reciben el 20% de la masa salarial cotizante). Si se consideran las personas de menores de tres salarios mínimos tenemos al 87% de la población asegurada.

Grupo salarial	Trabajadores(as)	Masa salarial
de 0 a menos de 2 salarios mínimos	76%	44%
de 2 a menos de 4 salarios mínimos	16%	24%
de 4 a menos de 6 salarios mínimos	4%	12%
Más de 6 salarios mínimos	3%	20%

Fuente: Dirección Actuarial de la CCSS al 24 enero 2005, en Grupo técnico (2005).

El *cuadro 8* presenta lo aprobado, y distingue entre la cuantía básica (con 240 cuotas) y la cuantía adicional (a partir de 240 cuotas). Estrictamente la cuantía básica considera las cuotas requeridas para el retiro normal. Sin embargo, la propuesta inicial presentada en diciembre por la Gerencia de Pensiones reducía considerablemente la cuantía básica (40% con 240 cuotas) y proponía un aumento considerable de la cuantía adicional con respecto a la actual (1.3% y 0.87% real, respectivamente). Las siguientes propuestas retomaron esta distinción por debajo y por encima de 240 cuotas. La propuesta de febrero establecía cuantías básicas menores que la aprobada y una cuantía adicional del 1.3%. la

aprobada subió la cuantía básica y bajó la adicional a 1% hasta los 65 años y 1.6% después de los 65 años.

En la propuesta de diciembre todas las pensiones disminuían con respecto a la situación actual. En la de febrero y en la reforma adoptada, sin embargo, si se compara cuantías con 25 años de cotización actual y propuestas, quienes ganan hasta 3 salarios mínimos ven mejorada su pensión con respecto a la que recibirían actualmente.

Cuadro 8. Niveles de beneficio según escala salarial en reforma paramétrica adoptada, en porcentajes, 2005				
Grupo salarial, en salarios mínimos	Cuantía básica real actual		Cuantía total adoptada	
	Con 240 cuotas (20 años) (a)	Con 300 cuotas (25 años) (b)	Cuantía básica con 240 cuotas (20 años) (c)	Cuantía total con 1% adicional (d)
de 0 menos de 2	52.2	56.5	52.5	57.5
de 2 a menos de 3	52.2	56.5	51.0	56.0
de 3 a menos de 4	52.2	56.5	49.4	54.4
de 4 a menos de 5	52.2	56.5	47.8	52.8
de 5 a menos de 6	52.2	56.5	46.2	51.2
de 6 a menos de 8	52.2	56.5	44.6	49.6
8 y más	52.2	56.5	43.0	48.0
<i>Cuantía promedio</i>	<i>52.2</i>	<i>56.5</i>	<i>49.6</i>	<i>54.6</i>

Fuente: CCSS, 2005^o.

Las columnas (b) y d) muestran un aumento en los montos de pensiones del 87% de la población asegurada que se encuentran por debajo de tres salarios mínimos, y especialmente del 78% que se encuentra por debajo de dos salarios mínimos. El aumento implica un promedio de 4,000 colones o US\$ 10 por persona asegurada con estos niveles de ingreso. Este aumento es en promedio 2.5% que la propuesta de febrero, con lo cual el promedio de las pensiones de la reforma adoptada es 54,59% en comparación con el 55,24 de la propuesta de febrero y de 56,55% de la situación actual. A modo de ejemplo, todos con 300 cuotas, si una persona tiene ingresos:

- De 76,779 colones, es decir, por debajo de la base mínima de cotización establecida por la Caja (88,000 colones), actualmente recibe una pensión de 49,906 colones y con la reforma recibirá 54,173 colones, es decir, 4,267 colones más al mes.

- Equivalentes a un salario mínimo (91,889 colones), actualmente recibe 59,728 y con la reforma recibirá 60,499 colones, es decir, 771 colones menos al mes.
- Equivalentes a entre tres y cuatro salarios mínimos (308,539 colones), actualmente recibe 200,550 colones y con la reforma recibirá 184,959, es decir, 15,591 colones menos al mes.
- Equivalentes entre 6 y 7 salarios mínimos al mes (617,078 colones), actualmente recibe 401,102 colones, y con la reforma recibirá 337,279, es decir, 63,822 colones menos.

Finalmente, en una situación oportunista, una persona que actualmente obtiene la pensión máxima (520,000 colones), con la reforma obtendrá una pensión de 149,983 colones, es decir, 451,294 colones menos.

Es necesario tener en cuenta que la gran mayoría de las personas de altos ingresos cotizan un promedio de 35 años, por lo cual su pérdida efectiva de tasa de reemplazo será menor que en los ejemplos que corresponden a cotizantes durante 30 años. Esto dado debido al efecto de la cuantía adicional a través de la cual la reforma busca que esta población tengan incentivos para cotizar un mayor número de años.

El retiro anticipado actual permite acceder al total de la tasa de reemplazo con un número de poco menos del doble de las requeridas a los 65 años las cuales van disminuyendo conforme la edad se acerca a los 65 años. La propuesta de diciembre mantenía este sistema aunque eliminaba las diferencias de anticipo según sexo en edad (62 para los hombres y 60 para las mujeres) y en las cuotas requeridas (diferencias solo hasta los 62 años y 3 meses). En cambio en febrero se propuso tablas diferenciales que reconocieran, aunque sea simbólicamente, el trabajo de cuidado no remunerado y la doble jornada que realizan las mujeres. Se expresó en diferencias de seis meses en la cuotas requeridas a favor de las mujeres. La reforma mantuvo esta propuesta. Este retiro anticipado es útil para trabajadores y trabajadoras que entran a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotización y alcanzan los 60 o 62 años con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años.

Además la propuesta de diciembre estableció un anticipo con 300 cuotas, similar a las requeridas a los 65 años, pero con una reducción de los montos de pensión y eliminando las diferencias según sexo. La propuesta de febrero mantuvo este retiro pero con diferencias de 0.5% a favor de las mujeres. Este retiro anticipado es útil para trabajadores y trabajadoras que necesitan retirarse antes pero que no disponen de un altísimo número de cuotas. Por cada año anticipado la tasas de reemplazo se reduce en un 0.7% con respecto a la que le correspondería a los 65 años. Este porcentaje es el costo que supone para IVM comenzar a erogar la pensión y dejar de percibir las cotizaciones correspondientes.

Actualmente quienes no alcanzan las 240 cuotas pierden el derecho a una pensión contributiva, excepto que demuestren invalidez. Junto con problemas de salud ocupacional, tráfico de influencias y clientelismo, contribuye a explicar el enorme peso relativo de estas pensiones en el total. La pensión reducida permite reconocer el esfuerzo contributivo realizado aunque no se hayan alcanzado las 300 cuotas propuestas para el retiro normal y a partir de las 180 cuotas (o 15 años de cotización). Permite cumplir con el convenio 102 de la OIT que Costa Rica tiene ratificado pero que con relación a este punto actualmente no está cumpliendo. La pensión reducida se estima como una proporción de la pensión mínima vigente y comienza con un 75% con 180 cuotas.

Finalmente, los sectores de altos ingresos cotizan por el total de sus ingresos pero a la hora de pensionarse reciben un tope de pensión. Esta situación genera un desbalance entre contribuciones y pensiones que desincentiva la cotización y estimula la subdeclaración. La propuesta de diciembre recomendó que los trabajadores con ingresos superiores a seis salarios mínimos tuvieran un tope máximo de pensión equivalente al 50% del salario promedio. En febrero se propuso establecer un tope de cotización, es decir que no exista obligación de cotizar por encima de diez salarios mínimos. Los sectores empresarial, solidarista y la Dirección Jurídica de la Caja manifestaron dudas sobre la legalidad de esta medida dado que el artículo 24 de la Ley Constitutiva de la Caja establece que se cotizará sobre el total de los salarios. Como parte de la reforma adoptada, la Junta Directiva de la caja decidió por ello solicitarle a la Gerencia de Pensiones que considerara distintas opciones en un plazo máximo de dos meses.

En todos los casos se previó que la aplicación de la reformas distinguiera entre tres grupos (ver *cuadro 9*): mayores de 54 años para quienes contribuciones y beneficios no se modifican; entre 45 y 54 años para quienes se establecen cambios graduales; y menores de 45 años para quienes se aplican los cambios en todos sus extremos. Esto permite que quienes están a diez años de la edad de retiro normal no sufran un cambio en las reglas de juego previamente definidas. Por el contrario supone que la población más joven continúe cotizando bajo las nuevas reglas y que quienes están en el medio tengan un régimen de transición basado en un tabla por la cual cuanto más cerca de los 44 sus obligaciones y beneficios serán muy parecidos al sistema reformado, y cuanto más cerca de los 55, muy parecidos a las actuales.

Grupos etáreos	Implementación de la reforma	Cotizantes (en %)
55 años y más	Mantienen condiciones actuales	7.3%
45 a 54 años	Esquema de transición	17.5%
Menores de 45 años	Nuevas condiciones de retiro	74.9%

Fuentes: CCSS, 2004^a; Grupo técnico, 2005; 2005^b; Estado de la Nación con base a Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, 2003.

Como lo muestra el cuadro 9 la mayor parte de las personas cotizantes comenzará a cotizar con las nuevas reglas aprobadas.

5.2.2 Componente no paramétrico

La LPT introdujo fundamentales cambios no paramétricos que le dieron a la Caja instrumentos muy innovadores para mejorar sus ingresos al primer pilar. En primer lugar estableció un conjunto de mecanismos dirigidos a combatir y reducir la evasión, la morosidad y la subdeclaración. Dichas medidas introducen o refuerzan premios y castigos y complementan las medidas judiciales ya existentes e incluyen el requisito de estar al día con la seguridad social para poder contratar con el Estado, obtener certificaciones del registro público, optar por incentivos fiscales, etc. (cláusula social interna); el fortalecimiento del cuerpo de inspectores de la CCSS; la creación del Sistema Centralizado de recaudación (SICERE); y la posibilidad de que la CCSS efectúe controles cruzados con otras bases de datos públicos, tales como las de la Dirección de Tributación del Ministerio de Hacienda (Castro Méndez, 2000).

En segundo lugar, la LPT estableció nuevos parámetros y normas de inversión que sacaron a la Caja de los “techos” de inversión definidos por el Ministerio de Hacienda y le permitieron diversificar su cartera de inversiones colocando hasta un 15% en el sistema hipotecario nacional.

En tercer lugar, la LPT fijó un plazo de cinco años para completar la cobertura de trabajadores y trabajadoras independientes. El plan debía estar listo en agosto del 2000, seis meses después de haber entrado en vigencia la Ley. La totalidad de la cobertura debía completarse en agosto del 2005.

En cuarto lugar, la LPT definió ingresos complementarios de hasta un 15% de las utilidades de empresas públicas destinados a financiar la expansión de cobertura entre trabajadores y trabajadoras independientes.

Al momento de iniciarse el trabajo de la Comisión Social, la Gerencia de Pensiones carecía de estimaciones de avance con relación al rendimiento económico y el cumplimiento de cada una de estas medidas. La evidencia existente sí mostró que los avances eran desparejos: mucho más en la puesta en marcha del SICERE (especialmente necesario para poner en marcha el funcionamiento del segundo pilar), y en el otro extremo muy escaso en lo que respecta al plan de aumento de cobertura entre independientes. Esta situación comenzó a cambiar durante el 2004. Por ello distintos sectores enfatizaron la necesidad de profundizar las medidas no paramétricas.

La propuesta de febrero realizó estimaciones de mejora financiera a partir de un escenario de eficiencia administrativa. Mostró que no sería suficiente para darle sostenibilidad al régimen pero proyecciones austeras, no demasiado optimistas, indican que se pospondrían los momentos críticos en un promedio de cinco años.

Por ello propuso establecer un doble mecanismo de condicionamiento: a la entrada en vigencia de la reforma paramétrica, y al cumplimiento de metas de cobertura pre-establecidas que se sintetizan en el *cuadro 10*.

Cuadro 10. Medidas no paramétricas, 2004-2005			
Condicionabilidad	Diciembre	Febrero	Aprobada (modificada)
A entrada en vigencia	No	Sí, sujeto a aprobación de planes de recaudación, cobertura, inversiones y pensiones por invalidez de personas no invalidas.	Sí, sujeto a aprobación de planes de recaudación, cobertura, inversiones y pensiones por invalidez de personas no invalidas.
Recaudación de porcentaje de utilidades de empresas públicas	No	Sí, inicio de cobro previa entrada en vigencia de reforma paramétrica.	Sí, inicio de cobro previa entrada en vigencia de reforma paramétrica.
Aumento de cuotas	No	Sí, sujeto a confirmación de metas de aumento de cobertura equivalente a una vez y media el aumento anual de la PEA durante 5 años.	Sí, sujeto a confirmación de metas de aumento de cobertura equivalente a una vez y media el aumento anual de la PEA durante 5 años.
Fuentes: Gerencia de Pensiones, 2004; Grupo técnico, 2005; 2005B.			

5.2.3 Escenarios de sostenibilidad financiera

¿En qué medida las propuestas y la reforma adoptada resuelven el problema de sostenibilidad financiera que enfrenta el régimen actualmente? El *cuadro 11* presenta los resultados en materia de sostenibilidad financiera de implementarse la reforma adoptada. El escenario base corresponde al elaborado por OIT en base a los datos de las Dirección Actuarial, los cuales en todos los casos fueron la materia prima para las estimaciones. Los escenarios correspondientes a las propuestas de diciembre y febrero fueron elaborados por la Dirección Actuarial con base en supuestos de la propia Dirección y del Grupo Técnico, respectivamente. Es importante señalar que desde marzo del 2004 y abril del 2005, la Dirección Actuarial presentó al menos cuatro estimaciones diferentes con respecto al escenario base. Por ello se optó por utilizar la de OIT, cuyos supuestos fueron claramente explicitados y posteriormente utilizados en el marco del Grupo Técnico.

Las estimaciones presentadas en el cuadro reflejan el aumento de ingresos y reducción de egresos a partir de las transformaciones paramétricas bajo condiciones de eficiencia administrativa similares a la actual. Esto es importante para valorar los alcances globales de la reforma. De acuerdo a estimaciones realizadas por OIT en el marco del trabajo del Grupo Técnico, el aumento de la eficiencia administrativa puede aumentar la sostenibilidad financiera de IVM al

menos cinco años, bajo un escenario conservador que no contemplaba la reducción de las pensiones por invalidez debido a mejores controles administrativos. Además las metas de cobertura fueron relativamente conservadoras también: una vez y media y aumento de la PEA durante los primeros cinco años y estable a partir de ese momento (Grupo técnico, 2005). Esto quiere decir que a los momentos críticos reflejados en la tabla deberían agregarse estos cinco años. Además, quiere decir que a la brevedad, la Caja debería definir las metas de aumento de su eficiencia administrativa y su reflejo en las finanzas del régimen de IVM.

De manera que exclusivamente a partir de los cambios paramétricos, el primer momento crítico se pospone treinta años, el segundo veinticuatro, y el tercero veintiséis con respecto a la situación actual. Estos resultados son cinco años mejor que en la propuesta de febrero, aunque no tan buenos, entre seis y siete años menos, que en la propuesta de diciembre. A los efectos de hacer un balance de los alcances de la reforma se considera el momento en que comienza a decrecer la reserva, el segundo momento y no el primero, dado que como el aumento de las cotizaciones es gradual y a lo largo de treinta años, hay varios años en los que las contribuciones son insuficientes y luego vuelven a hacerlo (debido al aumento de las cotizaciones). Esto quiere decir una mejora de cuatro décadas más las que se alcancen con una mejor eficiencia administrativa, a través de las medidas no paramétricas, principalmente aumento de recaudación y cobertura, rendimiento de las inversiones, y mejores controles administrativos. Los planes correspondientes no se reflejaron en el reglamento de IVM sino en las actas de la Junta Directiva.

Cuadro 11. Momentos críticos para la sostenibilidad financiera según situación actual y escenarios de reforma sin considerar aumento de eficiencia administrativa				
Momentos críticos	Situación actual	Con propuesta de diciembre	Con propuesta de febrero	Con reforma adoptada
1. Contribuciones insuficientes para financiar pensiones y otros gastos	2011	2047	2036	2041
2. Ingresos totales son insuficientes para gastos totales y comienza a decrecer reserva	2022	2053	2041	2046
3. Se agotan las reservas del fondo de IVM	2028	2060	2049	2054

Se utiliza el escenario base estimado por OIT con base a datos de la Dirección Actuarial de la CCSS. Los supuestos utilizados no son exactamente los mismos para cada escenario. Dicha estandarización está siendo elaborada por la Dirección Actuarial.
Fuentes: Grupo técnico, 2005; CCSS, 2005^c.

Otra manera de ver estos resultados es determinando el costo del sistema como porcentaje de los salarios. Este debe guardar relación con las contribuciones de

manera de que las pensiones se financien a partir de estas y no deban recurrir al fondo de reserva. El *cuadro 12* presenta estas estimaciones.

Cuadro 12. Costos del sistema como porcentaje de los salarios, sin estimar efectos de mejora en la eficiencia administrativa ^{1/}				
Año	Situación Actual (a)	Con propuesta de diciembre (b)	Con propuesta de febrero (c)	Con reforma adoptada (c/ ajuste de supuestos) (d)
2005	7.4	7.4	7.4	7.4
2010	7.4	7.3	7.4	7.4
2015	8.2	7.7	8.0	8.0
2020	9.6	8.5	9.0	8.8
2025	11.4	9.4	10.4	9.9
2030	13,1	10.4	11.8	11.0
2035	14.7	11.4	13.2	12.4
2040	16,2	12.3	14.4	13.7
2045	18,5	13.8	16.3	15.6

Fuentes: CCSS, 2005^d.

^{1/} Las estimaciones se basan en los siguientes supuestos: aumento paulatino de la PEA hasta llegar al 60% en el 2040; reducción paulatina en la tasa real de rendimiento de las inversiones (partiendo del 5.5% en el 2005 y llegando al 4% en el 2040; reducción de la inflación al 8% anual a partir del 2008 y a partir de ese esa fecha, aumento de las pensiones del 8% anual y un crecimiento de los salarios del 9% anual.

En la propuesta de febrero estimación con eficiencia administrativa en el 2035 reducía costos del 13.2 al 12.6%. Para los restantes escenarios se carece de las estimaciones correspondientes. Sin embargo, la estimación disponible correspondiente a la propuesta de febrero permite acercarse al *piso* de la reducción de costos (0.6%) que permitiría una mayor eficiencia administrativa.

6. Balance

En términos de contenidos, la reforma de IVM avanza en tres aspectos centrales: la sostenibilidad financiera por al menos cuatro décadas y posiblemente casi cinco en un escenario de alta eficiencia administrativa; la mayor flexibilidad en las condiciones de acceso a las pensiones a través de una pensión reducida y una nueva alternativa de retiro anticipado; y la progresividad de las pensiones mediante el escalonamiento. Estos avances se dan en el marco de una experiencia de diálogo social muy interesante, especialmente si se tiene en cuenta, primero, que es la primer reforma de política pública que aprueba esta administración, y segundo, que toca aspectos de política que nunca en la historia del país habían logrado concertar acuerdos entre sectores empresariales y laborales.

A la vez la reforma adoptada no resuelve los problemas del régimen de IVM de una vez y para siempre. Dada la incertidumbre que rodea un régimen que depende directamente de la dinámica del mercado laboral y sus profundas transformaciones de la mano de la apertura económica, no sería razonable ir mucho más allá de este plazo. Sin embargo es muy importante que la temporalidad de las soluciones queden claras porque a lo largo de las próximas décadas será necesario realizar un seguimiento actuarial atento que tenga en cuenta factores endógenos (como el grado de eficiencia administrativa alcanzado) y factores exógenos al sistema de seguridad social (como el ritmo de creación de empleo formal). Para ello es recomendable que la Caja modernice sus capacidades actuariales de manera de atender los problemas presentados a lo largo del 2004 y el 2005 en el marco del proceso que condujo a la reforma aprobada.

Desde una perspectiva comparada los cambios en IVM corresponden al estilo de reformas “a la tica”, tanto en su forma (concertación) como en contenido (gradualidad). En su forma por el proceso de concertación social que lo hizo posible y que deberá ser analizando en profundidad, tanto en sus fortalezas como en sus debilidades. En su contenido porque refuerza el protagonismo del primer pilar solidario y colectivo en el marco del sistema multipilar. En América Latina el sistema que más se acerca es el uruguayo, que también combina un pilar colectivo y dos complementarios, uno obligatorio y otro voluntario. Sin embargo, en Uruguay la contribución al primer pilar se define en función de un monto predefinido de ingresos por encima del cual la cotización se traslada al pilar de capitalización individual. Además, y sobre todo, el peso relativo del primer pilar es pequeño en comparación con el segundo que otorga la mayor proporción de la pensión.

Chile tiene el sistema que más se distancia del costarricense dado que a inicios de la década de los 80 fue pionero en reemplazar el pilar

Lo que la reforma de IVM no incluye

- ? La negociación con el Ministerio de Hacienda para establecer claramente las previsiones financieras que darán contenido al aumento de cuotas por parte del gobierno.
- ? Vínculos a otras políticas públicas que deberían estar estrechamente entrelazadas con las pensiones, tales como salud ocupacional, riesgos del trabajo, política nacional de empleo y medidas dirigidas a las personas discapacitadas. La propuesta de febrero mencionó la mayoría de estas políticas como un tercer conjunto de medidas (además de la reforma paramétrica y la mejora de la eficiencia). Sin embargo, para fortalecer la integralidad de las políticas públicas más allá de una sola institución, en este caso la Caja, hace falta crear condiciones políticas que no estaban presentes en el marco de esta reforma.
- ? La unificación de regímenes, aspecto que desde el inicio del trabajo de la Comisión Social se consideró un marco demasiado amplio para el objetivo principal de restablecer la sostenibilidad financiera de IVM en el corto plazo.

solidario por cuentas individuales. En ese momento la población asegurada tuvo que elegir entre quedarse en el sistema público o pasarse al esquema de cuentas individuales administradas privadamente. Veinte años después el régimen ya tiene jubiladas y los resultados no han sido los esperados. La población asegurada se ha llevado sorpresas con los montos de pensión; las comisiones han sido más altas que las proyectadas; las mujeres -- todo lo demás dado igual -- reciben pensiones menores que los hombres justificadas en sus respectivas esperanzas de vida, aunque estas no sólo son función del sexo sino también del nivel socio-económico; y la gente que permaneció en el sistema público está en mejores condiciones relativas que la que por completo adoptó fondos individuales. El actual gobierno está considerando introducir modificaciones que van en la dirección de un sistema multipilar que combine un fondo colectivo con otro individual. Irónicamente, el que de acuerdo a las reformas de los 80 y 90 era el sistema emblemático para toda la región latinoamericana, podría ahora tener lecciones que obtener de un sistema como el costarricense.

En síntesis, tanto desde el punto de vista doméstico como internacional, la reforma de IVM dará mucho que hablar y requiere ser analizada y debatida, tanto desde el punto de vista de la participación ciudadana, como de principales características en su diseño y en su proceso de ejecución.

Algunas lecciones aprendidas

- ? La participación del nivel político de instituciones y organizaciones es clave para la construcción de acuerdos; la participación de asesores(as) en quienes el nivel político confía ayuda a tener puentes entre técnicos(as) y con el nivel político.
- ? Es deseable que quien conduce grupalmente (no así políticamente) al grupo, no sea arte y parte en el problema que se quiere resolver; incluso, no es imprescindible que sepa sustantivamente del problema en cuestión.
- ? La agregación de agendas requiere de alguna metodología que permita trascender el posicionamiento de cada institución y organización; fue el aspecto más débil de este proceso y terminó compensándose con la creación del grupo técnico.
- ? Cambios repetidos en el problema que se quiere resolver (en este caso el escenario base), se genera desconfianza; las instituciones públicas deberían contar con información técnicamente rigurosa, compartible y estable a lo largo del tiempo.
- ? La participación de organizaciones de sociedad civil fue importante no sólo para la construcción de acuerdos, sino para su defensa ante la opinión pública; no hay que olvidar que el aumento de cotizaciones es algo tan impopular como la modificación de impuestos.

Bibliografía

- ANEP. 2004. Comunicado 'Reforma de pensiones de IVM: Un consenso falso e ilegítimo,' diciembre. San José.
- Bustelo, Eduardo. 2000. *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Buenos Aires: HomoSapiens ediciones.
- Bustelo, Eduardo y Aldo Isuani. 1992. "El Ajuste en Su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina." *Comercio Exterior*42(5):428-32.
- Castro, Mauricio. 2000. *La Ley de Protección al Trabajador en Costa Rica: Proceso Previo y Análisis de Contenidos*. San José: OIT.
- CCSS. 2005. "Información sobre deuda del Estado", Gerencia de Pensiones, 4 de febrero. San José.
- CCSS. 2005^a. "Ajustes a la propuesta de reforma paramétrica del Régimen de IVM presentada por las organizaciones el 28 de febrero del 2005". GDF-13481.
- CCSS. 2005^b. Repartido con comparación de tasas de reemplazo para consideración de la Junta Directiva. San José.
- CCSS. 2005^c. Repartido de Junta Directiva, 21 de abril (Reforma aprobada)
- CCSS. 2005^d. "Valoraciones actuariales del seguro de IVM", Dirección Actuarial y de Planificación Económica, CCSS. 27 de junio.
- CCSS. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. San José.
- CCSS. Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). San José.
- CCSS. 2004^a. "Retos y perspectivas del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", Gerencia de Pensiones. Mayo. San José.
- CCSS. 2004^b. "Propuesta de fortalecimiento y reforma del régimen de beneficios". Comisión técnica institucional.
- CCSS. 2003. "Retos del sistema de pensiones". Elaborado por Roger Aguilar. Número 26.
- Comisión Social. 2004. Metodología de trabajo para abordar la presentación de alternativas de sostenibilidad y equilibrio actuarial de IVM. San José.
- Comisión Técnica Institucional. Propuesta de fortalecimiento y reforma del régimen de beneficios. 10 de diciembre. San José.

Grupo técnico integrado por asesores y asesoras de la CCSS, INAMU, sindicatos y cooperativas. 2005. "Propuesta para la sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS. San José.

INAMU. 2004. Comunicado conferencia de prensa, diciembre. San José.

La Nación. 3/2/2004. "CCSS discutirá soluciones en febrero. Se inicia un año crítico para pensiones".
http://www.nacion.com/ln_ee/2004/enero/03/pais2.html

Martínez Franzoni, Juliana. 2004. "La seguridad social en Costa Rica: Valoraciones y percepciones de quienes menos tienen y más la necesitan." Fundación Acceso / WIEGO / BID. <http://www.acceso.or.cr/scpp/temas-2.shtml> A publicarse como documento de trabajo del BID durante el 2005.

Martínez Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. 2003. "Reformas inconclusas: salud y pensiones en Costa Rica". Fundación Frederick Ebert, San José.

Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social". CEPAL, Serie financiamiento del desarrollo, número 64. Marzo.

Mesa-Lago, Carmelo. 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Organización Internacional del Trabajo. 2004. Presentaciones ante la Comisión Social. San José.

Organización Internacional del Trabajo. 2005. Presentaciones ante el Grupo Técnico. San José.

Sauma, Pablo. 2004. "Perfil de los pensionados y cotizantes por regímenes", con base a datos de la Encuesta de Hogares del INEC del 2003.

SUPEN, 2004. "Participación del régimen obligatorio de pensiones complementarias en la constitución de las pensiones individuales." Comisión Social. Julio.

Tenti Fanfani, Emilio. 1991. "Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo." Pp. 89-135 en *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*, editado por Rubén Lo Vuolo, Emilio Tenti Fanfani y Emilio Isuani. Buenos Aires: Miño, Davila / CIEPP.

Trejos, Juan Diego. 2003. El sector informal en Costa Rica a inicios del siglo XXI. Fundación Acceso / WIEGO. San José.