ESTUDIO

ECONOMÍA Y FINANZAS

FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES EN COSTA RICA

Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte

José Francisco Pacheco Jiménez
Rebeca Alvarado-Prado

Setiembre, 2022

Los regímenes de pensiones son piedras angulares de los modelos de bienestar de nuestros países al proteger a la población de los riesgos derivados de la vejez, invalidez o muerte.

La dinámica de los esquemas de pensiones obliga a su evaluación y revisión, si bien lo paramétrico suele dominar las decisiones, existen otras áreas donde es necesario discutir medidas para la sostenibilidad, suficiencia y equidad del modelo.

Esta publicación concluye que género, gobernanza, reglas de operación, pensiones complementarias y Renta Básica Universal son temas relevantes en un concepto de reforma.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ECONOMÍA Y FINANZAS

FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES EN COSTA RICA

Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 4

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE PENSIONES 4

2.1 Concepto y objetivos 4
2.2 Tipos de pensión 5
2.3 Organización de los sistemas de pensiones 6
2.4 Factores críticos en la dinámica y evolución de los sistemas de pensiones 6

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES 7

3.1 Experiencias de reformas en los sistemas de pensiones 7
3.2 Australia 7
3.3 Canadá 8
3.4 Dinamarca 8
3.5 Nueva Zelanda 9
3.6 Noruega 9
3.7 Polonia 9
3.8 Uruguay 10
3.9 Otros 10

4. PENSIONES EN COSTA RICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS ACTUARIALES 11

4.1 El esquema de pensiones por IVM: aspectos legales e institucionales 11
4.2 Afiliación 12
4.3 Evolución financiera del IVM 16
4.4 Población beneficiaria total 20

5. PROYECCIONES ACTUARIALES Y OPCIONES DE REFORMA 21

6. PROPUESTAS DE REFORMA 23

6.1 Propuesta de la CCSS 23
6.2 Organizaciones sociales y empresariales 24
6.3 Mesa de diálogo 2017 24
6.4 Otras propuestas desde lo individual e institucional 25

7. REFLEXIONES FINALES 26

Referencias bibliográficas 29

1

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones son claves en el bienestar de las poblaciones, por cuanto brindan protección a las personas ante riesgos derivados de la vejez, invalidez o muerte. Para que dicha protección sea efectiva, sin embargo, los regímenes de jubilaciones deben cumplir una serie de condiciones y requerimientos en línea con los múltiples objetivos que persigue. Por ejemplo, las pensiones deben proteger tanto a las generaciones actuales como a las futuras, incorporándose acá un elemento de sostenibilidad financiera. Asimismo, la pensión otorgada debe ser suficiente para ofrecer protección efectiva a la persona beneficiaria en sus épocas de retiro sin que ello implique comprometer su ingreso actual con tasas contributivas muy elevadas ni poner en peligro la sostenibilidad del régimen que paga esas jubilaciones.

Como toda institución de naturaleza humana, los regímenes de pensiones no actúan en el vacío, sino que su dinámica está condicionada por presiones del entorno y por factores de diseño y operación que constantemente afectan el accionar. La literatura al respecto es vasta. Los procesos de envejecimiento, la caída en el número de nacimientos, el progresivo incremento en la informalidad laboral y la situación fiscal de los gobiernos, todos tienen impacto en las pensiones y su evolución; pero no todo se explica en términos de los factores externos. El diseño propiamente del régimen condiciona el cumplimiento de sus objetivos en mayor o menor grado. Además, su desempeño pasado podría motivar o desincentivar la afiliación de actuales trabajadores y conducir a complicaciones financieras futuras. Mantener la solidez de los modelos de pensiones es, pues, un juego de equilibrios y ajustes constantes.

El régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social no se escapa de esas mismas consideraciones. En los pasados 30 años, el país ha visto como la fertilidad cae a niveles de países desarrollados, en tanto la esperanza de vida ha crecido cerca de 5 años, especialmente en mujeres. En material de empleo, el crecimiento de la independencia laboral impone un reto a las autoridades para formular políticas que atraigan a un grupo que usualmente experimenta una menor cobertura que el de la población asalariada. A ello, se suma un Estado fiscalmente deficitario que debería aportar más del 15% de los ingresos; pero que, ante sus complicaciones financieras, se ve forzado a convertir esas responsabilidades en deuda.

Tanto por la coyuntura como por los efectos estructurales, la necesidad de un cambio en el diseño del IVM que trascienda lo paramétrico (edad de retiro, tasa de cotización, tasa de reemplazo) parece estar a la orden del día. Ese es el enfoque de este documento, asimismo plantea una serie de experiencias de distintos países en materia de reforma de pensiones y muestra aquellas propuestas internas que han surgido en medio del debate sobre la reforma al IVM.

2

FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE PENSIONES

El primer capítulo describe los fundamentos de la economía de las pensiones, haciendo particular énfasis en los conceptos usualmente utilizados en los diseños de los esquemas de jubilación y sus reformas.

2.1 CONCEPTO Y OBJETIVOS

Para las consideraciones del presente documento, se define "pensión" como una prestación económica otorgada a una persona de forma regular por un organismo de seguridad social, un presupuesto público o un fondo privado, que le protege ante riesgos asociados a pobreza, invalidez, viudez u orfandad.

La esencia de los sistemas de pensiones se puede concebir en dos ámbitos (Barr y Diamond 2008). Primero, los regímenes de jubilación deberían proveer protección al individuo ante circunstancias adversas en su ingreso y su riqueza, especialmente (mas no exclusivamente) durante su vejez. En ese sentido, las pensiones deberían fungir como un mecanismo para suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida (i. e. la función alcancía de las pensiones). El segundo aspecto central en los modelos de retiro se refiere a su capacidad para alivianar situaciones de pobreza, así como mejorar la distribución del ingreso, algo que en la literatura es denominado función Robin Hood. Estos objetivos se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Objetivos de los sistemas de pensiones

OBJETIVOS INDIVIDUALES	OBJETIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA
Suavizado del consumo	Alivio de la pobreza
Seguro	Redistribución

Fuente: Barr y Diamond (2008)

Si bien es cada vez más frecuente ocuparse de la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones como punto central de las reformas, lo cierto es que un análisis amplio de los esquemas jubilatorios debería comprender una mayor cantidad de criterios. El Banco Mundial, por ejemplo, ha identificado 6 criterios de evaluación. El primer criterio es la suficiencia (*adequacy*), entendida como la capacidad del modelo de proveer beneficios en montos suficientes para prevenir que la persona beneficiaria se ubique en condición de pobreza. El segundo criterio es la asequibilidad (*affordability*), que considera la importancia de mantener los costos de un sistema de pensiones dentro de márgenes razonables para la persona y la sociedad sin provocar desplazamientos innecesarios de otros recursos o cargas fiscales insostenibles. Justamente, este criterio se enlaza con el tercero, sustentabilidad (*sustainability*), que apunta a la necesidad de contar con un sistema de pensiones financieramente sólido y manejable en el largo plazo. La equidad (equitability), el cuarto criterio, enfatiza la capacidad del sistema para redistribuir ingreso desde grupos de mayor ingreso a los de menor renta. La previsibilidad (*predictability*) incorpora la capacidad del sistema de predecir los beneficios que brindará a las personas afiliadas, a partir de una legislación apropiada, mecanismos de indexación y protección ante los riesgos de longevidad. Finalmente, la robustez (*robustness*) hace referencia a la capacidad del sistema de resistir impactos económicos, políticos o demográficos. (Banco Mundial 2008)

2.2 TIPOS DE PENSIÓN

Tradicionalmente, las pensiones suelen clasificarse alrededor de dos criterios, a saber, desde la forma como están organizadas y desde la relación entre contribuciones y beneficios (Barr y Diamond 2006).

En cuanto a su organización, se derivan dos grandes modelos: sistemas de capitalización individual y regímenes de reparto. Bajo un sistema de capitalización individual (fully-funded), quienes trabajan cotizan para sí, de forma que la pensión finalmente percibida depende de su historial de ahorros a lo largo de su vida. El fondo acá conformado es invertido y su rentabilidad se acredita a este mismo fondo de forma que, al momento de la jubilación, la persona recibiría las aportaciones acumuladas y sus intereses, hasta que estas se agoten. Por sus características, el sistema de capitalización no posee un componente de solidaridad intergeneracional existente en los regímenes de reparto.

El régimen de reparto es el modelo más popular de pensiones administradas por el Estado. En él, las personas trabajadoras aportan un determinado porcentaje de su ingreso laboral y con ello se financian las pensiones de las personas jubiladas actuales. Por su mecánica, esto conlleva a un principio de solidaridad intergeneracional. El aporte, por lo tanto, no define el monto de la pensión de la persona afiliada, pero sí genera un derecho a la pensión al momento de su retiro. Las cotizaciones son obligatorias y su financiamiento suele ser bi o tripartito (persona empleadora, persona trabajadora y Estado). Dichas tasas se aplican al ingreso de quien trabaja. Tal y como lo establece el MIDEPLAN a continuación:

> «el problema del régimen de reparto es que son sostenibles en el tanto haya más trabajadores entrando al régimen de los que pensionan. Sin embargo, debido a los cambios demográficos que experimenta el país (disminución en la tasa de natalidad), cada vez hay menos personas en capacidad de cotizar por cada pensionado, es decir, cada vez hay menos personas financiando las pensiones de los jubilados». (MIDEPLAN 2016: 4)

Por su lado, desde el criterio de la relación entre contribuciones aportadas y beneficios recibidos, la literatura ha identificado tres opciones: **esquemas de contribución definida, esquemas de beneficio definido y el esquema de cuentas nocionales.**

Los esquemas de contribución definida se caracterizan por la existencia de una cuenta individual, a la cual las personas pertenecientes al régimen aportan una fracción de sus ingresos. Con esos recursos se adquieren instrumentos financieros que generan intereses. Al momento de la jubilación, la persona retira del fondo un porcentaje de este o un monto anual determinado, según tamaño acumulado, esperanza de vida y la tasa de interés vigente. Varios riesgos suelen asociarse a este esquema, entre ellos, los vaivenes de los ingresos a lo largo de la vida laboral, la rentabilidad de la cuenta y el periodo de vejez proyectado.

En esquemas de beneficios definidos, la pensión de una persona trabajadora es producto no del proceso de acumulación sino del historial salarial y posiblemente sus años de servicio/aportación (Barr y Diamond 2006). En los diseños de estos esquemas, la variable clave es la forma como los salarios entran en el cómputo de las pensiones, especialmente el periodo utilizado como referencia para calcular el porcentaje a aplicar. Asimismo, las contribuciones de las personas trabajadoras son complementadas por otros actores, como emplea-

dores y el Estado mismo, quienes, además, se comportan como los factores que permiten sostener financieramente los esquemas por beneficios definidos. La dinámica del mercado laboral y los patrones demográficos del país tienden a incidir de manera particularmente importante.

Finalmente, las cuentas nocionales son, en esencia, un sistema de reparto de contribución definida. Según FIAP y el Instituto Santalucía, las cuentas nocionales son «de reparto» (FIAP 2021; Instituto Santalucía 2021), porque las cotizaciones pagan las pensiones de las personas jubiladas presentes. Al mismo tiempo, son de contribución definida, por cuanto cada persona tiene una cuenta virtual o nocional (i. e. ficticia). Es decir, bajo el esquema de cuentas nocionales no se crea una acumulación efectiva de fondos, sino que se registran las cotizaciones en cuentas individuales ficticias. La pensión es el resultado de las cotizaciones y los «rendimientos teóricos» al momento de la jubilación, a los cuales se les aplica un factor de conversión actuarial que permite estimar el fondo acumulado al cual tiene derecho la persona afiliada.

2.3 ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La estructura más comúnmente utilizada en los análisis de los sistemas de pensiones es la desarrollada por el Banco Mundial (1994) y su enfoque multipilar. Bajo esta perspectiva, un sistema de pensiones se puede estructurar alrededor de cinco pilares que se detallan a continuación:

- **Pilar cero:** este pilar es de naturaleza no contributiva y, por lo general, adquiere la forma de una transferencia o asistencia social financiada con presupuesto público, sea nacional o local. Su principal objetivo es «abordar explícitamente el objetivo de alivio de la pobreza a fin de para proporcionar a todos los ancianos un nivel mínimo de protección» (Banco Mundial 2008: 2). De esta forma, el sistema asegura que aquellas personas adultas mayores con bajos ingresos en sus edades productivas puedan recibir algún tipo de protección básica. El eje central en el pilar cero es la reducción de la pobreza.

- **Primer pilar obligatorio:** el primer pilar es de afiliación obligatoria y comprende contribuciones basadas en ingresos individuales con el objetivo de generar un ahorro suficiente, para que la persona disponga de recursos una vez que se retire del mercado laboral. Dentro de este pilar, el punto focal de atención es la reducción/mitigación de los riesgos asociados a miopía financiera, carencia de adecuada planificación de los ingresos a lo largo del ciclo de vida e incertidumbres de otro tipo. Este pilar suele diseñarse en torno a sistemas de pago por uso (Pay as You Go).

- **Segundo pilar obligatorio:** se concibe como un sistema por cuenta de ahorros individual con una serie de condiciones técnicas en materia de inversión de los recursos, opciones de retiro y similares. Es un esquema de contribución definida. En relación con los modelos de beneficios definidos, estos esquemas tienden a presentar riesgos más explícitos relacionados con la gestión de activos, costos administrativos, longevidad y riesgos de transacciones altas.

- **Tercer pilar voluntario:** este pilar toma la forma de cuentas individuales de retiro o similares (por deceso, patrocinadas por la persona empleadora), pero en su esencia suele ser flexible y discreta/personalizada. En cuanto a riesgos, suele mostrar aspectos similares a los del pilar dos.

- **Cuarto pilar no financiero:** el último pilar incluye todo tipo de apoyo que pueda brindar la familia u otros programas sociales a las personas adultas mayores.

2.4 FACTORES CRÍTICOS EN LA DINÁMICA Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Como todo sistema de naturaleza humana, los regímenes de pensiones son afectos de una enorme cantidad de factores externos e internos que potencian o afectan su desempeño, según la particular situación del país en determinado momento y elemento. La literatura suele señalar a los cambios demográficos y el desempeño de los mercados laborales como los dos determinantes de mayor peso en la dinámica de las pensiones en el largo plazo (Kato y Cárdenas 2013; Esteve et al., 2018; Larraín, 2018). Otros elementos como el crecimiento económico de largo plazo, la evolución de las tasas de interés y la sostenibilidad fiscal influyen en el desempeño general de las pensiones (Schludi 2005).

En materia **demográfica**, los patrones de fertilidad y mortalidad tienen incidencia directa en aspectos como sostenibilidad y asequibilidad del régimen. En los regímenes de reparto, por ejemplo, el buen desempeño depende de cuantas personas ingresen al mercado laboral y cuantas están jubiladas, de forma que un desbalance en contra de la primera tendrá implicaciones en términos de las tasas de cotización que se deberían cobrar y el monto de pensión a otorgar, entre otras cosas. Por lo anterior, la tendencia a observar un declive en la cantidad de nacimientos en el largo plazo acompañada de un aumento en la esperanza de vida genera presiones debilitantes de los modelos de pensiones, debido al menor ingreso de nuevas personas a la fuerza laboral y la mayor cantidad de años que una persona pensionada recibe las mensualidades.

En materia **laboral**, autores como Bertranou señalan sobre la importancia que tiene el mercado de trabajo para el financiamiento de la protección social (incluidas pensiones), a través de variables como número de personas ocupadas en la economía, su permanencia en el mercado mismo (tasa de rotación) y la obligatoriedad que la legislación impone a la afiliación (especialmente a trabajadores independientes). (Bertranou 2004)

Además de la participación laboral y su estabilidad a través de los años, el tema de las remuneraciones, tanto su nivel como la dinámica a lo largo del ciclo de vida, resulta igualmente importante. El diseño de los regímenes recae de forma significativa sobre los ingresos laborales y la pensión se calcula sobre la base de una cantidad de años, siendo cada vez más frecuente que el horizonte de estimación se extienda.

Finalmente, Larraín es claro en detallar que la informalidad del empleo juega un rol primordial, por lo que ello implica (cantidad de gente sin cobertura formal de seguridad social) como por las alternativas de financiamiento que se pierden al no cubrirse apropiadamente a estos grupos. (Larraín 2018) En una región como la latinoamericana, donde la informalidad asciende a unos 140 millones de personas ocupadas (50% de este grupo, según OIT [1]), los sistemas de pensiones tienen alcance limitado, al tiempo que ejercen una presión futura sobre los programas no contributivos encargados de proveer la protección necesaria a la población adulta mayor que no cotizó suficiente.

3

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

A continuación, se presenta el detalle de algunas experiencias de reformas de los sistemas de pensiones por país.

3.1 EXPERIENCIAS DE REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

A lo largo del mundo, la mayoría de las reformas de pensiones se han concentrado en modificar la edad como requisito de jubilación para la pensión, así como en aumentar los incentivos para que grupos actualmente sin cobertura decidan afiliarse a los regímenes respectivos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), el espectro de reformas ha sido amplio en la organización, con respuestas según las condiciones domésticas imperantes. (OECD 2019) Así, algunas naciones han optado por limitar el aumento de la edad de jubilación y ampliar opciones de jubilación anticipada (Italia, Países Bajos y Eslovaquia), mientras que otras han preferido el aumento en la edad de la jubilación (Estonia). En otras, el foco ha estado en mejorar los incentivos laborales (Bélgica, Canadá y Dinamarca), aumentar el nivel o ampliar la cobertura de las pensiones del primer estrato de la protección social de la vejez (Austria, Francia, México y Eslovenia), aumentar los beneficios al tiempo que se reducen las contribuciones para las personas de bajos ingresos (Alemania), suspender el ajuste de las prestaciones de pensión con cambios demográficos (España), cambiar las tasas de contribución (Hungría, Islandia y Lituania), ampliar las opciones de contribución (Nueva Zelanda) y, finalmente, modificar las normas fiscales para las personas jubiladas (Suecia).

3.2 AUSTRALIA

Australia presenta un sistema de pensiones con gran predominio del ahorro individual mediante contribuciones definidas y un rol importante del sector privado (Quintanilla 2013). En general, el sistema de pensiones comprende una pensión de jubilación sujeta a la comprobación de recursos, garantía de jubilación (contribución obligatoria de la empresa a un fondo de pensiones regulado), las contribuciones voluntarias a las pensiones y otros ahorros privados. Desde la reforma en 1992, la cobertura no solo incluyó a personas empleadas del sector público y a personas directivas del sector privado, sino que se amplió a trabajadores de tiempo parcial y a quienes se encontraban desempleados. (Collard y Moore 2010)

La pensión por vejez (*Age Pension*) en Australia es de carácter pública financiada mediante impuestos generales, independientemente de la cantidad de ahorro para su vejez. Los requisitos son residir diez años como mínimo en este país (cinco de ellos consecutivos) y haber cumplido los 66 años (para hombres y mujeres por igual). (Quintanilla 2013) El monto de este tipo de pensión dependerá del resultado de dos aspectos: (a) ingresos y (b) activos. Se suministra el menor monto que arrojen ambas pruebas.

Por su parte desde 1992, se introdujo el S*uperannuation Guarantee*, con el fin de ampliar la cobertura de la jubilación existente, mejorar el cumplimiento de empleadores y establecer un mecanismo para aumentar las contribuciones de este grupo a lo largo del tiempo. En 1992, la tasa de contribución obligatoria fue de 3% de los ingresos de las personas empleadas, pasando a 6% en 1996 y 8% en 2000; además, desde 2002, quienes son empleadores deben pagar el 9%. (Collard y Moore 2010) Es importante indicar que, al pensionarse, la persona trabajadora tiene la posibilidad de elegir pagos en cuotas o retirar todo el dinero de una vez, y las cotizaciones tienen un piso de 9.5% del salario. (Quintanilla 2013)

Dentro de los aciertos de ésta destaca que las aportaciones de los afiliados se han dirigido cada vez más a fondos y productos de aportación definida. (Collard y Moore 2010) En este sentido, las personas pueden elegir sus fondos y al mismo tiempo pueden elegir en qué invertir (a través de «*self-managed super funds*» (SMSFs). (Quintanilla 2013) En este mismo sistema, quienes emplean no tienen la obligación de contribuir si es menor de edad y no trabaja más de 30 horas a la semana o mayor a 70 años, por realizar un trabajo de carácter

1 Ver https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang--es/index.htm

doméstico o de naturaleza privado por 30 horas o menos a la semana, entre otras. (Collard y Moore 2010) Los ahorros se pueden retirar al cumplir 65 años –hombre o mujer– sin necesidad de haberse jubilado, así como otras excepciones; por ejemplo, en caso de enfermedad. (Quintanilla 2013) No obstante, en la práctica, un desafío es la garantía de jubilación, en especial con la oposición de las empresas pequeñas por los costos y carga administrativa. Para contrarrestarlo, el gobierno emprendió una gran campaña de información pública. (Collard y Moore, 2010) El sistema ha sido catalogado, según algunas instancias, con accesibilidad de información sobre las inversiones de los fondos y confianza de las personas afiliadas. (Quintanilla 2013)

La *Association of Superannuation Fund* de Australia ha formulado una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento y la eficiencia del sistema dentro de las que se destacan la necesidad de establecer un requisito mínimo de datos o una norma para las contribuciones y las transferencias de los fondos. (OECD 2019)

3.3 CANADÁ

El sistema de pensiones canadiense se compone de una prestación universal (pensión de vejez), que puede complementarse con la prestación condicionada a los ingresos (pensión de jubilación) y regímenes públicos. En el 2006, el 57% de la población estaba cubierta por pensiones privadas voluntarias, tanto personales como ocupacionales. (Collard y Moore, 2010)

Actualmente, el sistema tiene dos propósitos: (a) proveer de un adecuado remplazo de los ingresos durante la jubilación y (b) reducir los niveles de pobreza. Se reconoce que, en los últimos años, Canadá ha desarrollado un sistema de pensiones público y privado, el cual cuenta con el programa de seguridad para la vejez (OAS por su nombre en inglés, *Old Age Security Program*), para garantizar un ingreso mínimo a las personas mayores de 65 años y, al mismo tiempo, promover la reposición de ingresos durante la vejez. (Castro Medina 2021)

La pensión básica del programa OAS es un pago mensual, de aproximadamente $626.49. Uno de los requisitos para recibir el monto completo es una residencia de al menos 40 años. En el contexto de la pandemia por COVID-19, el gobierno canadiense ha prometido aumentar los beneficios para mayores de 75 años de la siguiente manera: la primera será un pago único de $500 en agosto de 2021 y la segunda consistirá en aumentar el importe de la pensión básica en un 10 % de manera continuada a partir de julio de 2022. Lo anterior, con el fin de dar mayor seguridad financiera a los hogares mediante gastos por la atención sanitaria. (Castro Medina 2021)

Por su parte, el Suplemento de Renta Garantizada consiste en un pago mensual no imponible destinado a las personas beneficiarias del programa OAS con bajos ingresos, siendo su foco las personas en mayor vulnerabilidad social; mientras que el Subsidio del cónyuge corresponde un subsidio para parejas donde solo una de las personas tiene pensión y la otra tiene 60 y 64 años. (Castro Medina 2021)

El Plan de Pensiones de Canadá y el Plan de Pensiones de Quebec, desde 1966, son regímenes de seguros sociales contributivos y de carácter obligatorio que brindan prestaciones para jubilación, invalidez o fallecimiento; la cuantía dependerá del promedio de ingresos de la persona contribuyente y sus aportaciones. (Castro Medina 2021)

En el plano privado, se encuentran los planes de pensión registrados (RPP) y planes de ahorro para la jubilación registrado (RRSP). (Castro Medina 2021) Desde 1957, los planes de pensiones personales voluntarios ofrecen a trabajadores que no tenían afiliación a un fondo de pensiones un medio para ahorrar para la jubilación; dichos planes ofrecen mayor flexibilidad –incluso que los planes de pensiones de jubilación de la empresa– en cuanto al límite máximo de retirada de fondos. (Collard y Moore 2010)

Dos ventajas del RRSP está en que las personas contribuyentes pueden deducir sus aportaciones al plan de sus ingresos brutos al cierre del año fiscal (reducción de cuantía de sus impuestos sobre la renta) y que el crecimiento de las inversiones está asociado a los impuestos diferidos (retrasos en el pago de impuestos hasta que retiren sus ganancias al momento de su jubilación cuando la tasa impositiva marginal suele ser más baja). (Castro Medina 2021)

Con los cambios legislativos de principios de los años 90, se aumentó la participación de los RRSP. (Collard y Moore 2010). En marzo 2019, el gobierno propuso mejorar la exención de ingresos del suplemento de ingresos garantizados. Además, se sabe que Canadá decidió no aplicar el aumento previsto a 67 años para la pensión básica y la red de seguridad para la vejez. (OECD 2019)

Canadá se encuentra dentro de los países con un sistema de pensiones más sólido y seguro en el mundo. Aún así, problemas de sostenibilidad y equidad de sus regímenes son usualmente reconocidos en propuestas como el Plan de Pensiones de Canadá y el Plan de Pensiones de Quebec. (Hrudey 2011)

3.4 DINAMARCA

El sistema de pensiones se compone de una pensión pública de vejez (cuantía básica y pensión complementaria). Existen, además, dos regímenes obligatorios basados en los registros de cotización individual: la pensión complementaria del mercado laboral (seguro colectivo) y la pensión especial, basada en el ahorro. (Collard y Moore 2010) En este sentido, existe un sistema mixto, mayormente de reparto. (Quintanilla 2013)

En 1964, se crea el régimen *Supplementary Pension Scheme* (ATP), el cual establece relación entre las prestaciones y el número de años de trabajo (Kangas et al. 2010). Este sistema es complementario, independiente y financiado a través de contribuciones realizadas, tanto por las personas empleadas como por empleadores. Además, es obligatoria para trabajadores por cuenta ajena y voluntaria para trabajadores por cuenta propia. Las contribuciones ascienden al 1% de los rendimientos y son asumidas íntegramente por las personas empleadas. Existe un segundo pilar del sistema ocupacional de aportación, el cual es privado. Este se basa en acuerdos colectivos

sectoriales. (Martínez-Aldama, 2013)

En cuanto a la pensión especial, se introdujo en 1998, como un acuerdo temporal de ahorro forzoso y se convirtió en un elemento permanente desde 1999. Desde la introducción de este régimen (2004), el grupo de trabajadores independientes, así como quienes se benefician de prestaciones de desempleo y enfermedad están obligados por ley a cotizar el 1% de ingresos brutos (Collard y Moore 2010).

Además, en la última reforma de 1990, se introdujo pensiones ocupacionales en los dos tercios restantes del mercado laboral, lo cual marcó un cambio cualitativo hacia un sistema más privatizado. (Abrahamson 2014)

A partir del 2018, la persona puede reclamar su pensión 3 años antes de la edad normal de jubilación y puede retrasar el reclamo de beneficios hasta 20 años después. Las personas deben residir en este país durante al menos el 90% del tiempo transcurrido desde los 15 años hasta la edad normal de jubilación. Actualmente, existen debates sobre la relación entre la edad de jubilación y la esperanza de vida. (OECD 2019)

3.5 NUEVA ZELANDA

La pensión pública de Nueva Zelanda, conocida como *New Zealand Superannuation,* se basa en una prueba de residencia. Existen también coberturas bajas de pensiones privadas, ocupacionales o personales. En 2007, se introdujo un nuevo plan nacional de pensiones ocupacionales (plan KiwiSave). Este último se creó como respuesta a la preocupación por falta de ahorro y consiste en un ahorro de contribución definida. (Collard y Moore 2010)

Desde 2007, las empresas están obligadas a inscribir automáticamente a las nuevas personas empleadas que reúnan los requisitos. En 2009, se definió una contribución mínima de este grupo a 2% de los ingresos brutos y la contribución de quien emplea aumentó al 2%, como estaba previsto; pero sin aumentar en los próximos años. Una evaluación mostró una satisfacción por parte de las personas empleadoras y trabajadoras con respecto al KiwiSaver. (Collard y Moore 2010)

En los planes de pensiones voluntarios, se amplió las opciones de tasas de contribución para KiwiSaver. A partir de abril de 2019, las personas pueden elegir una tasa de contribución del 6% o 10%, agregando a las opciones existentes del 3%, 4% y 8%. (OECD 2019)

Dentro de las características de este sistema destacan que es obligatorio contribuir a sistemas privados de pensiones de capitalización, las personas trabajadoras tienen libertad para elegir el nivel de riesgo de las inversiones y se han establecido fondos de capitalización dentro del sistema público que acumulan los excedentes de cotizaciones en previsión de déficits futuros. Para fomentar este tipo de sistemas, se han promovido incentivos como la realización de una única contribución inicial libre de impuestos y un abono al Plan de Pensiones en el momento de la afiliación. (Martínez-Aldama, 2013)

Por tanto, una medida para mejorar la incorporación de sistemas voluntarios es la aplicación de enrolamiento automático en los pilares voluntarios, como lo hizo Nueva Zelanda con el programa KiwiSaver (Quintanilla 2013). En este marco, el sistema de este país ha demostrado ser sólido, aceptable y fiscalmente responsable, dado que busca moderar la desigualdad de ingresos durante la jubilación y proteger a las personas afiliadas de incertidumbre económica y social. (St. John y Willmore 2001)

3.6 NORUEGA

El sistema público consiste en una pensión básica *flat-rate* y una pensión complementaria en función de los ingresos. Aquellas personas que no tienen una pensión vinculada a los ingresos o que tiene una pensión por ingresos bajos, tiene derecho a un suplemento especial. (Collard y Moore 2010)

En 2006, se introdujo una pensión ocupacional obligatoria, dado que Noruega estimó un aumento en el gasto público en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y proyecciones a largo plazo que mostraban un problema de sostenibilidad fiscal a medida que el envejecimiento aumentaba el gasto público. Las personas empleadoras están obligadas por Ley a contribuir con los planes de pensiones de contribución definida de sus trabajadores. Este país aplica un modelo de garantía de cumplimiento. (Collard y Moore 2010)

Las pensiones incluyen un sistema de reparto conocido como cuentas nocionales, el cual asegura el financiamiento de las pensiones al asignar recursos en proporción a lo aportado. Sin embargo, dichas cuentas son vulnerables en el corto plazo, dado la incidencia política, y, a largo plazo, no son sostenibles por los cambios demográficos. (Quintanilla 2013)

Este país aplicó una nueva norma a los Esquemas Contractuales de Jubilación Anticipada (AFP) para las personas empleadas del sector público, nacidos a partir de 1963. Anteriormente, había sido un esquema de jubilación anticipada subsidiada para las personas de entre 62 y 66 años y se transformó en un complemento vitalicio a la pensión de vejez, en consonancia con el sector privado. (OECD 2019)

Noruega introdujo un nuevo esquema con incentivos más fuertes para los ahorros para la jubilación, al permitir que las personas paguen más contribuciones mientras reciben una deducción del impuesto sobre la renta. (OECD 2019)

3.7 POLONIA

Antes de 1999, este país contaba con un sistema público de pensiones de reparto. Posteriormente, introdujo un nuevo sistema de pensiones públicas. Las personas trabajadoras jóvenes están obligadas a participar en el régimen de capitalización, mientras que las de mayor edad pueden elegir la opción de régimen de capitalización que deseen. (Collard y Moore 2010)

En cuanto al régimen obligatorio de contribución de este país, el principal motivo de su creación fue lograr una sostenibilidad fiscal a largo plazo mediante la reducción de las obligaciones del sector público relacionados al envejecimiento. Las personas trabajadoras que están obligadas a afiliarse al régimen o

que decidan hacerlo se convierten en parte del fondo de pensiones abierto; estos fondos son entidades jurídicas independientes creadas y gestionadas por la sociedad. (Collard y Moore 2010)

El Instituto de la Seguridad Social experimentó problemas con la recaudación y distribución de las cotizaciones, poniendo en manifiesto la necesidad de sistemas de contribución de las cotizaciones. En la práctica, por tanto, es necesario una planificación del nuevo sistema para proporcionar la información adecuada a los públicos meta. (Collard y Moore 2010)

Polonia introduce un nuevo plan de pensiones ocupacional de contribución definida con inscripción automática, el cual busca cubrir parte del vacío que surgió después del desmantelamiento del sistema de pensiones de pilares múltiples en 2014. (OECD 2019) Se sabe, que algunos países, incluido Polonia, traspasaron los fondos de los pilares contributivos privados a los pilares no contributivos públicos. (Quintanilla 2013)

Además, este país revirtió el aumento previsto a 67 años y disminuyó la edad de jubilación de nuevo a 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. (OECD 2019) Algunas investigaciones indican que las vinculaciones de edad, género y clase subyacen a las políticas sociales relacionadas con las pensiones. (Zajicek et al. 2007)

3.8 URUGUAY

En 1995, se da la reforma pasando de un sistema de pensiones de jubilación de reparto a un sistema mixto compuesto por régimen de seguridad social y un sistema de pensiones de contribución definida privada. Se destaca la introducción de ahorro previsional obligatorio de contribución definida, debido a un sistema insostenible de reparto. En esta reforma, las personas deben afiliarse a un plan de pensiones obligatorio de contribución definida mediante la firma de un contrato con una administradora de fondos de pensiones o sociedades anónimas para este fin. (Collard y Moore 2010)

El nuevo sistema mixto es obligatorio para las personas empleadas del sector público y privado, así como trabajadores independientes que ganen cierta cantidad de ingresos. Aquellas personas que ganen menos de dicha cantidad estarán cubiertas por el régimen público de la seguridad social, pero pueden afiliarse a un plan de pensiones de contribución en forma voluntaria. (Collard y Moore 2010)

Se considera una de las reformas con mayor resistencia, incluso se realizó un referéndum sobre el tema, en el cual se rechazó una propuesta de privatización del sistema estatal de pensiones. En una etapa posterior, se permitieron cuentas privadas, pero no a costa del programa público de pensiones. (Collard y Moore 2010)

Un componente para considerarse al futuro es la edad de retiro requerida para acceder a la jubilación. En 1996, esta aumentó para las mujeres y se igualó a la de los hombres; es decir, a 60 años. Además, se debe contemplar la estructura demográfica de la población con tendencia al envejecimiento y mayor esperanza de vida. Se ha recomendado generar incentivos para lograr una mayor proporción de trabajadores con aportes. (Garmendia 2010)

3.9 OTROS

En Suecia, entre 2018 y 2019, se redujo el impuesto sobre la renta de las pensiones. El gobierno también ha presentado un plan para promover la jubilación tardía, mediante la introducción de una edad de jubilación recomendada. Por tanto, la edad de jubilación recomendada estará vinculada a la esperanza de vida media a los 65 años. (OECD 2019)

En los Países Bajos, desde 2021, quienes emplean ofrecen una pensión adecuada para trabajadores de nómina, de manera que la edad de elegibilidad para pensión estatal incrementará hasta alcanzar los 67 años en 2024. (OECD 2019)

Por otra parte, en 2019, en Austria se decidió que para el 2020 se lograría introducir una nueva recarga con verificación de recursos. Un aspecto importante es que el nuevo reglamento define la permanencia en Austria y todas están sujetas a impuestos. (OECD 2019)

A partir de 2019, Bélgica estableció el nuevo plan de pensiones voluntario para personas empleadas que no tienen acceso a una pensión ocupacional, con esta pensión complementaria gratuita recibe un crédito fiscal del 30%. En 2018, se introdujo una pensión privada para personas trabajadoras autónomas. (OECD 2019)

En Chile, se introdujo en 2019 una nueva legislación para el trabajo por cuenta propia. Por tanto, las cotizaciones al sistema de seguridad social son obligatorias para las personas trabajadoras autónomas, aumentando de 10% (2018) a 17% (2028). Entre 2012 y 2018, Chile ha intentado incluir a al grupo de personas trabajadoras autónomas mediante la autoinscripción en el esquema que es obligatorio para las personas empleadas, pero la mayoría optó por no participar. (OECD 2019)

En Estonia, a partir del 2027, la edad de jubilación estará vinculada con la esperanza de vida. También, las personas aseguradas podrán recibir pensiones, incluso mientras continúan trabajando. En 2018, las nuevas personas participantes harán contribuciones voluntarias a partir del 2021. (OECD 2019).

En Finlandia, se congeló la indexación de las pensiones nacionales (2018). Mientras, en Francia se ajustó la indexación del valor y costo hasta 2033. En este país, se incluyó un programa fusionado que integra una nueva contribución de equilibrio y hubo un aumento en el impuesto aplicable a las pensiones de jubilación. (OECD 2019)

En Alemania, a partir del 2018, quienes emplean pueden ofrecer planes de exclusión voluntaria. Para 2019-2022, la tasa de contribución general de personas empleadoras y empleadas no puede superar el 20% de los ingresos cubiertos, respaldados por el presupuesto general del gobierno, ni caer por debajo del 18.6%. Así mismo, este país tomó medidas para personas de bajos ingresos al reducir las tasas de cotización efectivas para estas personas. (OECD 2019)

En Hungría, la tasa de cotización pagada por empleadores al fondo de seguro se redujo de 15.75% a 15.50%, en enero 2018; 13.69%, en enero 2019 y 12.29%, en junio de 2019. A

partir del 2018, el beneficio aumentó con el índice general de ajuste de pensiones, que antes se basaba en la pensión mínima de vejez. (OECD 2019)

En Islandia, hubo un aumento en la tasa de cotización pagada por las personas empleadas del sector privado (pensiones ocupaciones obligatorias) de 8% de sus ingresos brutos a 11.5%. A partir de 2018, se introdujo la pensión mitad y mitad, que permite a una persona recibir el 50% de la pensión sin prueba de ingresos si opta por recibir el 50% de la pensión ocupacional. (OECD 2019) Por su parte, Suiza aumentó las tasas de cotización de las pensiones públicas (AVS) en 0.3 puntos. Además, los subsidios gubernamentales a su financiamiento se incrementaron del 19.6% al 20.2% de los ingresos totales. (OECD 2019)

En Italia, en 2019, las condiciones para jubilación anticipada se ampliaron para permitir a más personas jubilarse anticipadamente. La reforma introdujo la llamada "cuota 100" hasta 2021, es decir, la posibilidad de jubilarse a partir de los 62 años con 38 años de cotizaciones. La indexación es ahora el 100 % de los cambios en el índice del costo de la vida para las personas hasta tres veces la pensión mínima. El gobierno aumentó el nivel de beneficios de la red de seguridad para personas mayores mediante la introducción de la pensión ciudadana. (OECD 2019)

En Letonia, se aplica un porcentaje mayor de incremento real del salario de cotización a la seguridad social a las personas con vejez con largo plazo de seguro. En Lituania, el plan de pensiones de capitalización voluntario se transformó en 2004 en un plan de inscripción automática para trabajadores menores de 40 años. Además, las personas empleadas tienen derecho a optar por no participar o suspender temporalmente sus contribuciones. En Luxemburgo, los regímenes de pensión complementaria se ampliaron a trabajadores independientes. (OECD 2019)

En México, se estableció el programa de pensión universal para personas mayores de 68 años (65+ para personas indígenas). (OECD 2019) En Portugal, en 2017, se aplica la jubilación anticipada a partir de los 60 años con beneficios completos para las personas que tuvieran al menos 48 años de cotizaciones o al menos 46 años si empezaron a trabajar con cobertura a los 14 años o menos. (OECD 2019)

En Brasil, una reforma de las pensiones fue aprobada en 2019 y tiene como propósito aumentar la tasa de contribución a las pensiones, reducir los beneficios de las pensiones para algunas personas trabajadoras y establecer una edad mínima de jubilación de 65 años para los hombres y 62 para las mujeres. (OECD 2019)

4

PENSIONES EN COSTA RICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS ACTUARIALES

El presente apartado analiza las distintas tendencias y perfiles en materia de cobertura, desempeño financiero y personas beneficiarias. Para ello, el capítulo repasa el desempeño del IVM en afiliación, ingresos, egresos y evolución de las personas pensionadas.

4.1 EL ESQUEMA DE PENSIONES POR IVM: ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

El régimen por Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) es el esquema de pensiones más grande de Costa Rica con una afiliación total, al 2020, de 1 492 847 personas. El mismo forma parte del Pilar I (pensiones contributivas) del modelo nacional, donde además participan el régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, el de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el de la Junta de pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

El régimen del IVM es creado como parte de la Ley Constitutiva de la CCSS el 1 de noviembre de 1941, entra a regir el 1 de enero de 1947 como un esquema de protección para trabajadores de gobierno, entidades autónomas, semiautónomas, municipalidades y trabajadores de la empresa privada en puestos administrativos, tal como mencionan Pacheco et al. a continuación:

> «entre 1947 y 1961, el IVM inicia una serie de reformas parciales que permiten ir incorporando diversos grupos de trabajadores hasta que en mayo de 1961 se promulga la Ley 2738 de Universalización de los Seguros Sociales de la CCSS con el fin de incluir como posibles beneficiarios del régimen a múltiples grupos laborales que aún se encontraban sin acceso al esquema. Hacia 1975, el seguro se amplía a beneficiarios y su familia de manera que todo el núcleo tuviera acceso a una protección básica». (Pacheco et al. 2020: 12)

Torres, por su lado, establece los siguientes principios sobre los que se fundamenta la misión, visión y operación del IVM en Costa Rica:

– **Universalidad**: todas las personas habitantes, sin distinción alguna, deberían tener garantizada una protección

económica adecuada durante su vejez. (Torres 2015)

- **Solidaridad**: el régimen debe operar de forma tal que aquellas personas con mayores ingresos contribuyan en mayor medida para financiar las prestaciones de quienes tienen menores ingresos. (Torres 2015)

- **Obligatoriedad**: las contribuciones del Estado, patronos y trabajadores tienen naturaleza forzosa con el fin de proteger al último grupo contra los riesgos establecidos. (Torres 2015)

- **Igualdad**: propicia un trato equitativo e igualitario para todas las personas ciudadanas sin excepción, de modo que existe igualdad en el acceso a la protección. (Torres 2015)

- **Equidad**: el esquema debe propiciar igualdad de oportunidades para que todas las personas ciudadanas gocen de la protección respectiva de forma oportuna, eficiente y con calidad. (Torres 2015)

- **Subsidiariedad**: el Estado debe apoyar la universalización por medio de contribuciones solidarias, tanto en su rol de patrono como de Estado en sí mismo. (Torres 2015)

En la actualidad, tiene derecho a la pensión por vejez aquella persona con al menos 300 cotizaciones y 65 años. Existe la posibilidad de una pensión adelantada, misma que difiere según la persona sea mujer u hombre. Para las mujeres, la alternativa se activa a partir de 59 años y 11 meses de edad con 450 cuotas; para hombres aplica el criterio de 61 años y 11 meses de edad con 462 cotizaciones. En caso de no tenerse las 300 cuotas de referencia, la persona afiliada puede optar por una pensión proporcional siempre y cuando posea al menos 180 cuotas (equivalente a 15 años de cotizaciones) y 65 años.

Desde la perspectiva de su financiamiento, el IVM se nutre de forma tripartita, por parte de la persona trabajadora recibe las contribuciones respectivas al 4%, por parte del patrono al 5.25% y por parte del Estado al 1.41%. Todos estos porcentajes se aplican sobre el salario total. En cuanto a trabajadores independientes, la tasa fluctúa entre 3.83% y 7.65%, según el nivel de ingreso reportado por la persona trabajadora.

Cuadro 2
Tasas de cotización al IVM por trabajadores independientes

CATEGORÍA DE INGRESO (COLONES)	TASA DE COTIZACIÓN (%)
Menos de 297 044	3.83
De 297 045 a 639 149	5.32
De 639 150 a 1 278 298	7.20
De 1 278 299 a 1 917 447	7.65
Más de 1 917 448	8.09

Fuente: CCSS en línea

Según Robles-Cordero (2019), el beneficio por vejez en el régimen del IVC se calcula como una tasa que fluctúa entre el 43% y el 52.5% del promedio de los últimos 240 salarios ajustados por el nivel de inflación. Además, se le suma 1% por cada año laborado cuando se exceden los 20 años de cotización. La tasa neta de reemplazo se ubica entre un 52.9% y un 61.5% con topes de pensión de ¢1 572 186 y ¢2 224 643 (si hay postergación).

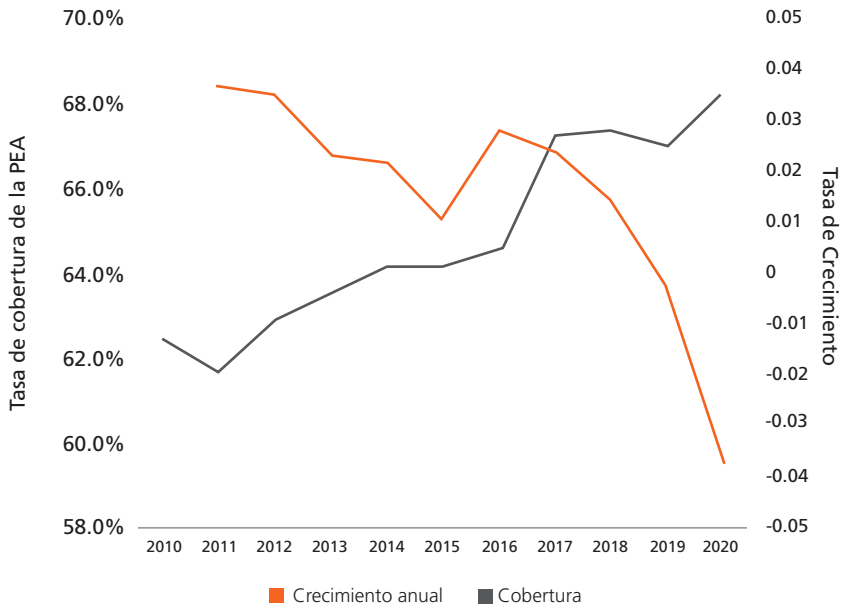
4.2 AFILIACIÓN

Al año 2019, el IVM reporta un total de 1 550 981 personas afiliadas directas, 266 219 personas más que en el 2010. A lo largo del periodo 2010-2019, la afiliación al IVM creció a un ritmo del 2.1% por año con tendencia a la baja a lo largo de la década. Así, mientras en 2010-2012, el ritmo de crecimiento del número de personas afiliadas fue del 3.2% por año, entre 2017 y 2019 esta tasa creció al 1.2% anual. A manera de comparación, la población económicamente activa (PEA) aumentó a una tasa media del 1.3% en ese mismo lapso.

El primer año de pandemia por COVID-19 trajo consigo un declive importante en la afiliación, al tiempo que reforzaba algunas tendencias que se observaron de años previos. Durante el periodo mencionado, la afiliación cayó en 58 134 personas, una contracción del 3.7% respecto al 2019. Aun así, este resultado fue mejor que el observado en la PEA (-5.6%).

En materia de cobertura de la PEA, el régimen ganó 5.9 puntos porcentuales en 2010-2020. Mientras en el 2010 el IVM cubría al 62.4% de la PEA; para el 2020, dicho grupo había crecido al 68.3%. Esta última tasa debe verse con precaución, por cuanto la misma resulta del mayor decrecimiento de la PEA respecto a la caída en la afiliación, tal y como se explicó anteriormente. De hecho, si bien en el saldo neto la década del 2010 muestra un aumento de la cobertura, ya para los años prepandemia se observa un relativo estancamiento de esta, con tasas entre 67.3% en 2017 y 67.0% en 2019.

Gráfico 1
Afiliación al IVM: crecimiento anual y tasa de cobertura de la PEA, 2010-2020



Fuente: Elaboración con base en IVM e Instituto nacional de estadística y censos (INEC)

La composición por tipo de afiliación muestra dos aspectos relevantes en la pasada década. Primero, cerca de tres de cada cuatro personas afiliadas son asalariadas; cifra esperable tanto por la composición del mercado laboral costarricense como por la naturaleza histórica de los regímenes de pensiones de la seguridad social. Las personas afiliadas independientes, por su lado, aportaron un 20.3% y los convenios especiales brindaron un 3.8% del total. El segundo punto importante se refiere a la tasa de crecimiento de cada segmento. La afiliación entre cuentapropistas tuvo el incremento más acelerado durante 2010-2019 con una tasa media del 3.4%, en tanto entre población asalariada fue del 2.1%. El grupo de afiliación por convenios especiales, por su lado, se redujo al punto de que para 2019 fueron 16 492 personas menos (-3.1% decrecimiento por año). Esta combinación, de hecho, permitió a las personas afiliadas por cuenta propia aumentar su participación en 2.2 puntos porcentuales en la estructura de participantes; mientras entre personas asalariadas y convenios especiales las tasas se redujeron, respectivamente, en 0.3 y 1.9 puntos. Al 2019, los datos de afiliación y tamaño de cada grupo laboral (a partir de la Encuesta Continua de Empleo IV-2019) muestran tasas de cobertura del 71.2% de las personas asalariadas y 66.5% de las personas trabajadoras independientes.

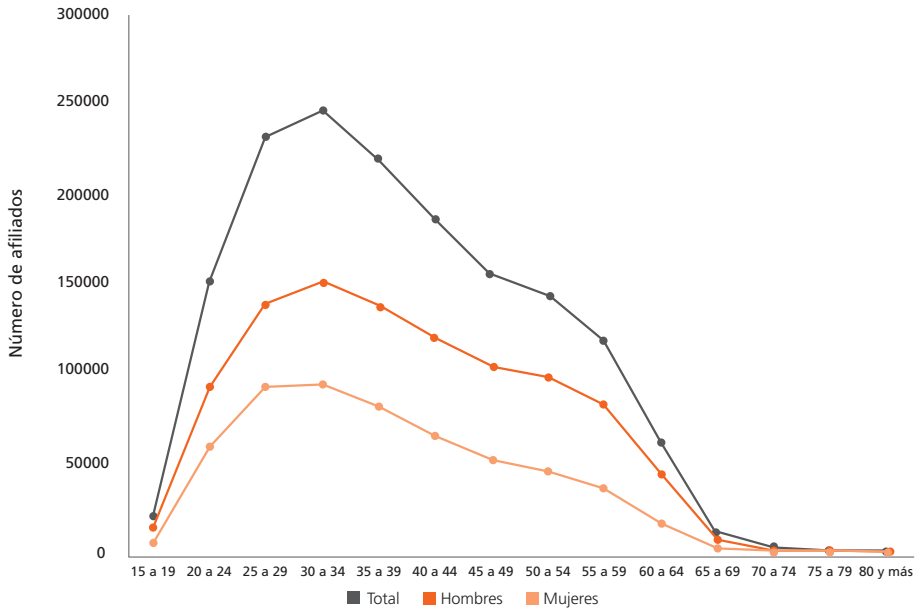
La situación durante el 2020 mostró una contracción de 58 134 personas afiliadas, según se comentó previamente. Por naturaleza laboral de dichas personas, esa reducción se manifestó en torno a 58 579 asalariadas y 358 por convenios especiales menos, en tanto la afiliación independiente creció en 803 personas.

Resulta de interés analítico comprender el perfil de la persona afiliada actual al IVM por cuanto sus características individuales, socioeconómicas, familiares y laborales permiten aproximar elementos de sostenibilidad y equidad sobre las futuras personas beneficiarias. Asimismo, este análisis posibilita el estudio de brechas de cobertura entre subgrupos poblacionales y lo que ello podría implicar para el perfil socioeconómico de la persona adulta mayor en algunas décadas.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019 [2], la edad promedio de la persona afiliada al IVM asciende a 40.1 años. En cuanto a su distribución etaria, un 25% posee menos de 30 años, mientras otro 25% tiene más de 50 años. Además, en cuanto a su distribución por género, los hombres totalizan un 64.3% de la afiliación y las mujeres aportan el 35.7% restante. Tomando ambas variables de forma conjunta, el gráfico 2, a continuación, muestra el total de personas afiliadas, así como su distribución por género. Para ningún rango etario la participación de la mujer es superior al 40% del total de afiliaciones, siendo 38.1% entre mujeres jóvenes, 32% entre mujeres adultas (35 a 64 años) y 28.4% entre adultas mayores.

2 Por los efectos de la pandemia en el mercado laboral durante el 2020, el análisis optó por utilizar los datos del 2019.

Gráfico 2
Afiliación al IVM: cifras totales y por género, 2020

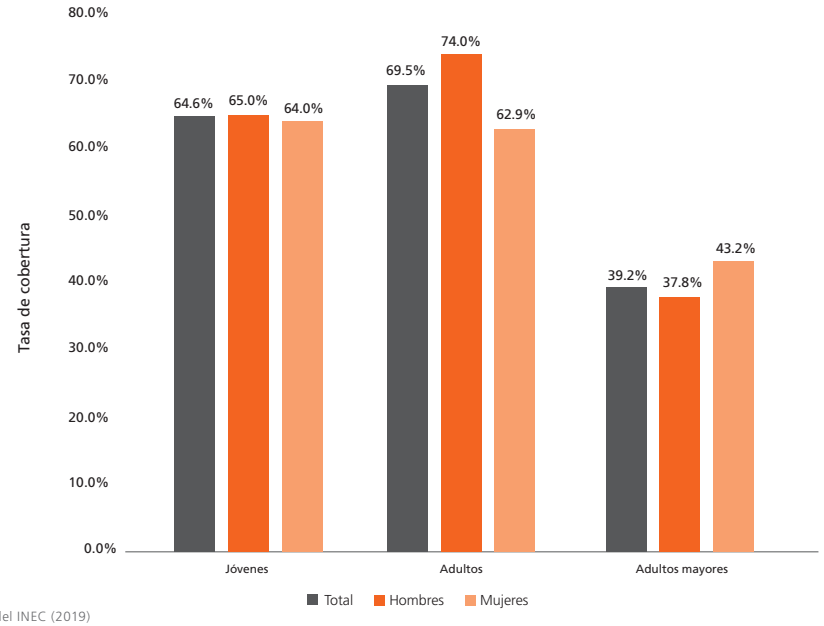


Fuente: Anuario de Pensiones 2019, CCSS

Una forma alternativa de analizar el perfil etario por género consiste en calcular las tasas de cobertura de cada grupo a partir de los datos mismos de la ENAHO. Según lo refleja el gráfico 3, las coberturas nacionales varían entre 64.6% entre jóvenes, 69.5% entre población adulta y el 39.2% entre personas adultas mayores.

Por género, los hombres superan la cobertura observada en mujeres en cerca de 5.6 puntos porcentuales (68.6% versus 63.0%). Tres aspectos se derivan del gráfico 3. Primero, las reducidas tasas de cobertura entre personas adultas mayores cualquiera que sea su género, con la particularidad que las adultas mayores tienen tasas superiores a los hombres [3]. El segundo se refiere a la relativa igualdad de cobertura entre jóvenes, en donde la diferencia entre hombres y mujeres apenas alcanza una brecha del 1%. Finalmente, entre población adulta, la distancia es altamente significativa y cercana a los 11 puntos porcentuales en favor de los hombres.

Gráfico 3
Cobertura con IVM por grupo de edad y género, 2019



Fuente: Elaboración con datos del INEC (2019)

3 Estas cifras deben valorarse con cierta consideración debido a un posible efecto del tamaño de la muestra. Para este grupo de edad, la ENAHO estima en 20 474 mujeres adultas mayores que se encuentran trabajando en contraposición a 62 249 hombres.

El cuadro 3, a continuación, muestra las tasas de cobertura con IVM según característica personal. Los datos muestran elevadas tasas (sin que ninguna, eso sí, exceda el 70%) en población residente urbana, de la región Central y no migrantes. Al considerar las distancias relativas entre los grupos con mayores y menores tasas, los datos muestran que la mayor distancia se muestra entre población migrante interna y externa (23.2% de diferencia), la población habitante de las regiones Central y Huetar Norte (22.1%) y las personas residentes en zonas urbanas y rurales (12.2%).

El perfil social y económico de las personas afiliadas confirma, en muchos casos, la relación directa entre participación en el esquema y su condición socioeconómica de forma que la condición de aseguramiento está asociada a mejor nivel de vida. Para el caso que nos atañe, por ejemplo, mientras más del 70% de las personas no pobres están afiliadas, únicamente un 22% de personas en pobreza extrema gozan de la misma condición. Esta situación se ve reforzada por el perfil educativo de la persona. Mientras a nivel nacional la escolaridad de las personas mayores de 25 años [4] es 8.7 años, las personas afiliadas tienen una media de 10.4 años de educación formal, señal de que las personas excluidas del esquema son aquellas con menor escolaridad.

Cuadro 3
Tasa de cobertura con IVM por características individuales

CRITERIO	COBERTURA (%)
Urbano	68.1
Rural	60.7
Hombre	68.6
Mujer	63.0
Central	69.4
Chorotega	65.7
Pacífico Central	59.8
Brunca	60.5
Huetar Caribe	59.3
Huetar Norte	56.9
No migrante	67.2
Migrante interior	69.0
Migrante exterior	56.0
Pobreza extrema	21.9
Pobreza no extrema	44.6
No pobreza	71.3

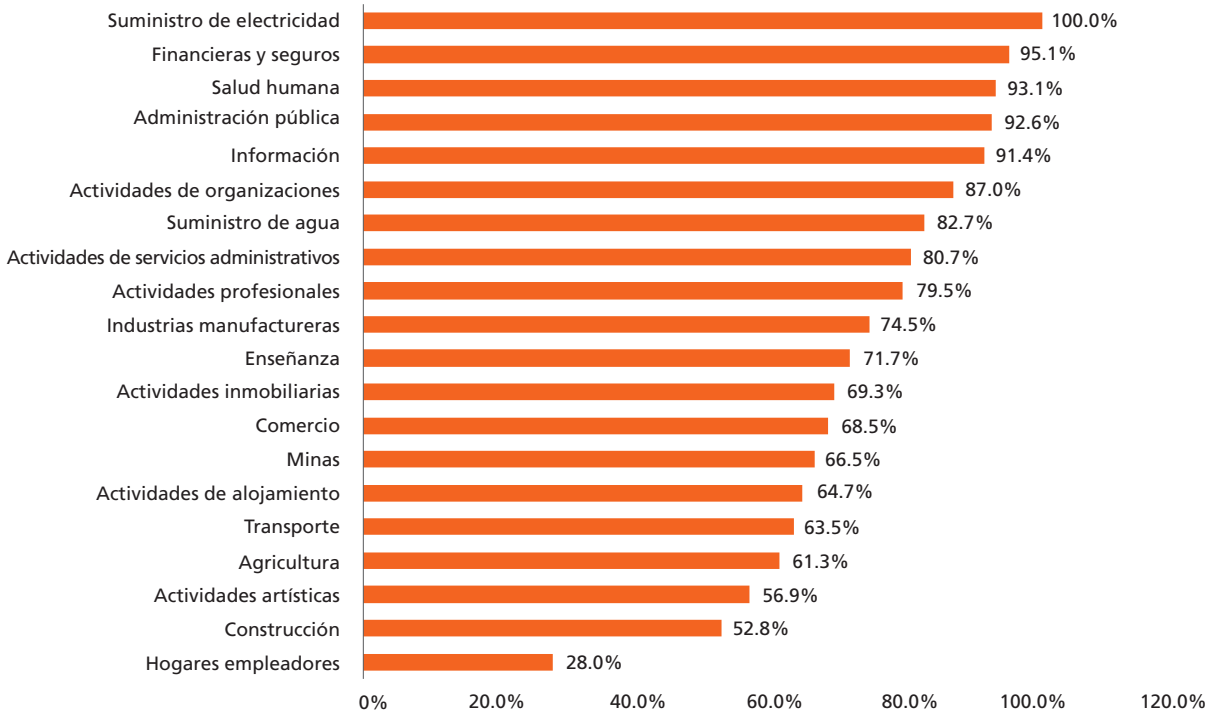
Fuente: Elaboración con datos del INEC (2019)

En cuanto a su perfil laboral, tres ramas de producción concentran la mayor cantidad de personas afiliadas: comercio (15.8% del total), industria (11.7%) y agricultura (9.4%). Con respecto a la cobertura de cada actividad en particular, los datos identifican tres ramas con coberturas menores al 60% de las personas ocupadas (hogares como empleadores, construcción y actividades artísticas). Adicionalmente, cinco ramas poseen coberturas por encima del 90%: información, administración pública, salud humana, actividades financieras y de seguros y suministro de electricidad.

Por ocupación, los grupos pueden clasificarse alrededor de tres segmentos. El primer segmento se refiere a aquellas categorías con tasas de cobertura por debajo del 60%. A ella pertenecen las ocupaciones elementales, agricultores/personas trabajadoras calificadas y oficiales/personas artesanas. El grupo 2 es comprendido por ocupaciones con coberturas en el rango 60%-80%; en este, se ubican trabajadores de servicios y las personas operadoras de instalaciones y máquinas. Finalmente, las categorías con más del 80% de cobertura son personas con técnicos y profesionales, así como directores y gerentes y el personal de apoyo administrativo. Nótese que, con excepción de este último, los demás son ocupaciones de alta escolaridad.

4 Se utiliza este punto asumiendo que la gran mayoría de personas han terminado estudios a esta edad.

Gráfico 4
Tasas de cobertura con IVM, por rama de producción



Fuente: Elaboración con datos del INEC (2019)

¿Qué perfil muestran las personas sin cobertura con IVM? En total, la ENAHO 2019 estimó que hay 48 200 personas sin seguro de pensiones de ningún tipo, sea vía CCSS o por medio de otros regímenes. De ellas, 33 807 aún pertenecen a la PEA.

La edad media de este último grupo, es decir, el que aún se encuentra en la PEA, es de 46.9 años y su escolaridad es de 7.5 años. Esto quiere decir que la población desprotegida suele ser aquella por encima de los 50 años (un 25% tiene más de 59 años) y poseer menor escolaridad: 50% de las personas que aún laboran o buscan trabajar tiene primaria completa o menos. Por residencia, un 63.6% habita en zonas urbanas y un 62.3% lo hace en la región Central. Por género, poco más de dos de cada tres personas sin cobertura del seguro son hombres. Desde la óptica social, un 18.7% se encuentra en pobreza extrema o pobreza no extrema.

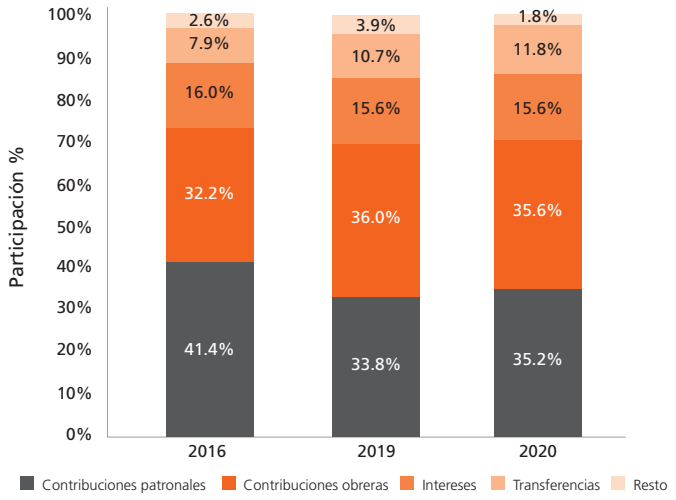
En cuanto a su perfil laboral, nueve de cada diez personas desprotegidas y que se mantienen en la PEA están ocupadas. Este valor equivale a 30 747 personas. Estas personas, quienes laboran en agricultura (28.2% del total), comercio (16.3%) y en servicio doméstico (10.2%), concentran el 55% de la población sin cobertura, dedicándose principalmente a ocupaciones elementales (un tercio), servicios y ventas (20.8%) y labores agrícolas (17.8%).

4.3 EVOLUCIÓN FINANCIERA DEL IVM

Los ingresos reglamentarios del régimen IVM alcanzaron los ¢1 447 123 millones en el 2019 equivalente a 3.8% del PIB. Entre el 2011 y el 2019, crecieron a un ritmo medio del 7.9% por año (colones del 2020), de forma que, en ese mismo lapso, esta variable ganó 0.7 puntos en el PIB. Durante el 2020, los efectos de la COVID-19 impulsaron una caída en los ingresos reglamentarios del 3.5%, respecto al 2019. Este descenso fue, sin embargo, menor al del PIB y, por ello, al cierre de ese año los ingresos habían crecido al 3.9% de la producción nacional. En otras palabras, entre 2019 y 2020, el IVM perdió ¢38 281 millones producto de las implicaciones productivas y laborales de la pandemia, así como de la legislación aprobada para mitigar sus efectos.

Durante el periodo 2016-2019, cambios importantes fueron observados en cuanto a la composición de los ingresos reglamentarios. Primero, las contribuciones patronales y los intereses redujeron su participación en la estructura total de los ingresos y dieron paso, especialmente, a un incremento importante de las contribuciones obreras (+3.8 puntos) y de las transferencias desde el Presupuesto Nacional. En el 2020, se presentan algunos cambios que no modifican, en lo sustancial, lo observado en años previos. Por ejemplo, las contribuciones patronales y las transferencias estatales aumentaron su participación respecto al 2019 en tanto se modifica, a la baja, el porcentaje que generan las contribuciones obreras.

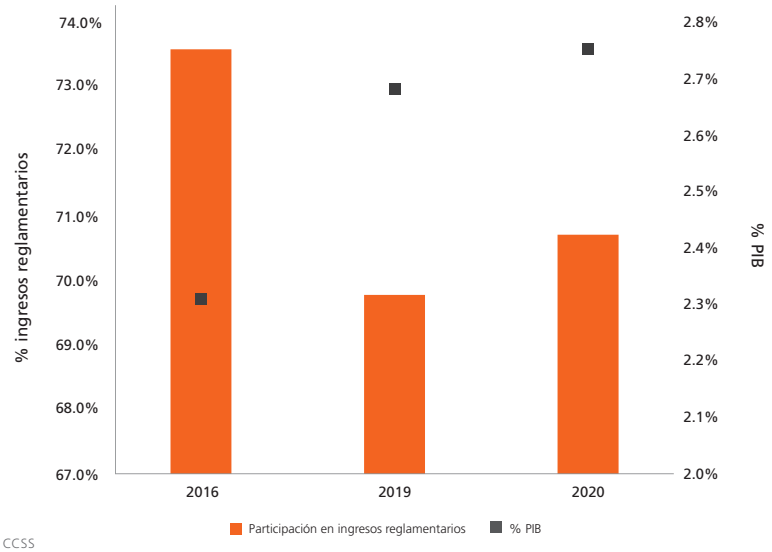
Gráfico 5
Estructura porcentual de los ingresos reglamentarios, 2016-2020



Elaboración con datos de la CCSS

Las contribuciones sociales son el rubro más importante en la estructura de ingresos reglamentarios aportando poco más del 70% de dichos recursos. Eso sí, si bien las mismas crecen por encima del PIB, lo hacen a un ritmo menor al resto de categorías de ingresos. De esta forma, mientras en el 2016 los mismos aportaban el 73.6% de los ingresos reglamentarios totales, para el 2019 su peso había caído al 69.8%. Esto significó un movimiento al alza en términos del PIB del 2.3% al 2.7%. El efecto COVID-19 no pareciera haber sido altamente significativo en estos ingresos: durante el 2020, los mismos se contrajeron en apenas un 1.3%.

Gráfico 6
Indicadores de participación de los ingresos reglamentarios, 2016, 2019 y 2020

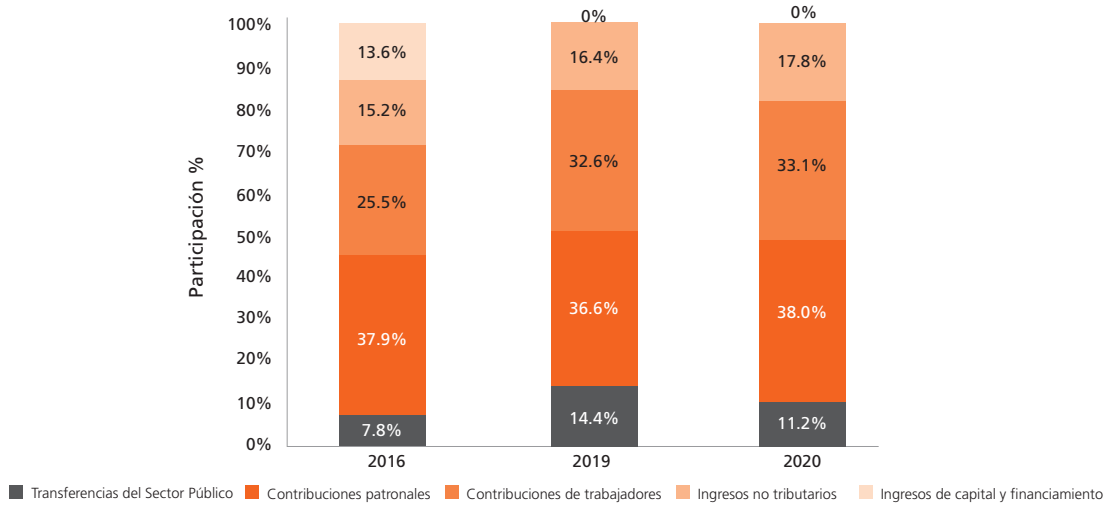


Fuente: Elaboración con datos de la CCSS

En cuanto a los ingresos presupuestarios, su crecimiento promedio entre 2016 y 2019 fue de 7.6% por año en términos reales. Esto permitió que su participación en el PIB aumentara de 3.4% a 3.8%. Contrario a lo observado en materia de ingresos reglamentarios, los ingresos efectivos sí experimentaron una caída severa en el 2020, al punto que su contracción ascendió al 12.3% en términos reales, de 3.8% al 3.5% del PIB.

En cuanto a su estructura en el 2019, las transferencias del sector público (incluidas tanto las transferencias del Estado como tal más otros rubros definidos por ley) alcanzaron el 14.4% de los ingresos presupuestarios, mientras que la participación patronal superó el 36%. Durante el primer año por pandemia, las transferencias públicas cayeron en un 25.3% (colones reales del 2020), debido a la considerable reducción de las partidas del Estado, así como de las cuotas que asume en materia de trabajadores independientes y Régimen no Contributivo de Pensiones. Esto se convierte en deuda del Estado con la CCSS.

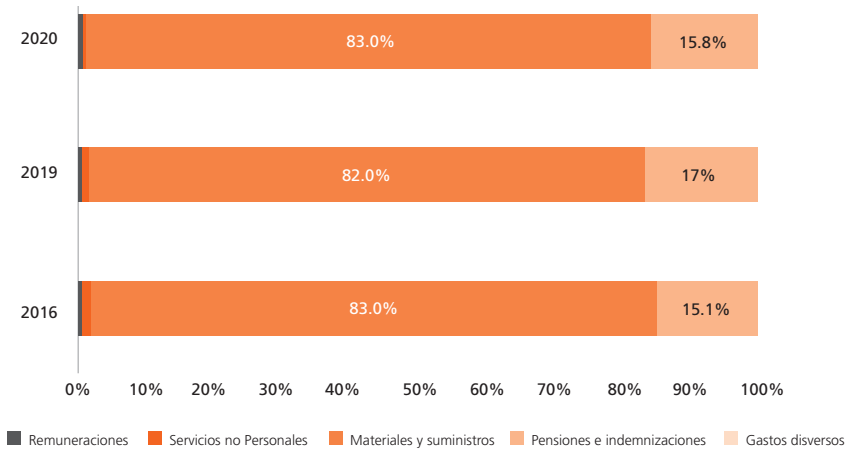
Gráfico 7
Estructura de ingresos presupuestarios, 2016, 2019 y 2020



Fuente: Elaboración con datos de la CCSS

En materia de gasto, su composición es estable y altamente concentrada en pocos rubros. Durante los pasados 5 años, el pago de pensiones e indemnizaciones abarcó el 82.6% del gasto total, seguido por la partida de gastos diversos (15.9%), que incluye gastos administrativos e incobrables principalmente. En total, en el 2019, el IVM reportó un gasto total de ¢1 211 223 millones, que representó un 3.2% del PIB. Su crecimiento real entre 2016 y 2019 fue del 8.6% por año, porcentaje superior al observado en los ingresos efectivos (7.6%). Durante el 2020, además, el gasto creció en un 5.3%, el cual fue ampliamente impulsado por el crecimiento de las pensiones. Quizás una de las características más importantes del periodo es el ensanchamiento de la diferencia entre los ingresos reglamentarios y los presupuestarios. Así, mientras en el 2016 los ingresos efectivos fueron en un 93.8% reglamentarios, para 2019 y 2020 esa cifra había caído a 91%.

Gráfico 8
Estructura del gasto del IVM, 2016, 2019 y 2020



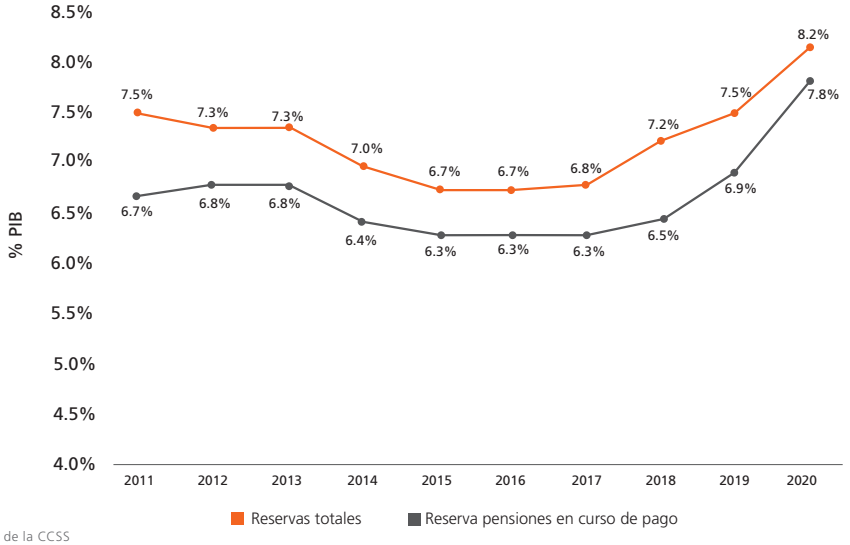
Fuente: Elaboración con datos de la CCSS

En total, el saldo financiero previo a la pandemia se ubicó cerca de 0.63% por año; sin embargo, como se mencionó antes, los gastos tienden a crecer de forma más acelerada que los ingresos efectivos. A esto, debe sumarse la dinámica en contribuciones sociales.

La evolución de las reservas es un elemento clave en el análisis de la sostenibilidad financiera del IVM, un aspecto que se verá con mayor detalle en la siguiente sección cuando se presenten los resultados actuariales. Entre 2011 y 2019, las reservas totales promediaron un 7.1% del PIB con un patrón de crecimiento en forma de U. Lo anterior, quiere decir que hubo un periodo donde las reservas totales se redujeron en 0.8 puntos del PIB (2011-2016), para luego pasar a un periodo de recuperación (2019), que les permite retornar a los valores del 2011. El crecimiento a largo plazo de las reservas ascendió al 7.2% por año con una importante desaceleración en el 2020 (4.3%).

Las reservas de las pensiones en curso de pago, por su lado, crecieron a 7.6% por año (2011-2019), representando el 91.8% de las reservas totales. Esto, en términos del PIB, significó una participación media del 6.5%. En los tres años previos a la pandemia, el aumento promedio de las reservas fue de ¢225 500 millones por año, cayendo a ¢121 955 millones en el 2020.

Gráfico 9
Evolución de las reservas por tipo, 2011-2020



Fuente: Elaboración con datos de la CCSS

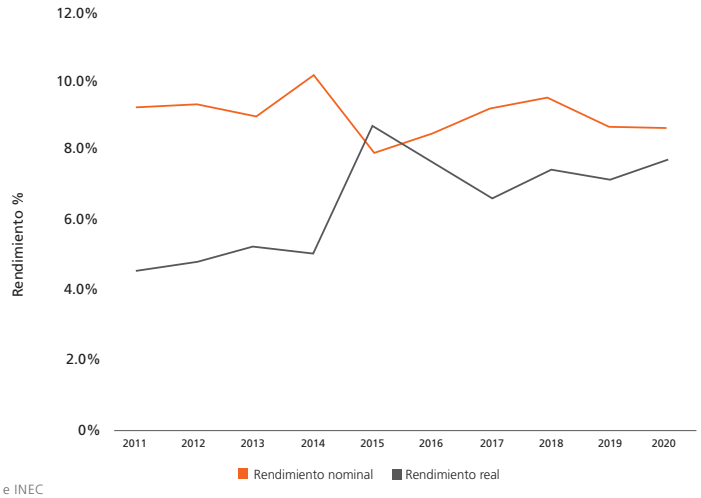
Al valorar algunos indicadores asociados a la pertinencia del nivel de reservas, el cociente de reserva emerge como uno de los más utilizados. Este indicador mide el financiamiento en años que la reserva existente permite cubrir en un año determinado. Entre 2013 y 2019, el indicador muestra una desaceleración importante pasando de 2.66 a 1.95. En otras palabras, durante ese lapso, las reservas pasaron de financiar casi dos años y medio de gastos a menos de dos años.

Finalmente, en materia de inversiones, estas totalizaron ¢3 062 265 millones en el 2020 o un 8.5% del PIB. De allí, un 89.7% se mantienen invertidos en activos financieros, con un 84.1% en títulos de largo plazo y un 5.6% en instrumentos de corto plazo. Adicionalmente, un 10% de las inversiones se poseen en activos no financieros (circulante neto) y tan solo un 0.2% en activos fijos. Individualmente, los títulos de renta fija en colones emitidos por el Ministerio de Hacienda son las inversiones más elevadas, con tendencia al alza. Así, mientras en el 2016 un 45.4% del portafolio se había asignado a dicho instrumento, para el 2020 ese porcentaje se ubicó en un 57.2%, eso sí, con una rentabilidad nominal menor en cerca de 0.93 puntos porcentuales.

En cuanto a la rentabilidad del portafolio, la tasa media de rendimiento promedió 9.1% desde el 2011. Salvo años muy particulares, el rendimiento nominal fluctúa alrededor de una banda del ±1%.

En términos reales, sin embargo, el descenso de la tasa de inflación ha permitido un aumento paulatino del rendimiento real. Así, mientras en 2011-2013 dicha rentabilidad fue del 4.9% en promedio, para el lapso 2017-2019 dicha tasa había aumentado al 7.1%. Gran parte de esta mejora se explica por el aumento en el rendimiento de los bonos del Ministerio de Hacienda, que llegaron a alcanzar un 9.60% de rentabilidad nominal en 2018. Es posible que a medida que el Gobierno disminuya su déficit fiscal, las tasas de sus bonos caigan de forma importante; un aspecto que podría afectar la dinámica de los ingresos totales y por inversiones en los siguientes años.

Gráfico 10
Rentabilidad nominal y real del portafolio de inversiones, 2011-2020



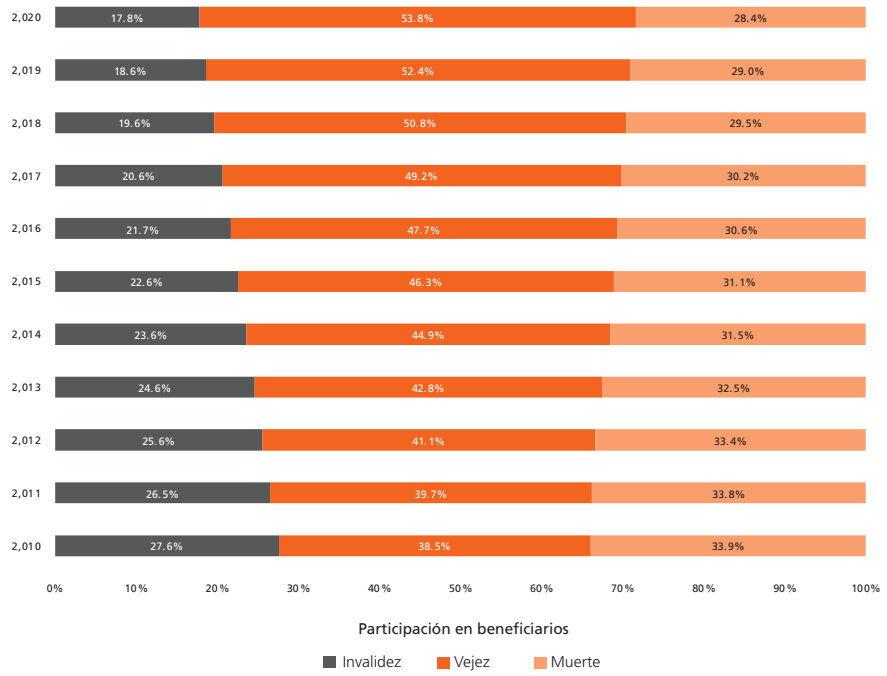
Fuente: Elaboración con datos de la CCSS e INEC

4.4 POBLACIÓN BENEFICIARIA TOTAL

Al finalizar el 2020, el IVM contaba con un total de 294 250 personas pensionadas, que representaban un 47% de las personas adultas mayores (65 años o más). A lo largo de la pasada década, este número creció a un ritmo del 5.6% anual. En términos brutos, el número de personas pensionadas creció en los últimos tres años a un ritmo de 14 619 personas por año.

En cuanto a su composición, un 53.8% de personas pensionadas corresponde a la categoría de vejez. Aunque este porcentaje es esperado por la naturaleza del IVM, resulta mucho más importante anotar el crecimiento tan acelerado que este grupo ha experimentado, al punto que su participación pasó del 38.5% al 53.8%, antes mencionado. En promedio, este grupo creció al 9.2% por año, mientras que quienes se pensionaron por invalidez lo hicieron al 1.1% y quienes fueron por muerte al 3.8%. Según la ENAHO 2020, la edad promedio de las personas pensionadas en Costa Rica que son mayores de 60 años es de 72.4 años. Si se toma este valor como punto de referencia para el grupo jubilado por vejez de la CCSS, entonces se podría deducir que, en promedio, este grupo podría gozar el beneficio durante 8 años más. Además, cabe señalar que, en la actualidad, una de cada cuatro personas pensionadas tiene más de 75 años.

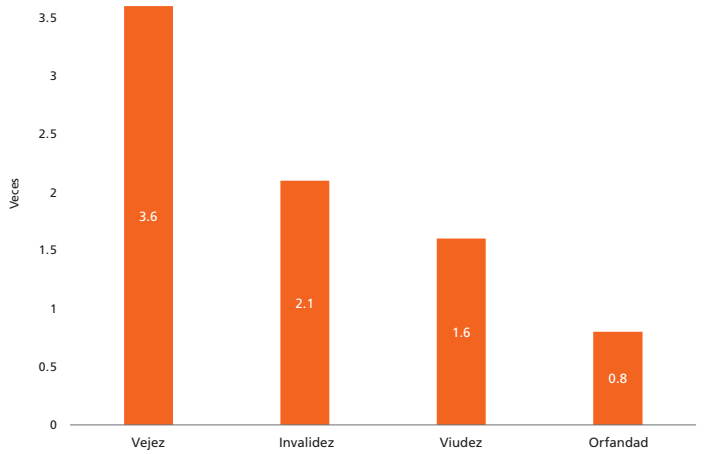
Gráfico 11
Composición de personas beneficiarias al IVM por tipo de riesgo, 2010-2020



Fuente: Elaboración con datos de la CCSS e INEC

En cuanto al valor promedio de la pensión por vejez, la CCSS reporta que, en el 2020, dicho monto ascendió a ¢370 282 por persona. En términos de suficiencia, la pensión promedio de la CCSS (vejez) cubre 3.5 veces la línea de pobreza promedio del país. Esta cobertura, sin embargo, varía de forma importante por entre los distintos grupos de edad. Mientras la pensión promedio por vejez de las personas entre 60 y 64 años cubre 5.5 veces el valor de la línea de pobreza media, para el segmento de 85 años o más este mismo indicador fluctúa entre 2.1 y 2.5 veces. Resulta interesante acotar que, en términos de composición por género, existen 2.5 hombres pensionados por mujer pensionada. Sin embargo, la pensión media de la mujer es 1.5% superior a la del hombre.

Gráfico 12
Cobertura de la línea de pobreza por pensión promedio (veces) por tipo, 2020



Fuente: Elaboración con datos de la CCSS e INEC

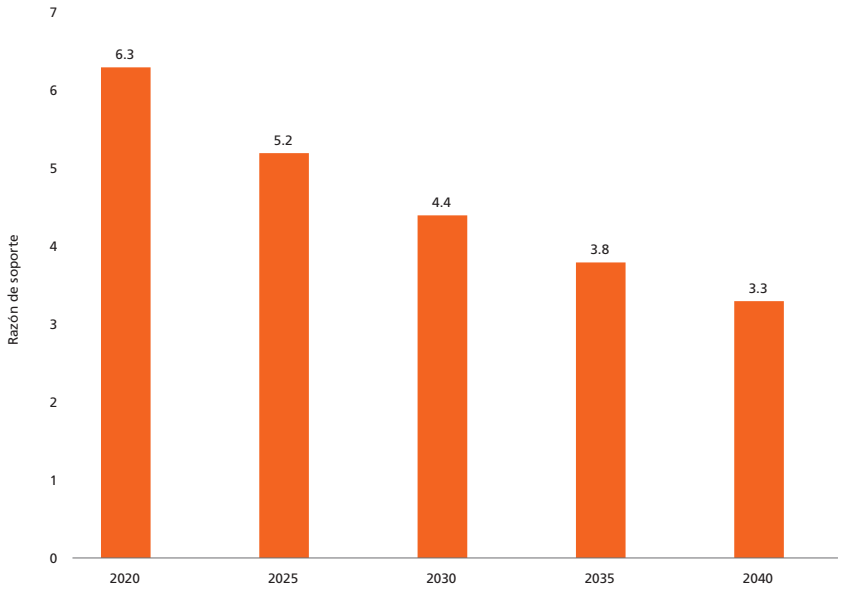
5

PROYECCIONES ACTUARIALES Y OPCIONES DE REFORMA

A lo largo de los pasados 15 años, el IVM ha sido sujeto de múltiples estudios actuariales que han valorado la sostenibilidad del régimen con resultados muy variados. El último de ellos se hizo con corte al 31 de diciembre del 2018 y fue preparado por la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS, aprobado a su vez por la Junta Directiva en sesión 9062, artículo 3, del 11 de noviembre de 2019.

Los resultados del escenario base preparado por dicho informe actuarial estiman un incremento del número de población participante activa de 1 790 061 en 2019 a 2 348 687 personas contribuyentes directas en el 2040, en tanto el número de población participante pasiva pasarían de 275 552 a 706 429 personas pensionadas en el 2040. La razón de soporte, entendida como el coeficiente de trabajadores (población activa) a pensionados (población pasiva), bajaría de 6.9 a 3.3 personas en ese mismo lapso. De hecho, posterior al 2060, dicho coeficiente bajaría de dos personas activas por cada una pasiva. Esta cifra ha venido en franca caída desde la década de los 70 cuando dicha razón de soporte era de 32:1 (Robles 2019); una señal inequívoca del proceso de envejecimiento costarricense.

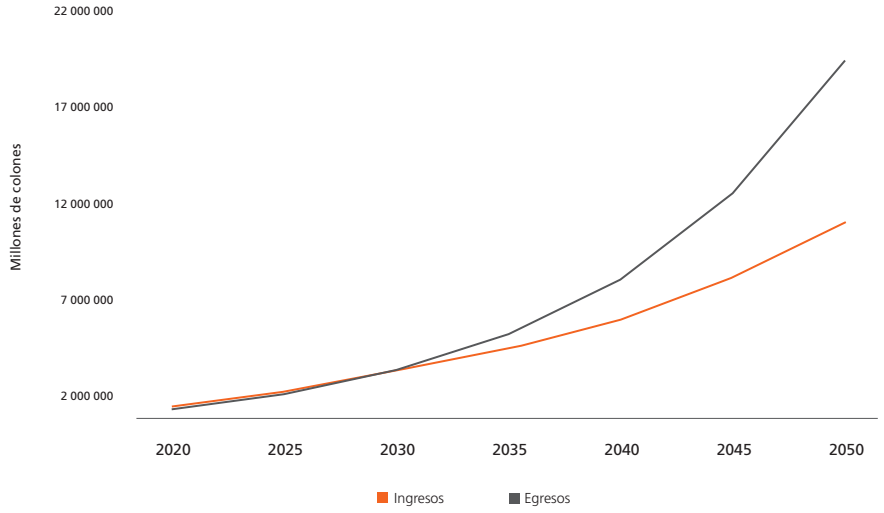
Gráfico 13
IVM: razón de soporte proyectada, 2020-2040



Fuente: CCSS (2019)

Dos indicadores de relevancia para el análisis actuarial se refieren a la evolución de los ingresos y los gastos en los próximos 30 años. Según se desprende del siguiente gráfico, el régimen del IVM podría experimentar déficits financieros crónicos a partir del 2030. Lo anterior, al punto de que, mientras en el 2020 se proyectaba un superávit equivalente al 12.5% de los ingresos totales, para el 2050 el déficit podría representar el 77% de los ingresos.

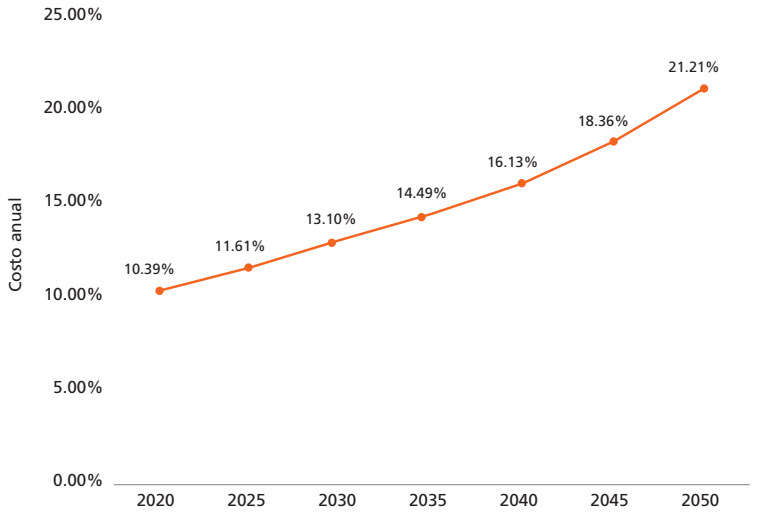
Gráfico 14
IVM: ingresos y egresos proyectados, 2020-2050



Fuente: CCSS (2019)

Debido a lo anterior, los cálculos actuariales estiman una relación creciente en el coeficiente de "costo anual" o "prima pura de reparto", misma que consiste en el porcentaje de los salarios que debería ser utilizado para cubrir los gastos del régimen en un año determinado. A medida que la diferencia ingresos-gastos crece, el indicador tiende al alza. Así, mientras en el 2020 la prima pura se calcula en 10.39%, para el 2050 la misma se habría más que duplicado. En otras palabras, para el 2050, y de continuar la tendencia base, uno de cada cinco colones de la masa salarial debería ser destinado a financiar el gasto del esquema IVM.

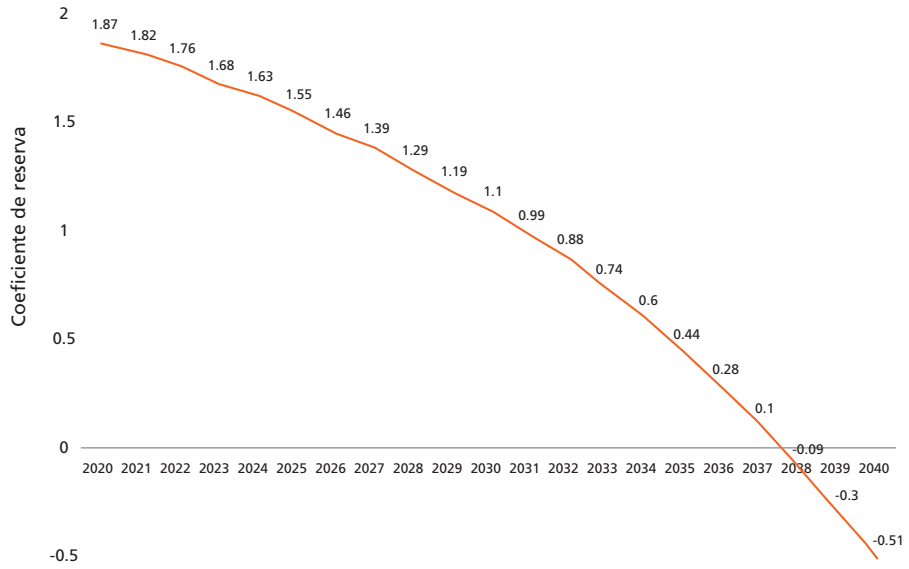
Gráfico 15
IVM: Costo anual como proporción de masa salarial, 2020-2040



Fuente: CCSS (2019)

El tercer indicador relevante se refiere al coeficiente de reserva, que explica la cantidad de años que la reserva del IVM cubre los gastos derivados del pago de pensiones. Por ejemplo, para el 2020, el coeficiente se estima en 1.87 años, es decir, las reservas son suficientes para cubrir casi dos años de gastos en pensiones. Según la proyección actuarial, el año 2037 sería el último momento en donde las reservas pueden cubrir alguna proporción del gasto: **para el 2038, la reserva se agota.**

Gráfico 16
IVM: Coeficiente de reserva, 2020-2040



Fuente: CCSS (2019)

A partir de lo anterior, el escenario base contempla 3 momentos críticos sobre la evolución del IVM en los próximos 20 años. El primer momento crítico se daría en el año 2021 cuando las contribuciones se tornarían insuficientes para cubrir los gastos totales. Con la llegada de la pandemia por COVID-19, es posible que esa proyección se adelantara al menos un año. El segundo momento crítico se daría en el 2030 cuando la reserva empieza a decrecer. Así, mientras en el 2030 el coeficiente de reserva se estima en 1.1 años, para el 2031 ella caería por debajo de 1. Finalmente, el tercer momento crítico muestra el año donde la reserva se vuelve negativa. En este caso, eso sucede en el 2038, tal y como se comentó arriba.

En cuanto a los indicadores de largo plazo, el estudio calculó el déficit actuarial en ¢100 billones, que representa un 12.8% del valor presente de la masa salarial y un 3.1% del PIB. Además, la razón de solvencia alcanza un 48.3%; este valor indica que el IVM podría cumplir con un 51.7% de sus obligaciones y promesas.

En síntesis, el Informe Actuarial con corte al 31 de diciembre del 2018 concluye que el IVM se encuentra en una aceptable condición financiera hasta el 2030, en el que empezaría a experimentar problemas de insuficiencia financiera hasta llegar al 2037, donde el régimen ya no es capaz de cumplir sus obligaciones. Aunado a lo anterior, aunque los efectos de la COVID-19 en el mercado laboral aún no han sido evaluados, todo parece indicar que su impacto podría adelantar los periodos en los que los riesgos financieros se podrían materializar.

6

PROPUESTAS DE REFORMA

Considerando las conclusiones actuariales antes mencionadas, han surgido alrededor de ellas una serie de propuestas de reforma desde muy diversos actores. Se presenta en esta sección un compendio de tales propuestas.

6.1 PROPUESTA DE LA CCSS

La Junta Directiva de la CCSS aprobó en agosto 2021 la reforma al IVM propuesta por la Gerencia de Pensiones en conjunto con la Presidencia Ejecutiva. La estrategia y contenidos de la propuesta consideraron dos momentos, uno de corto plazo y otro mediano plazo. Para el corto plazo se definieron dos metas: a) extender el tercer momento crítico en al menos 12 años y b) aumentar la razón de solvencia al menos a 60%.

Para el mediano plazo, la Gerencia considera importante desarrollar una agenda de transformación estructural del IVM (CCSS 2021: 21), lo cual conllevaría a un debate de mayor envergadura por temas como los siguientes:

- Redistribución de cargas sociales
- Pensión universal

- Pensión consumo
- Financiamiento de la contribución del Estado a los seguros administrados por la CCSS
- Diversificación de las fuentes de financiamiento para la protección social, la suficiencia de las prestaciones y la solvencia actuarial del Sistema Nacional de Pensiones.
- Incorporación de nuevos impuestos: consumo de datos
- Inversión de recursos para el financiamiento de obra pública de alto impacto
- Otros: bono por hijos reconocidos, destino al IVM de los recursos de impuesto a la lotería, crear una cooperativa del IVM, entre otros.

Además, en cuanto a la temática vinculada a la cobertura contributiva, se está a la espera de la propuesta que desarrollan la Gerencia Financiera, la Gerencia de Pensiones, la Dirección Jurídica y la Dirección Actuarial y la Dirección Económica para aumentar la cobertura en trabajadores independientes de ingresos bajos, altos y con jornadas parciales.

En lo puntual, la reforma aprobada por la CCSS incluyó los siguientes aspectos:

- Eliminación del retiro anticipado.
- Mantener edad de retiro en 65 años.
- Definir el salario promedio de referencia (SPR) como el promedio de los mejores 300 salarios reportados (25 años) de toda la carrera laboral, traídos a valor actual.
- La cuantía adicional se empezaría a contabilizar a partir de los 25 años de cotización.

6.2 ORGANIZACIONES SOCIALES Y EMPRESARIALES

Como parte del proceso de socialización y discusión de la propuesta de reforma emanada de la CCSS, diversas instancias institucionales, sociales y empresariales hicieron llegar sus iniciativas complementarias o alternativas al plan formulado por la Gerencia de Pensiones. El corazón de estas recomendaciones se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 4
Propuestas de organizaciones sociales y empresariales por criterio

DIMENSIÓN/PLAN	ASOCIACIÓN NACIONAL DE ASEGURADOS DE LA CCSS	BUSSO	UCCAEP	COMITÉ DE VIGILANCIA IVM
EDAD DE RETIRO	Mantener en 65 años la edad mínima de retiro y buscar opciones que desincentiven la pensión anticipada, sin llegar a prohibirla del todo.	Aumento gradual de la edad anticipada de retiro a razón de un mes cada dos años considerando un periodo de espera de cinco años, llegando a un máximo de 61 años para mujeres y 63 años para hombres	Eliminación del retiro anticipado, estableciendo como edad mínima de retiro, para ambos sexos, a los 65 años.	Eliminación del retiro anticipado, estableciendo como edad mínima de retiro, para ambos sexos, a los 65 años.
FÓRMULA DE CÁLCULO	Se mantienen las condiciones actuales.	Se mantienen las condiciones actuales.	Establecer tres estratos de cuantía básica en 50%, 45% y 40%. Que la cuantía adicional se contabilice a partir de las primeras 300 cotizaciones mensuales (25 años), en lugar de las primeras 240 cotizaciones mensuales (20 años). Considerar toda la carrera laboral en el cálculo del beneficio.	Se mantienen las condiciones actuales.
CAMBIOS EN APORTES DEL REGLAMENTO	Aumento escalonado de la cuota obrera del IVM en un 1%, el cual aumentará en 0.2% anual cada 1 de noviembre, durante cinco años.	Se mantienen las condiciones actuales.	Aporte tripartito de tal forma que pase del 10.66% a 12.16% para el 2029.	Se mantienen las condiciones actuales.
PERIODO DE TRANSICIÓN	Se mantienen las condiciones actuales.	Se mantienen las condiciones actuales.	Considerar un periodo de espera de 18 meses, en atención a lo establecido por la Sala Constitucional.	Transición de cuatro años expuesta como alternativa adicional.

Fuente: CCSS (2021)

6.3 MESA DE DIÁLOGO 2017

En el 2017 el Gobierno de la República creó la Mesa de Diálogo del IVM con el objetivo de concertar un conjunto de medidas, principalmente, en materia de sostenibilidad financiera. Participaron de ella el Gobierno (Ministerios de Hacienda, Planificación y Trabajo), el sector patronal y el sector laboral (cooperativismo, solidarismo y sindicalismo). Producto de lo anterior, el grupo generó 34 medidas de la más diversa naturaleza, que se agrupan alrededor de cuatro categorías en el cuadro 5. El objetivo técnico de estas recomendaciones se estableció en términos de retrasar los momentos críticos del régimen en materia de consumo y agotamiento de la reserva. De las medidas contempladas, los siguientes aspectos se consideraban fundamentales para el aplazamiento de los momentos críticos:

- Los escalones previstos en la reforma del 2005 (arriba comentados) se ajustarían cada 3 años en lugar de cada 5 años como se estableció inicialmente, esto a partir del 2020. (Pacheco et al. 2020: 70)
- El 0.25% de la contribución patronal al Banco Popular se traslada al IVM. (Pacheco et al. 2020: 70)
- El Estado transfiere 60 mil millones de colones. (Pacheco et al 2021: 70)

– La meta de rendimiento real anual de las reservas del IVM no podría ser inferior a 4.8%. (Pacheco et al 2021: 70)

– El porcentaje de cuantía adicional por postergación empezara a operar a partir de las 300 cuotas/25 años cotizados. (Pacheco et al 2021: 70)

Cuadro 5
Medidas derivadas de la Mesa de Diálogo del 2017

DIMENSIÓN 1: ESTRATÉGICA-METODOLÓGICA (6)	DIMENSIÓN 2: GESTIÓN (10)A
• Que el coeficiente de reserva nunca sea menor a 2.5 veces el pago de beneficios cotizar. • El horizonte de sostenibilidad financiera de la reforma no sea menor a los 20 años con revisiones quinquenales. • Mantener el beneficio de pensión proporcional si la persona ha cotizado al menos 180 cuotas. • Mantener las diferencias de criterio al otorgamiento de pensiones para hombres y mujeres. • Instar a las autoridades a analizar la viabilidad que las personas en periodos de incapacidad puedan cotizar.	• Instar a la Junta Directiva de la CCSS a tomar medidas para recuperar recursos establecidos en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador. • Diferencias entre pensión mínima y pensión calculada por CCSS deberá ser financiada por el Estado. • Traslado de un trabajador de otro régimen al IVM se hará aplicando condiciones del último. • Informar de forma semestral a los afiliados sobre el número de cuotas acumuladas. • Que la información enviada a la SUPEN sea de dominio público.
DIMENSIÓN 3: NORMATIVA EXTERNA Y OTRAS INSTITUCIONES (11)	**DIMENSIÓN 4: PARAMÉTRICAS (7)**
• Combate a morosidad y evasión por medio del cruce de bases de datos con Hacienda. • Incrementar posicionamiento y sensibilización social del IVM por medio de su inclusión en currícula del Ministerio de Educación y a través de campañas sociales con SUPEN • Diversificación de la cartera de inversiones del IVM en proyectos de obra pública. • Crear reglamento para fortalecer Comité de Vigilancia del IVM. • Solicitar al Seguro de Salud una política de promoción, protección, atención y recreación de adultos mayores. •Solicitar al IIVM la contratación de asesores externos para mejorar gestión de riesgo e inversiones.	• Mantener edad de retiro en 65 años. • Acelerar los aumentos de cuotas de cada 5 a cada 3 años. • Aplicar como salario de referencia el promedio de 240 meses cotizados, sin excepciones. • Traslado de 0.25% del aporte patronal al Banco Popular al IVM. • Transferencia anual del Estado por 60 mil millones de colones, ajustado por inflación. • Retorno mínimo promedio del 4.8%. • Cuantía adicional por postergación a partir de 300 cuotas.

Fuente: Pacheco et al (2021)

6.4 OTRAS PROPUESTAS DESDE LO INDIVIDUAL E INSTITUCIONAL

Diversos autores, entre ellos Robles y Ramos, señalan la importancia de desarrollar reformas al régimen IVM sobre la base de perspectivas macro y micro. (Robles 2019; Ramos 2019) Al respecto, sobresalen recomendaciones tendientes a reducir las cargas sociales como una de las variables responsables de la informalidad laboral y al establecimiento del denominado modelo de cuentas nocionales, descrito en la sección conceptual. Ramos también considera necesario potenciar el mercado de valores para diversificar las inversiones de los ahorros previsionales. (Ramos 2019) La financiación de la obra pública es un espacio interesante sobre el cual el país ha dado ciertos pasos.

En su análisis del IVM, Mesa-Lago señala un conjunto de retos y lineamientos de política que deberían ser incluidos en la formulación de una reforma integral al régimen de reparto. (Mesa-Lago 2021) Considera, dentro de estas prioridades, la urgencia de apuntar hacia una mayor cobertura de independientes, mujeres adultas mayores y residentes rurales y a la creación de una pensión mínima universal con financiamiento del Presupuesto Nacional (Mesa-Lago 2021).

Durán-Castro, por su lado, apoya algunas ideas ya discutidas anteriormente en relación con los siguientes aspectos:

– Priorizar la cobertura de los grupos independientes. (Durán-Castro 2021)

– Plantear una redistribución de las cargas sociales actuales en favor del IVM. (Durán-Castro 2021)

– Promover la consolidación de una pensión universal. (Durán-Castro 2021)

– Renegociar la deuda con el Estado. (Durán-Castro 2021)

– Diseñar una estrategia para el cobro de la deuda empresarial. (Durán-Castro 2021)

– Revisión y actualización de la normativa de cobro y sanción por incumplimiento, a partir de una reforma legal para usar como norma supletoria el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. (Durán-Castro 2021)

La OIT ha venido promocionando el establecimiento de modelos denominados monotributos. El monotributo es un modelo simplificado para el pago de impuestos y recaudación de contribuciones sociales (sean pensiones o seguros de salud), especialmente diseñado para contribuyentes de menor tamaño económico (Durán-Valverde 2015; Cetrángolo et al. 2014). El objetivo primario del monotributo es la implementación de un sistema que incentive la afiliación de los grupos hoy excluidos de la seguridad social tales como trabajadores independientes.

En esencia, el monotributo representa un arreglo institucional entre distintas instancias (tributaria y de seguridad social) tendiente a simplificar la afiliación y pago de las obligaciones respectivas a aquellas unidades como PYMES y trabajadores independientes. El monotributo, sin embargo, va más allá de un mero proceso unificado de pago de impuestos y cotizaciones, ya que comprende otros incentivos tendientes a motivar la afiliación de grupos de baja cobertura. Por ejemplo, en algunos países, los afiliados reciben tasas preferenciales (que suelen pagar de forma unificada), acceso preferencial a compras públicas, apoyo técnico de entidades especializadas y financiamiento de proyectos.

7

REFLEXIONES FINALES

El proceso de reforma de las pensiones del IVM no acaba con las medidas adoptadas por la CCSS durante el 2020. Dado que las variables que influyen sobre su sostenibilidad fiscal, como son la estructura poblacional, el crecimiento de los ingresos laborales, el nivel de desempleo, entre otras, se encuentran en constante cambio, es esperable que el sistema de pensiones hoy sea diferente al requerido en dos décadas. Además, los cambios sugeridos en cualquier reforma deben ser siempre cuidadosamente pensados, por cuanto los efectos significativos no son necesariamente observados en el corto plazo y los frutos deberían garantizar cierta solidez por un plazo igualmente extendido.

Si bien las discusiones en torno a las reformas aplicadas a los sistemas de pensiones a nivel internacional parecieran enfatizar su sostenibilidad financiera, existen muchos otros aspectos que los gobiernos no deben descuidar, entre ellos la suficiencia del monto de la pensión.

Arza considera que el tema de género debe ser siempre considerado en el diseño y sus respectivas modificaciones, por cuanto lo normal es encontrar en los sistemas de pensiones una réplica de las desigualdades halladas en los mercados laborales del país y, por lo tanto, una perpetuación de tales diferencias entre hombres y mujeres. (Arza 2017) Para el Foro Económico Mundial [5], las brechas de género en materia de pensiones tienen su raíz en aspectos como la existencia de periodos de licencia por maternidad, existencia de un salario mínimo, normativas sobre periodos mínimos de elegibilidad y la mortalidad ampliada de la que suelen gozar las mujeres. (Foro Económico Mundial 2021) Adicional a lo anterior, Arza indica lo siguiente:

> «Esta brecha de género surge fundamentalmente de la combinación de dos factores: las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres, por un lado, y las reglas del sistema de pensiones, por el otro. En promedio, las mujeres tienen una menor tasa de participación laboral, más interrupciones en la trayectoria laboral y salarios más bajos que los hombres, y son quienes más a menudo dejan el empleo cuando es necesario cuidar a un hijo o hija, o a un familiar, o toman empleos con menor demanda de tiempo que puedan combinar mejor con las responsabilidades familiares. Aunque muchos sistemas de pensiones están basados en un modelo de trabajador a tiempo completo con una vida laboral continua hasta la jubilación, la realidad de muchas mujeres es diferente. Así, en la práctica las mujeres suelen acumular menos registros contributivos a lo largo de su vida laboral y menos derechos jubilatorios que los hombres». (Arza 2017:5)

Ante esta situación, el diseño de tales regímenes deberá comprender una serie de reglas que faciliten la inclusión de elementos redistributivos, que favorezcan a grupos con distintas trayectorias laborales y condiciones socioeconómicas; mientras alivianan las penalidades impuestas en las fórmulas matemáticas y que afectan mayormente a las mujeres. La reevaluación de algunos beneficios, como las pensiones por viudez, es un aspecto por considerar dentro de las pensiones con enfoque de género; pero, en definitiva, el mayor avance debe darse en la construcción de derechos individuales a nivel de cálculo del beneficio de retiro. Arza comenta la importancia de considerar los siguientes aspectos:

- Prestaciones básicas garantizadas. (Arza 2017)
- Créditos por periodos dedicados al cuidado de niños y niñas. (Arza 2017)
- Evitar la penalización por mayor esperanza de vida. (Arza 2017)

Segundo, las reformas paramétricas suelen tener efectos positivos en la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones, aunque los ajustes en los distintos parámetros podrían tener incidencias diferenciadas en otros ámbitos de la economía de la sociedad. Por ejemplo, el creciente uso de la extensión de la edad de retiro como parte del paquete de medidas paramétricas suele ser bastante impopular. Además, se considera que el aumento de las tasas de cotización conlleva los mayores efectos adversos en el mercado de trabajo (Fall y Bloch 2014).

Tercero, las reformas paramétricas no son suficientes para garantizar el balance entre sostenibilidad financiera y suficiencia de la jubilación. La gobernanza de los regímenes, así como las reglas de negocio (business rules) son esenciales en la consecución de esos objetivos. Por ejemplo, la normativa en torno a las reglas de indexación y revaluación de las pensiones son esenciales para que, una vez adoptados los cambios paramétricos, el gasto en pensiones persista por la bue-

5 EV er https://www.weforum.org/agenda/2021/09/how-to-fix-the-gender-pension-gap/

na senda al tiempo que mantiene el valor de la pensión a niveles socialmente adecuados.

Cuarto, la tendencia decreciente en la tasa de reemplazo debe verse acompañada por mejoras en los regímenes complementarios de forma que el monto total recibido supere al menos un 70% del ingreso medio.

Quinto, los efectos de los golpes económicos, demográficos y laborales de corto plazo deberían minimizarse por medio del establecimiento de fondos amortiguadores y de reserva. Estos fondos cumplen al menos tres funciones: a) suavizar los efectos provenientes de cambios poblacionales, b) suplir recursos en caso de un aumento transitorio en el gasto y c) aportar a los cambios que induzcan a modificaciones de más largo alcance en el régimen. (Fall y Bloch 2014)

Sexto, algunos países, como Canadá, han incluido en el cálculo de la pensión eventos donde no se haya generado ingresos, tales como enfermedad, estudios y desempleo, eliminándolos de la penalización que podrían representar en el cálculo del monto. Lo anterior, solamente en los casos donde dichos eventos no representen más del 15% del periodo analizado (Kalisch y Aman 1998). Aspectos como estos podrían facilitar el cumplimiento de las normas que rigen para trabajadores que deseen jubilarse. En línea con ello, el establecimiento de tasas de reemplazo decrecientes conforme aumenta el ingreso también son alternativas aplicadas en otros medios para mejorar la sostenibilidad financiera del esquema.

Finalmente, con respecto a la coexistencia de la Renta Básica Garantizada (RGB) o alguna alternativa similar y el modelo del IVM, en caso de implementarse la RBG, se requiere una reflexión en particular sobre los efectos que tendría dicha renta en el financiamiento de las pensiones y la participación en el mercado laboral formal.

LISTA DE FIGURAS

5 Cuadro 1.
Objetivos de los sistemas de pensiones

12 Cuadro 2.
Tasas de cotización al IVM por trabajadores independientes

13 Gráfico 1.
Afiliación al IVM: crecimiento anual y tasa de cobertura de la PEA, 2010-2020

14 Gráfico 2.
Afiliación al IVM: cifras totales y por género, 2020

14 Gráfico 3.
Cobertura con IVM por grupo de edad y género, 2019

15 Cuadro 3.
Tasa de cobertura con IVM por características individuales

16 Gráfico 4.
Tasas de cobertura con IVM, por rama de producción

17 Gráfico 5.
Estructura porcentual de los ingresos reglamentarios, 2016-2020

17 Gráfico 6.
Indicadores de participación de los ingresos reglamentarios, 2016, 2019 y 2020

18 Gráfico 7.
Estructura de ingresos presupuestarios, 2016, 2019 y 2020

18 Gráfico 8.
Estructura del gasto del IVM, 2016, 2019 y 2020

19 Gráfico 9.
Evolución de las reservas por tipo, 2011-2020

19 Gráfico 10.
Rentabilidad nominal y real del portafolio de inversiones, 2011-2020

20 Gráfico 11.
Composición de personas beneficiarias al IVM por tipo de riesgo, 2010-2020

21 Gráfico 12.
Cobertura de la línea de pobreza por pensión promedio (veces) por tipo, 2020

21 Gráfico 13.
IVM: razón de soporte proyectada, 2020-2040

22 Gráfico 14.
ingresos y egresos proyectados, 2020-2050

22 Gráfico 15.
IVM: Costo anual como proporción de masa salarial, 2020-2040

23 Gráfico 16.
IVM: Coeficiente de reserva, 2020-2040

24 Cuadro 4.
Propuestas de organizaciones sociales y empresariales por criterio

25 Cuadro 5.
Cuadro 5. Medidas derivadas de la Mesa de Diálogo del 2017

REFERENCIAS

Alpízar, Francisco; Madrigal, Róger y Salas, Adriana (2018): Retos ambientales de Costa Rica. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Abrahamson, Peter and Wehner, Cecilie (2003) Pension Reforms in Denmark. January 2003. Copenhagen: Department of Sociology of the University of Copenhagen

Arza, Camila (2017): El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿Qué dice la experiencia europea? Santiago de Chile: CEPAL. Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2008) Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. UK: Oxford University Press

Bertranou, Fabio (editor) (2004) Protección social y mercado laboral. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Castro Medina, Raquel (2021): Aproximación al sistema de pensiones canadiense. Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS), 3, 298-308; disponible en: https://doi.org/10.24310/rejlss.vi3.13544

CCSS (2021) Propuesta para Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de IVM. Resultados del Proceso de Socialización. San José, CCSS.

Cetrángolo, Oscar; Goldschmit, Ariela, Gómez Sabaini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2014): Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.

Collard, Sharon y Moore, Nick (2010): Review of international pension reform. Londres: Department for Work and Pensions; disponible en: agre https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214434/rrep663.pdf.

Esteve, Albert, Devolder, Daniel, Rentería, Elisenda y Blanes, Armand (2018) La sostenibilidad demográfica del sistema de pensiones en España. Universitat Autònoma de Barcelona, Panorama social Núm. 28 Pág. 161-172

Fall, F. and D. Bloch (2014), "Overcoming Vulnerabilities of Pension Systems", OECD Economics Department Working Papers, No. 1133, OECD Publishing.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones -FIAP- (2021) Notas de Pensiones No. 52: El Sistema de Cuentas Nocionales, Análisis y Experiencia Internacional. Disponible en: https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/03/NDP_52_cuentas_nocionales_ESP.pdf

Garmendia, Gonzalo (2010): Evaluación de la reforma del sistema de pensiones en Uruguay. Perfiles Latinoamericanos, 35, 89-103.

Instituto Santalucía (2021) Sistema de cuentas nocionales en España: Efectos sobre el sistema de seguridad social. Disponible en: https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2020/10/estudio-sobre-el-modelo-de-cuentas-nocionales-en-espana.pdf

Hrudey, Steve (2011) The Canada Supplementary Pension Plan (CSPP).: C.D. Howe Institute Commentary

Larraín, Fernando (2018) Mercados Laborales y Pensiones. Cartagena de Indias, Colombia: Presentación ASOFONDOS.

Martínez-Aldama, Ángel (2013) Sistemas de Pensiones: experiencia internacional. En: Pensiones, Una Reforma Medular. Reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento. España: Fundación de Estudios Financieros/Círculo de Empresarios.

MIDEPLAN (2016) Costa Rica: Estado de las Pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. San José, Costa Rica: Unidad de Análisis Prospectivo

Kalisch, David and Aman, Tetsuya (1998) Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries. Paris: OECD, Social Policy Division.

Kangas, Olli; Lundberg, Urban y Ploug, Niels (2010): Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. Social Policy and Administration, 44(3), 265-284; disponible en: https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00713.x

Kato Vidal, E. and Cárdenas Aguilar, C. (2013) Instituciones, transición demográfica y riesgos del sistema de pensiones. Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM. 8, 2 (Dec. 2013). DOI:https://doi.org/10.20999/nam.2013.b004.;

OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019. En OECD and G20 Indicators; disbponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en

Pacheco, José Francisco; Elizondo, Hazel y Pacheco, Juan Carlos (2020): El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Santiago: CEPAL; disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45906/1/S2000430_es.pdf

Quintanilla, Ximena (2013): Sistemas de pensiones en el mundo. Actualización de conocimientos sobre el sistema de pensiones, 1-6; disponible en: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10301_recurso_1.pdf

Robles Cordero, Edgar (2019) El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos. San José: Serie programa visión para el desarrollo No. 22, Academia de Centroamérica

Schludi, Martin (2005) The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Netherlands: Amsterdam University Press

St. John, Susan y Willmore, Larry (2001): Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions. World Development, 29(8), 1291-1305; disponible en: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00041-9

Torres, C. (2015). Valuación actuarial de largo plazo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. San José, Costa Rica: Caja Costarricense de Seguro Social. World Bank (1994) Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford University Press.

World Bank (2008) The World Bank Pension Conceptual Framework. Washington, DC: World Bank Pension Reform Primer Series.

World Economic Forum (2021) How to fix the gender pension gap. Disponible en: https://www.weforum.org/agenda/2021/09/how-to-fix-the-gender-pension-gap/

Zajicek, Anna M.; Calasanti, Toni M. y Zajicek, Edward K. (2007): Pension reforms and old people in Poland: An age, class, and gender lens. Journal of Aging Studies, 21(1), 55-68; disponible en: https://doi.org/10.1016/j.jaging.2006.03.002

SOBRE EL(A) AUTOR(A)

José Francisco Pacheco Jiménez. Máster en Economía del Desarrollo con 23 años de experiencia laboral. Ha sido Viceministro de Hacienda (2014-2017) y miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (2018-2023). Cuenta con más de 15 años de experiencia como consultor en ámbitos sociales, laborales, ambientales y de gestión pública en 43 países de América Latina y el Caribe, Europa del Este, África y el sur de Asia. Asimismo, desde 2001 ha sido docente de la Universidad Nacional (UNA), la Estatal a Distancia (UNED) y la de Costa Rica (UCR).

Rebeca Alvarado Prado. Licenciada en Promoción de la Salud de la Universidad de Costa Rica (UCR) y magister en Epidemiología con énfasis en implementation research, pobreza y enfermedades infecciosas de la Universidad de Antioquia de Colombia -beca del TDR-OMS. Docente e investigadora del grado y posgrado de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Costa Rica y del posgrado en epidemiología de la Universidad Nacional (UNA). Ha sido profesora en los temas de salud y determinantes, campo de la salud pública, investigación, epidemiología y análisis de datos cuantitativos. Actualmente, figura como investigadora principal en tres proyectos de investigación relacionados con el perfil de accidentados de tránsito, barreras de atención de mujeres con cáncer de mama, condiciones de trabajo y salud en conductores de autobús. Además, ha sido consultora independiente de investigaciones y actualización de política pública en salud.

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Costa Rica
costarica@fesamericacentral.org
https://americacentral.fes.de/

Responsable:
Ingrid Ross
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, Guatemala y Honduras

Coordinador:
Marco Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org

San José, setiembre, 2022

SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

Para más información, consulte
https://americacentral.fes.de/

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por el autor y la autora ni éstas comprometen a las instituciones con las cuales esté relacionada por trabajo o dirección.

ISSN
2413-6611

FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES EN COSTA RICA

Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte

Los sistemas de pensiones tienen en sus manos el doble reto de brindar un monto adecuado a las personas para asegurar un nivel de bienestar durante su vejez y, a la vez, que garantice la sostenibilidad del régimen para que futuras generaciones puedan gozar de sus beneficios. Este doble objetivo se persigue en un entorno complejo y cambiante caracterizado por una población que envejece, una esperanza de vida que crece persistentemente y un mercado laboral donde la informalidad avanza y los ingresos se estancan. La acumulación de las presiones del entorno y el agotamiento de las condiciones del diseño suelen forzar a la aplicación de reformas a los esquemas respectivos.

Costa Rica no se aleja de dicha realidad. A lo largo de 20 años, el país ha debatido en torno a las medidas necesarias para mejorar la sostenibilidad del esquema del IVM de la CCSS, que se encuentra en constante amenaza. Tal y como ha sucedido en gran cantidad de países, las reformas paramétricas (edad de retiro, forma de cálculo y tasa de cotización) han dominado la agenda de política nacional. Pese a la rapidez en la generación de nuevos ingresos, toda reforma paramétrica tiene implicaciones en el mercado laboral sea por el retiro atrasado de las personas, por el costo incremental en la planilla o por la reducción de la pensión que impactaría negativamente la afiliación.

Los programas paramétricos parecieran ser componentes necesarios en los procesos de reforma a pensiones, mas no agotan la agenda. El documento compila múltiples áreas que deberían ser consideradas como parte de una iniciativa más amplia. En primer lugar, la dimensión de género debería estar integrada. Asimismo, se recomienda analizar los aspectos de suficiencia tanto desde la óptica de la seguridad social como desde la perspectiva de las pensiones complementarias. Además, el modelo de gobernanza también debería ser sujeto de revisión, en particular, aquellas reglas de ajuste vinculadas a la revaloración e indexación del monto. Finalmente, la coexistencia entre IVM e ideas de Renta Básica deberían ser finamente evaluadas.

Más información sobre el tema aquí:
https://americacentral.fes.de/

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG