MONOGRAFÍA 4

EL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS: SISTEMA DE PENSIONES

Edgar Robles

academia
DE CENTROAMERICA

332.1497286
R648s Robles Cordero, Edgar
El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años : sistema de pensiones / Edgar Robles Cordero. -- San José : Academia de Centroamérica, 2014.
158 p. ; 28 cm. -- (Monografía ; 4)

ISBN 978-9977-21-106-0

1. SISTEMA FINANCIERO – COSTA RICA. 2. SISTEMA DE PENSIONES – COSTA RICA. I. Academia de Centroamérica. II. Título. III. Serie

Asistente de edición: Vanessa Li Feng
Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Rosibel Escalante

Los trabajos firmados que se incluyen esta publicación
son de responsabilidad exclusiva de los autores
y no reflejan necesariamente el criterio
de la Academia de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2014

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley
Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Con el patrocinio de:

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCR	Banco de Costa Rica
BD	Beneficio Definido
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CCP	Centro Centroamericano de Población
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CD	Contribución Definida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIEDESS	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
DM	Duración Modificada
DNP	Dirección Nacional de Pensiones
FBCAC	Fondo de garantía y jubilaciones de los empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago
FBCR	Fondo de jubilación de los empleados del Banco de Costa Rica
FBNCR	Fondo de pensiones y jubilaciones de los empleados del Banco Nacional de Costa Rica
FCL	Fondo de Capitalización Laboral
FICE	Fondo de pensiones complementarias de los empleados del Instituto Costarricense de Electricidad
FICT	Fondo de jubilaciones del personal del Instituto Costarricense de Turismo
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FOMUVEL	Fondo mutual y beneficio social para los vendedores de lotería
FRECCSS	Fondo de Retiro de los empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
HH	Herfindahl-Hirschman
IBP	Interfin Banex Pensiones
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense del Pacífico
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte
JUPEMA	Junta de Pensiones del Magisterio Nacional

LPT	Ley de Protección al Trabajador
LOP	Ley Orgánica del Poder Judicial
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MN	Magisterio Nacional
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPC	Operadora de Pensiones Complementarias
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PGR	Procuraduría General de la República
RCC	Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional
RCCMN	Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional (igual a RCC)
RCI	Régimen de Capitalización Individual
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
RNC	Régimen No Contributivo por monto básico
RNVI	Registro Nacional de Valores e Intermediarios
ROP	Régimen Obligatorio de Pensiones
ROPC	Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (igual a ROP)
RPJ	Régimen del Poder Judicial
RTR	Régimen Transitorio de Reparto
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad
SICERE	Sistema Centralizado de Recaudación
SIVM	Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (igual a RIVM)
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
UAIR	Unidad Integral de Administración de los Riesgos

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS V

PRESENTACIÓN XI

RESUMEN EJECUTIVO XIII

1. INTRODUCCIÓN 1

2. SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE PENSIONES 4

2.1 Orígenes de la seguridad social desde la revolución industrial hasta la *"socialpolitik"* de Otto von Bismarck 5

2.2 Principios rectores de la seguridad social y por qué se necesita un mercado regulado en el caso de los fondos de pensiones 8

2.3 Dicotomía entre modelos universales y ocupacionales (Beveridge versus Bismark) 10

2.4 Modelos de financiamiento de los sistemas de pensiones 12

2.4.1 Sistemas no contributivos con cargo a Presupuesto Nacional 12

2.4.2 Beneficio definido 12

2.4.2.1 Sin capitalización: Reparto pleno 13

2.4.2.2 Prima escalonada 14

2.4.2.3 Prima media general 15

2.4.2.4 Cuentas nocionales 16

2.4.3 Contribución definida o capitalización individual 17

2.5 Riesgos asumidos por cada modelo de financiamiento 18

2.6 Sistemas de financiamiento de las pensiones alrededor del mundo: actualidad y tendencias 19

2.7 Recuento de los orígenes de los distintos regímenes en América Latina 19

3. DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE COSTA RICA 22

3.1 El sistema nacional de pensiones hasta los años noventa 22

3.1.1 Ley n°. 21, Ley general de educación común 22

3.1.2 Ley general de pensiones 23

3.1.3 La ley del Poder Judicial y cambios posteriores 24

3.1.4 Creación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte: 1947 y cambios posteriores 27

3.1.5 Ley 2248 del Magisterio Nacional 29

3.1.6 Los regímenes especiales 30

3.2 Las reformas al sistema nacional de pensiones a partir de los años noventa 32

3.2.1 Ley marco de pensiones de 1992: creación del régimen de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional 33

3.2.2 Ley de Protección al Trabajador: Objetivos y propósitos principales 35
3.2.3 El Fondo de capitalización laboral 38
3.2.4 Creación de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) 39
3.2.4.1 Estructura y competencias 41
3.2.4.2 Evolución de la regulación 47
3.2.4.3 Descripción del enfoque de supervisión 49

4. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE COSTA RICA 52
4.1 Pilar básico contributivo 52
4.1.1 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) 52
4.1.1.1 Límites de las competencias de SUPEN respecto de la CCSS 55
4.1.1.2 Límites derivados del marco sancionatorio previsto en la Ley N° 7523 62
4.1.2 Fondo de jubilaciones y pensiones de los empleados del Poder Judicial 62
4.1.2.1 Competencia y atribuciones de la SUPEN sobre el FPJ 64
4.1.3 Magisterio Nacional 67
4.1.4 Otros regímenes sustitutivos 71
4.2 Pilar complementario obligatorio 72
4.2.1 Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROPC) 72
4.2.1.1 Descripción de los productos del ROP 73
4.2.1.2 Los beneficios del ROP 74
4.2.2 Regímenes especiales patrocinados por entidades públicas 76
4.2.3 Pilar Voluntario Complementario de Capitalización Individual 79
4.2.4 Pilar No Contributivo 80
4.3 Tasa de reemplazo del sistema nacional de pensiones 81

5. ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES 84
5.1 Cifras del sistema nacional de pensiones 84
5.1.1 Regímenes de Capitalización Individual 85
5.1.1.1 Fondos administrados 85
5.1.1.2 Afiliados 85
5.1.1.3 Inversiones 87
5.1.1.4 Rentabilidad 89
5.1.1.5 Mercado de Capitales 92
5.1.16 Mercado de las OPC 94
5.1.1.7 Utilidades de las operadoras de pensiones complementarias 96
5.1.1.8 Evolución de las comisiones 97
5.1.2 Regímenes colectivos 100
5.1.2.1 Afiliados y pensionados 103
5.1.2.2 Inversiones 103
5.2 Sostenibilidad actuarial de los regímenes básicos de pensiones 105
5.2.1 Demografía 106
5.2.1.1 Aumento en la expectativa de vida al nacer y a los 65 años 106
5.2.1.2 Caída en la tasa de natalidad 108
5.2.1.3 Efectos sobre la sostenibilidad de los regímenes del primer pilar 108
5.2.1.4 Comparación con otros países 110

5.2.2 Evolución y comportamiento del mercado de trabajo, informalización del trabajo, nuevas modalidades de contratación laboral 111
5.2.2.1 Evolución de asegurados directos e indirectos al RIVM 113
5.2.3 Régimen de Invalidez Vejez y Muerte 114
5.2.4 Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FPJ) 120
5.2.5 Régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional (RCCMN) 122

6. CONCLUSIONES 124

7. AGENDA PENDIENTE 129

Referencias 132

Anexo 1
Resumen de modificaciones al RIVM 137

Índice de cuadros, gráficos e ilustraciones

Cuadro 1 Sistemas de financiamiento de pensiones en países seleccionados, 2014 19
Cuadro 2 Reformas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, 2005 28
Cuadro 3 Gradualidad de personas con 45 a 54 años en la reforma al RIVM, 2005 29
Cuadro 4 Regímenes especiales: Comparación de requisitos, fórmula de cálculo y tipo de beneficio, 1990 31
Cuadro 5 Contribuciones al seguro de IVM 53
Cuadro 6 Requisitos para obtener los beneficios en el seguro de IVM 54
Cuadro 7 Beneficios que otorga el seguro de IVM 55
Cuadro 8 FPJ: Contribuciones, requisitos y beneficios 63
Cuadro 9 Regímenes del MN: Contribuciones, requisitos y beneficios 69
Cuadro 10 Regímenes especiales: Contribuciones, requisitos y beneficios 71
Cuadro 11 ROP: Planes de beneficios, 2011-2013 75
Cuadro 12 Descripción de los regímenes especiales de pensiones 77
Cuadro 13 Devolución de incentivos fiscales por retiro anticipado en los planes voluntarios 80
Cuadro 14 Otros regímenes no contributivos de pensiones 81
Cuadro 15 Tasas de reemplazo respecto a salarios promedio en países seleccionados, 2011 82
Cuadro 16 Reemplazos en el ROP respecto a la pensión del RIVM 83
Gráfico 3 Activos del Sistema Nacional de Pensiones y Fondo de Capitalización Laboral, 2000-2013. 84
Cuadro 17 Recursos administrados en el sistema nacional de pensiones, 2001-2013 86
Cuadro 18 Recursos administrados en los regímenes de capitalización individual según régimen, 2001-2013 86
Cuadro 19 ROP: Cantidad de afiliados, 2005-2013 87
Cuadro 20 ROP: Estructura del portafolio de inversiones por sector, 2002-2013 87
Cuadro 21 ROP: Estructura de las inversiones por principales emisores, 2002-2013 88

Cuadro 22	ROP: Estructura de las inversiones por modalidad de inversión, 2002-2013	88
Cuadro 23	ROP: Duración y Duración Modificada, 2011-2013	89
Cuadro 24	ROP y FCL: Principales componentes de la variación en el valor cuota, 2012-2013	91
Cuadro 25	Rentabilidades históricas de los fondos de pensiones en colones y dólares, 2003-2013	92
Cuadro 26	Emisiones inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, 2010-2013	92
Cuadro 27	Recursos administrados por operadora y tipo de fondo, diciembre 2013	95
Cuadro 28	OPC: Utilidades anuales nominales, 2011-2013	96
Cuadro 29	Reducción del saldo de la cuenta individual ante las comisiones cobradas en distintos países	101
Cuadro 30	Regímenes colectivos: Recursos administrados, 2003-2013	102
Cuadro 31	Regímenes colectivos: Afiliados y pensionados, varios años	104
Cuadro 32	Costa Rica: Esperanza de vida al nacer y a los 65 años, 1930-2010	107
Cuadro 33	Costa Rica: Tasa de natalidad, 1950-2010	108
Cuadro 35	Proyección demográfica en el escenario base, 2011-2070 (Pensionados y radio de soporte)	116
Cuadro 36	Primas medias calculadas según diferentes valuaciones actuariales	118
Cuadro 37	Predicción de agotamiento de la reserva del RIVM según diferentes valuaciones actuariales	119
Cuadro 34	Régimen IVM: Balance actuarial para escenario base a diciembre de 2010	115
Cuadro 38	Primas de reparto requeridas del RIVM para el período 2045-2058	119
Cuadro 39	FPJ: Valuación actuarial, 2011	121
Cuadro 40	RCCMN: Valuación actuarial, 2012	123

Gráfico 1	Sistema de financiamiento de prima escalonada	14
Gráfico 2	Sistema de financiamiento de prima media general	15
Gráfico 4	Rentabilidad real anual de los fondos de pensiones en colones, 2003-2013	90
Gráfico 5	Rentabilidad anual de los fondos de pensiones en dólares, 2003-2013	90
Gráfico 6	Proyección del saldo de los fondos de pensiones administrados, 2001-2030	93
Gráfico 7	Evolución de la participación de las operadoras de pensiones en el total administrado, 2006-2013	95
Gráfico 8	Regímenes colectivos: Estructura de la cartera según sector del emisor, 2005-2013	105
Gráfico 9	Costa Rica: Proyección de la esperanza de vida al nacer versus dato observado	107
Gráfico 10	Costa Rica: Pirámides poblacionales	109
Gráfico 11	Costa Rica: Transición demográfica, 1950-2010	110
Gráfico 12	Esperanza de vida al nacer en varios países, 2013	111
Gráfico 13	Relación de aportes a pago de pensión en el RIVM, 2013	117

Ilustración 1	Organigrama de la Superintendencia de Pensiones	43
Ilustración 2	Sistema de gestión de calidad de la Superintendencia de Pensiones	43

PRESENTACIÓN

A partir de 1985, Costa Rica experimenta un cambio muy significativo en su estrategia de desarrollo, al cambiar el modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, vigente desde mediados de los setentas, por el modelo de liberalización económica. Para ello fue necesario una modificación profunda de la política económica del país, tanto en el ámbito interno como en sus relaciones económicas externas, a fin de lograr una inserción más amplia y profunda en la economía internacional.

El cambio estructural fue notorio en cuatro ámbitos, a saber: primero, la política de comercio exterior (desmantelamiento del proteccionismo aduanero, el impulso de las exportaciones y la promoción de la inversión extranjera directa); segundo, la política laboral (simplificación de la política de salarios); tercero, la política de precios (la eliminación de la fijación de precios de bienes) y cuarto, la reforma del sector financiero.

La reforma del sector financiero ha tenido el objetivo de que el país cuente con un sector financiero moderno caracterizado, de manera permanente, por la innovación, la competencia y la eficiencia y además, estar sujeto a un sistema de regulación y supervisión adecuado, todo ello indispensable para lograr el desarrollo económico y social.

Esta reforma requirió de numerosos cambios. Entre ellos valga mencionar los siguientes:

- el rompimiento de los monopolios estatales: cuentas corrientes bancarias, pensiones y seguros;
- la creación de la banca comercial privada;
- la incorporación de bancos comerciales internacionales;
- la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos;
- la evolución del régimen cambiario (tipo de cambio fijo, "minidevaluaciones" (crawling peg), bandas cambiarias);
- la regulación y supervisión prudencial de entidades financieras (control contable, inspección auditora, administración de riesgos microprudenciales y macroprudenciales);
- la modernización del mercado de valores;
- el cambio de los objetivos e instrumentos del Banco Central (uso de instrumentos directos, agregados monetarios, metas de inflación);
- el fortalecimiento del sistema de pagos.

A pesar de los múltiples obstáculos que se han presentado a lo largo de los años, consecuencia de la resistencia persistente ante el cambio, el proceso de modernización del sector financiero ha alcanzado logros significativos. No obstante, queda aún una compleja e importante tarea por realizar.

Dentro de este marco general la referencia, la Academia de Centroamérica ha considerado oportuno llevar a cabo un análisis de la evolución del sistema financiero después de 25 años del proceso de reformas financieras. Se trata, en primer lugar, de analizar el pasado –los cambios ocurridos, los obstáculos encontrados y los resultados obtenidos–; en segundo lugar, examinar la situación actual (las características, los desafíos y las fortalezas) y, en tercer lugar, otear el futuro y pergeñar las tareas pendientes.

Con este propósito se ha elaborado una serie de monografías sobre diferentes temas del sistema financiero. Ellos son los siguientes:

i. La estructura y el desempeño del sistema financiero.
ii. Las políticas del Banco Central.
iii. La banca comercial.
iv. El mercado de seguros.
v. El mercado de valores.
vi. El sistema de pensiones.
vii. El sistema de pagos.
viii. La regulación y la supervisión del sistema financiero.
ix. Las microfinanzas.

Estas monografías no están dirigidas al mundo académico, sino más bien a profesionales, empresarios y, en general, a personas interesadas en políticas públicas. El tratamiento (extensión, grado de detalle y estilo) de los temas corresponde a este propósito.

La Academia de Centroamérica desea agradecer a las entidades que patrocinaron este esfuerzo: Banco BCT, BAC San José, Banco Improsa y Banco de Costa Rica. Nuestro profundo agradecimiento también va dirigido a los autores de las monografías, quienes han puesto gran esfuerzo y dedicación a recopilar y analizar 25 años de historia y a reflexionar sobre los retos pendientes. Al Banco Mundial le agradecemos su apoyo técnico al asignar especialistas en cada área, quienes han contribuido con su revisión y comentarios a las monografías.

Eduardo Lizano Fait
Edna Camacho Mejía

RESUMEN EJECUTIVO

El sistema de pensiones costarricense está inspirado en los principios de la seguridad social europeos de los siglos XIX y XX, desarrollados por Otto von Bismark y Alexander Beveridge. Estos principios indican que los regímenes de pensiones deben ser universales, solidarios, autofinanciables y eficientes. En América Latina, Costa Rica integró el segundo grupo de países que generalizó la seguridad social a la población de trabajadores y lo diseñado en Costa Rica se basó en la experiencia del grupo pionero integrado por Argentina, Uruguay, Chile y Brasil.

Existen varios modelos de financiamiento en los sistemas de pensiones, compuestos por regímenes no contributivos y contributivos. Dentro de estos últimos se encuentran los regímenes de beneficio definido, en los cuales el afiliado conoce de previo la fórmula de cálculo de su pensión, y los de contribución definida que se basan en cuentas individuales y son gestionados por administradoras privadas, por lo general. La diferencia básica entre estos regímenes es que en los colectivos los riesgos son asumidos por el patrocinador, el Estado en el caso costarricense, mientras que en los individuales los riesgos son asumidos por el afiliado, pues el monto de su pensión depende de su capacidad de ahorro y de la gestión de la administradora de los fondos.

El inicio del sistema de pensiones costarricense ocurre en el sector educación con la Ley de Educación Común de 1886, la cual creó el primer fondo de pensiones del país para los docentes públicos. Luego, en 1935 se aprueba la Ley general de pensiones, con la cual se extienden los beneficios de pensión a otros grupos de la población, muchas de ellas de tipo no contributivo y se establece un monto de pensión mínima.

En 1939 con la Ley orgánica del Poder Judicial se crea el fondo de pensiones de este grupo de trabajadores y en 1943 se crea el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social. En sus inicios, este régimen nació para financiar las pensiones de los empleados públicos y a partir de los años 1960 se extiende la cobertura a todos los trabajadores del país. En 1958, se funda la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y con ello se crea el Régimen transitorio de reparto administrado por esta entidad, como un fondo sustituto del RIVM y dedicado a los trabajadores de la educación costarricense. Este régimen se cierra con la Ley marco de pensiones de 1992 y a partir de 1995 se sustituye por el Régimen de capitalización colectiva, también gestionado por la Junta, al tanto que las pensiones del Régimen transitorio de reparto quedan con cargo a Presupuesto Nacional.

La Ley marco de pensiones también cerró una serie de regímenes especiales que crearon beneficios en extremo bondadosos, insostenibles y muy por encima de los otorgados por el RIVM a empleados de instituciones públicas específicas como el MOPT, el régimen de Hacienda, INCOFER, correos, músicos y bandas militares, el Registro Nacional, entre otros, la mayoría creados durante la década de 1940. Los pensionados de estos regímenes también se recargaron sobre el Presupuesto Nacional. Así con la Ley marco de pensiones se consolidan a todos los trabajadores en el RIVM de la CCSS, aunque subsisten otros dos regímenes diferenciados para los trabajadores el Poder Judicial (el FPJ) y para los trabajadores del sector educación (el RCC del Magisterio Nacional).

Ante las proyecciones de los cambios demográficos que se avecinaban y ante el riesgo de que el RIVM cayera en insolvencia y se recargaran con mayor ímpetu sus efectos sobre las finanzas públicas, en el año 2000 se aprueba la LPT. Con esta ley se crea el segundo pilar de pensiones, basado en un sistema obligatorio de cuentas individuales (el ROPC). Con esta ley además se refuerza el tercer pilar de pensiones voluntarias de capitalización individual, que fue creado en 1995 cuando se fundó la Superintendencia de Pensiones.

Además, le LPT le da mayores potestades a la CCSS para ampliar la cobertura del sistema y mejorar sus instrumentos operativos. También se abre la posibilidad de que la CCSS reciba nuevos ingresos provenientes de las utilidades de las empresas del sector público, aunque a la fecha los distintos gobiernos no han permitido que esto suceda.

De esta forma, con la LPT, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, Costa Rica decide no desmantelar el sistema tradicional de seguridad social y le dio un ejemplo al mundo de que era posible la subsistencia y la complementariedad de un sistema basado en beneficio definido (RIVM) y uno basado en contribución definida (ROPC). Así, como ha sido tradición en el país, se buscó una solución en el medio, en lugar de uno de los extremos, que permite diversificar mejor los riesgos a los que se ven expuesto las diferentes modalidades de financiamiento de la seguridad social.

En resumidas cuentas, el sistema nacional de pensiones hoy día es un sistema multipilar estructurado de la siguiente forma:

- Un pilar no contributivo, llamado por lo general pilar cero, que está destinado a las personas en condición de pobreza que no logran consolidar derechos bajo ningún otro esquema de pensiones.
- Un pilar básico o primer pilar que es el RIVM de la CCSS, al cual se contribuye de forma tripartita (empleado, patrón y Estado) con el 8 por ciento de los ingresos (salvo en el caso de los trabajadores independientes en donde la contribución es 7,59 por ciento) y se obtiene luego de 300 cuotas y 65 años una tasa de reemplazo entre 43 por ciento y 52,5 por ciento de los salarios promedio de los últimos 20 años cotizados. Regímenes sustitutivos del RIVM: primero, en el Poder Judicial, al cual se aporta de forma tripartita 23,16 por ciento para acceder a una pensión del 100 por ciento de los salarios promedio de los últimos 24 meses, una vez cumplidos 30 años de servicio y 62 años de edad,

aunque la edad de retiro efectiva es cercana a los 54 años; y segundo, en el Magisterio Nacional, al cual se aporta 15,16 por ciento de los salarios y se accede a una pensión del 60 por ciento del promedio de todos los salarios cotizados, luego de cumplir con 395 cuotas y 55 años de edad.

- Un segundo pilar obligatorio de cuentas individuales para los trabajadores asalariados, al que se aporta 4,25 por ciento de los salarios y se acceden a los beneficios cuando se cumplen las condiciones del primer pilar. Se exceptúan de una parte de la aportación a los trabajadores de instituciones públicas que cuentan con sus propios fondos de pensiones.
- Un régimen voluntario de capitalización individual que goza de exenciones fiscales sobre el aporte y los rendimientos del fondo y que de acuerdo al Tribunal Fiscal Administrativo, los beneficios están exentos si se realizan en un solo tracto luego de los 57 años.

Al finalizar el año 2013, el sistema nacional de pensiones administraba activos por 14.902 millones de dólares*, equivalentes a 30 por ciento del PIB. De estos recursos, 7.089 millones de dólares fueron administrados en cuentas individuales por las operadoras de pensiones, 6.766 millones de dólares por los regímenes básicos y 1.047 millones de dólares por otros fondos colectivos de instituciones públicas, sustitutivos del ROPC.

En el ROPC, las operadoras de pensiones administraron, al cerrar 2013, 5.526 millones de dólares. El 65 por ciento de esos recursos fueron invertidos en títulos del Ministerio de Hacienda o del Banco Central, por lo que existe un riesgo elevado de concentración, lo cual es consecuencia de la estructura del mercado bursátil costarricense. Las rentabilidades históricas reales del ROPC se ubicaron en 2013 en 4,5 por ciento, lo cual supera la rentabilidad objetivo del sistema cuando fue creado en el año 2000 (4 por ciento).

En el mercado de la OPC existen 6 operadoras de pensiones, de un total de 9 que iniciaron con el sistema. Este proceso de consolidación es común observarlo en todos los sistemas de capitalización individual en la mayoría de los países del mundo que lo tienen. Además, al ser un negocio de volumen, las operadoras han tenido ganancias crecientes a los largo del tiempo, aunque las comisiones que se cobran ubican a Costa Rica como uno de los países en el mundo con los sistemas de capitalización individual menos oneroso para el trabajador.

El RIVM es el régimen colectivo más grande del país y segundo en importancia dentro del sistema nacional de pensiones por activos administrado (3.907 millones de dólares), solamente superado por las operadoras de pensiones que administran 82 por ciento más recursos que la CCSS. Los otros dos regímenes colectivos con saldos administrados importantes son el FPJ y el RCC. Todos estos regímenes enfrentan riesgos financieros excesivos pues tienen la cartera concentrada casi exclusivamente en títulos del Banco Central y Ministerio de Hacienda, tanto por imposiciones legales como por decisiones propias, ante la falta de pericia en el manejo de una cartera de pensiones.

* Los montos presentados en dólares se refieren al monto en colones convertidos en dólares al tipo de cambio vigente del período. La presentación de los montos en dólares no implica que se esté invirtiendo en dólares.

Estos tres regímenes colectivos tienen problemas de solvencia actuarial. El más grave es el RIVM, por su tamaño y por la proximidad en que el desbalance actuarial (déficit a valor presente) se va a convertir en un desbalance financiero (déficit en el año). El primer síntoma del problema ocurre cuando la reserva se empieza a descapitalizar, lo cual ya está ocurriendo en el RIVM, donde se calcula que en 2014 se va a utilizar la mitad de los intereses generados por la reserva para pagar pensiones ante el faltante de cuotas.

Los motivos por los cuales estos regímenes son insolventes son variados. Una causa es la parte administrativa, como la ocurrencia de riesgos operativos, donde por acción y omisión, se vienen tomando decisiones equivocadas que impactan la rentabilidad del régimen. Una segunda causa es el pobre gobierno corporativo de estas instituciones, en la cual los máximos órganos de decisión no han velado por los mejores intereses del colectivo. Una tercera causa es el diseño legal del régimen, los cuales no fueron creados de manera técnica. Finalmente, la cuarta causa y quizá la más importante, es el cambio demográfico que ha causado que cada día nazcan menos niños por mujer en Costa Rica, mientras que la expectativa de vida continua con una dinámica en donde el costarricense promedio al nacer gana un año de vida cada cinco. Como estos sistemas de beneficio definido se basan en pirámides poblacionales, en el momento en que esas pirámides empiezan a invertirse por el cambio demográfico, los sistemas empiezan a colapsar, a menos de que se cambie el diseño financiero.

El tamaño del déficit actuarial según la misma CCSS es 102 por ciento del PIB. En el caso del FPJ, estimaciones contratadas por ellos mismos arrojan una cifra de 20 por ciento del PIB, lo cual es muy alto si se considera que este régimen cobija a unos 3.000 pensionados y 13.000 trabajadores. En el caso del RCC, el déficit actuarial es de menor magnitud con la gran diferencia de que empieza a manifestarse hasta dentro de cuatro décadas, lo cual permitirá cambiar los parámetros de pensión en el futuro, en especial la edad de pensión.

Para el RIVM y el FPJ la solución no va a ser tan sencilla, pues los problemas financieros se materializarán en menos de 10 años. Esto compromete seriamente las posibilidades de reforma de estos regímenes pues, de acuerdo a convenios internacionales suscritos por el país en materia de seguridad social, se deben respetar periodos de espera de hasta 10 años para que las reformas sean completamente efectivas.

Mientras tanto, la CCSS se ampara en la elaboración de estudios actuariales manipulados para mostrar una situación del régimen que no existe, mientras ve desmejorar sus indicadores de solvencia y se hacen evidentes inmensas diferencias entre las cifras observadas y las estimadas en sus estudios. El único fin de este proceder es posponer medidas correctivas que son costosas para todos: el sector empresarial, el de trabajadores, el Estado y el gobierno de turno.

Esto se agrava por el hecho de que de acuerdo con la Constitución Política la caja no es un ente regulado por la SUPEN y ha renegado la aplicación de reglamentos técnicos que hubieran mejorado la gestión del fondo. Esta situación hace que la CCSS se autorregule y ha impedido que el ente regulador intervenga para restaurarle la sostenibilidad al fondo.

Algo similar sucede con el FPJ, aunque la LPT sí es clara en que es un fondo regulado y supervisado por la SUPEN. Sin embargo, en el momento en que se escribía este documento se estaba discutiendo en los tribunales de justicia si éste era un fondo regulado o no. En el pasado, el Poder Judicial ha decidido no acatar la regulación de la SUPEN.

Para que estos fondos subsistan, es inevitable que las reformas vayan encaminadas a aumentar los ingresos y disminuir sus gastos. El más importante es el RIMV, en el cual el país debe entrar en una discusión con el fin de promover reformas en la edad de pensión, en el monto de las contribuciones, en el origen del financiamiento, en los montos de las pensiones y en los ingresos presupuestarios adicionales para garantizar el principal pilar de solidaridad de los trabajadores costarricenses y sus beneficiarios.

1 INTRODUCCIÓN

*Edgar Robles Cordero**

La presente monografía intenta describir el funcionamiento del sistema nacional de pensiones de Costa Rica y proponer las reformas que se requieren para preservar los principios de la seguridad social sobre los cuales se funda.

Para comprender la estructura del sistema de pensiones es necesario revisar la historia y estudiar los movimientos sociales que dieron origen a los distintos regímenes de pensiones, los primeros alrededor del sector de trabajadores de la educación pública. De la misma forma, para comprender los cambios que se requieren para hacer el sistema sostenible en el tiempo, también hay que entender que las condiciones sociales y demográficas que existen hoy día en el país son muy distintas a las que imperaban cuando estos regímenes fueron creados. Por lo tanto, es iluso pensar que el sistema puede reformarse sin tomar en cuenta estos cambios.

Las reformas a los sistemas de pensiones siempre van a generar fricciones entre los distintos actores. Estos problemas se ven agravados por diversas circunstancias en el caso costarricense. En primer lugar, el principal problema de las reformas en pensiones es que estas deben realizarse con suficiente antelación para que sean efectivas, pues los cotizantes adquieren una serie de derechos luego de haber cotizado durante décadas para una pensión; la mayoría de las veces las reformas deben implementarse años antes de que el problema financiero sea evidente y esto hace que el político de turno no tenga el incentivo para promover estas reformas, pues tendría que lidiar con los costos de la impopularidad de las reformas, sin que los beneficios se perciban hasta en administraciones futuras.

* Superintendente de pensiones

El autor agradece la colaboración de los siguientes funcionarios de la Superintendencia de Pensiones que participaron en la elaboración y revisión de este documento: Ana Cecilia Castro, Ana Matilde Rojas, Carlos Oviedo, Carlos Soto, Gerardo Delgado, Juan José Marín, Marjorie Jiménez, Mauricio Guzmán, Myriam Morera, Nelly Vargas, Porfirio Rojas, Rafael Coto, Roberto González, Rocío Hernández y Rolando Alvarado. También se agradece a Gilberto Arce quien colaboró en la edición del documento. Las opiniones expresadas representan la visión del autor y no reflejan necesariamente la posición de la Superintendencia de Pensiones.

En segundo lugar, en el caso costarricense tenemos el inconveniente que se nombran a personas en la dirección de las instituciones a cargo de administrar fondos de pensiones que no tienen las competencias profesionales que se requieren para ello. Esto ocasiona que las discusiones se vuelvan fútiles y estériles, pues la dimensión del problema muchas veces está fuera del alcance de su comprensión. El resultado de esto es la pérdida de oportunidad para promover reformas que hoy pueden ser viables, pero que al pasar el tiempo pierden su efectividad.

En tercer lugar, ante la incapacidad de visualizar correctamente el problema y la falta de criterio, los tomadores de decisiones de las instituciones a cargo de los fondos de pensiones son presa de lo que le indican mandos medios dentro de esas organizaciones. Estos mandos medios con frecuencia son pro *status quo*, lo cual ha significado que les presenten estudios actuariales sesgados y manipulados para presentar una situación del fondo que es irreal. Esto es una tendencia que ocurre en muchas partes del mundo y es una práctica nociva, pues también tiene como fin posponer reformas que son necesarias. Por ejemplo, en una publicación de la revista británica *The Economist* se indica que:

> *"Los estados americanos y los municipios típicamente ofrecen a sus empleados pensiones de beneficio definido basadas en años de servicio y salario final. Estas se suponen que están cubiertas por fondos que se han separado para este propósito. Según estimaciones de los propios estados, sus reservas para pensiones solo cubren el 73 por ciento de los beneficios. Esto es suficientemente malo, pero casi todos los estados aplican tasas de descuento optimistas para sus obligaciones, lo que hace que sus pasivos parezcan más pequeños de lo que son. Si se aplicara una más sobria, la proporción verdadera sería un terrífico 48 por ciento. Y muchos estados están aún peor."*[1]

En cuarto lugar está la dificultad de la reforma *per se*, pues en el proceso se ven involucrados diversos participantes, muchos de ellos con intereses opuestos. Están los trabajadores que verán sus beneficios reducidos, los empleadores que verán sus cuotas incrementadas, el gobierno con su perenne problema fiscal y los sindicatos con su invocación a razones ideológicas. Estas circunstancias típicas de sistemas democráticos involucran tiempos de discusión prolongados y muchas veces acuerdos que no solucionarán el problema de forma permanente.

La presente monografía está segmentada en cinco grandes secciones. La primera inicia con una descripción histórica del surgimiento de los principios modernos de la seguridad social, alrededor del pensamiento de Otto von Bismarck y William Beveridge. Posteriormente se describen las distintas formas de financiamiento para las pensiones desde sistemas de beneficio definido hasta sistemas de capitalización individual y mixtos, para lo cual se repasa la experiencia internacional.

La segunda sección describe la estructura del sistema nacional de pensiones de Costa Rica. Así, se empieza con un repaso del desarrollo histórico del sistema, lo cual es fundamental para entender la diversidad de fondos de pensión que han existido en el país, algunos de los cuales sobreviven a nuestros días. El

1 Traducción libre de *The Unsteady States of America* (2013), página 9.

desarrollo histórico del sistema de pensiones se divide en dos segmentos, hasta las reformas de los años noventa que dieron origen a la Ley Marco de Pensiones, la cual llegó a consolidar muchos de los regímenes de pensiones que el Estado había creado a lo largo de décadas como respuesta a políticas pública y a diversos grupos de presión. Este repaso histórico finaliza con una descripción de las reformas implementadas que dieron origen a la Superintendencia de Pensiones, la aprobación de Ley de Protección al Trabajador y con los cambios acontecido en 2005 y 2007 en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La tercera sección describe la estructura del sistema nacional de pensiones como un sistema multipilar constituido por regímenes básicos, un régimen complementario obligatorio de capitalización individual, otro voluntario también de capitalización individual y un régimen no contributivo para personas mayores en condición de pobreza. Así, en esta sección se repasan las principales características contributivas de los regímenes de pensiones y la forma en la cual se acceden a los beneficios.

Hay que comprender que Costa Rica en el año 2000 tomó la determinación de no desmantelar el sistema de capitalización colectiva básico, como sí ocurrió en muchos países latinoamericanos. En su lugar, optó por adicionarle un pilar de capitalización individual al cual se accede de forma simultánea cuando se cumplen los requisitos de pensión del régimen básico. Esta solución permite diversificar los distintos riesgos a los que se enfrentan estos dos tipos de regímenes y el caso costarricense ha servido de ejemplo para otros países del mundo.

El cuarto segmento del documento revisa las principales estadísticas del sistema nacional de pensiones y cómo estos números han evolucionado en el tiempo. Además, se discuten los problemas de sostenibilidad que enfrentan los principales regímenes básicos del país, esto es, el RIVM, el Régimen del Poder Judicial y el Régimen del Magisterio Nacional. Este segmento concluye con una descripción de la regulación y modelos de supervisión que aplica la Superintendencia de Pensiones a los participantes del sistema.

La quita parte analiza las perspectivas futuras del sistema de pensiones. Aquí se hace un repaso de los cambios acontecidos con las principales variables demográficas, a saber, el envejecimiento de la población y la notable caída en la tasa de natalidad, no solo en Costa Rica sino también alrededor del mundo. Se finaliza este segmento con una discusión de hacia dónde se dirigen los regímenes de capitalización individual ante la escasez de reformas, los efectos sobre el erario público ante la garantía estatal para estos regímenes, la desmejora en los beneficios y las opciones de reforma. La monografía finaliza con una sección de conclusiones.

2 SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE PENSIONES

La seguridad social, conocida también como seguro social o previsión social, se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas como salud, vejez o discapacidades.

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *"Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos."*[2]

El objetivo de la seguridad social es, de acuerdo con esta organización: *"Velar porque las personas que están en la imposibilidad –sea temporal o permanente– de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios."*

La seguridad social adquiere mayor importancia por su potencial como instrumento de combate a la pobreza en general y para mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables, como es el caso de los adultos mayores y los beneficios de pensión.

Los sistemas de pensiones son programas de mantenimiento de rentas que sustituyen, de forma total o parcial, a los ingresos laborales de las personas debido a alguna de las siguientes circunstancias:

- Por la edad de la persona, perder el deseo o tener una incapacidad para trabajar o generar el mismo nivel de ingreso (pensiones de jubilación).
- Sufrir algún tipo de enfermedad o incapacidad (pensiones de invalidez), antes de cumplir los requisitos de pensión por vejez.
- Fallecimiento del progenitor o cónyuge que representaba la principal fuente de ingresos del hogar (pensiones de supervivencia, viudedad y orfandad).

2 OIT (2001), página 9.

Por lo anterior, los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo.

2.1 Orígenes de la seguridad social desde la revolución industrial hasta la *"socialpolitik"* de Otto von Bismarck

La formación de la seguridad social es el resultado de un prolongado proceso que tiene como punto de partida la Revolución Industrial del Siglo XVIII, la cual fue el gran cambio que transformó al mundo de una sociedad feudalista eminentemente agrícola y sencilla a una sociedad compleja y altamente industrializada. La Revolución Industrial aportó inmensas oportunidades para alcanzar mejores niveles de vida, pero también incorporó nuevas formas para la opresión y los abusos de los trabajadores, quienes se encontraban en el más absoluto desamparo frente a los riesgos y contingencias sociales, jornadas de trabajo extenuantes y salarios de miseria.

Por tanto, con la Revolución Industrial no sólo surge un nuevo modo de producción, sino también un cambio en el campo laboral, pues se convirtió la mano de obra del trabajo campesina a trabajo urbano mecanizado. De esta forma, los campesinos comenzaron a abandonar sus tierras, de las cuales en su mayoría eran dueños y sus propios patrones, para trasladarse a trabajar en fábricas y vivir en las ciudades, cambiando su condición de propio patrón a servir como obreros.

Los empleadores, por su lado, no estaban obligados a solventar gastos de enfermedad, accidentes de trabajo u otros de sus empleados, por considerar que tales egresos aumentaban los costos de producción. Así, los obreros ubicados en tan vulnerable situación debían atender con sus salarios los riesgos y contingencias sociales. Sin embargo, para muchos, los ingresos eran insuficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, por lo que se produjo un aumento considerable en el número de obreros desamparados cuando, por enfermedad o accidente, perdían la única posibilidad de supervivencia, esto es, la capacidad para trabajar.

Esto propició la imperiosa necesidad de contar con un cuerpo jurídico político que garantizara y protegiera al trabajador, por lo que en Alemania se emitió un primer gran documento, el 1° de noviembre de 1821, donde se enunció la necesidad de brindar protección al trabajador en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial. Esto se convirtió en la génesis del estado social demócrata alemán y de la clase obrera, el trabajo asalariado y los sindicatos, sembrando la simiente del pensamiento jurídico del trabajo colectivo, con sentido social.

En la Revolución Industrial se enfrentan dos ideologías jurídicas; la liberal individualista que pugna por las garantías de los derechos humanos del individuo y la corriente social, que se sustentaba en el pensamiento socialista-materialista del trabajo asalariado y la reivindicación de los derechos colectivos de los trabajadores asalariados y de la propia sociedad.

Los programas de seguridad social en el mundo se inician con el plan de Otto Von Bismark, fundador del Estado alemán moderno, uno de los más prominentes aristócratas de Europa y estadista del Siglo XIX y arquitecto de la unificación de los numerosos estados que constituyeron Alemania en 1867. En medio de las presiones sindicalistas apoyadas por los socialistas, surgieron las primeras demandas laborales y de seguridad social; es por ello que el Parlamento Alemán aprueba las primeras leyes de seguridad social propuestas por Otto Von Bismarck (1883), mediante las cuales se establece el seguro obligatorio que concedía asistencia médica a los trabajadores de la industria cuyos ingresos no alcanzaran un determinado nivel.

Así, el Canciller Otto Von Bismarck (apodado el Canciller de Hierro) impulsó el refrendo de tres leyes sociales, que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal: la del Seguro contra enfermedad (1883), la del Seguro contra accidentes de trabajo (1884) y la del Seguro contra la invalidez y la vejez (1889).

Esta legislación creó las bases de la seguridad social moderna bajo el principio contributivo, mediante el cual se financiaba obligatoriamente un sistema básico de previsión social. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, en lugar de pobres potenciales que sólo podían recurrir a la ayuda estatal en caso de desempleo.

La obligatoriedad del sistema de la seguridad social, en el marco de un estado social de derecho, fue el elemento clave que posibilitó su consolidación y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos o funcionarios.

En su inicio, la motivación fundamental de la política "*bismarckiana*" fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y mejor organizadas. Pero el seguro social supuso la eliminación de incertidumbres para considerables sectores de los obreros y un mayor bienestar para ellos.

El origen histórico de la seguridad social es, por tanto, una conjunción entre intereses diversos, como la estabilidad política de gobernantes ligados al poder político y económico, y la satisfacción de demandas populares de justicia y protección social.

Los sistemas de seguros contributivos marcaron el inicio de una intervención estatal que garantizara la seguridad social a las clases asalariadas. Sus primeros beneficiarios, por tanto, fueron obreros carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes. Así, la cotización forzosa a fondos de seguros sociales de previsión posibilitaba el pago para cubrir ocurrencias de riesgos como enfermedad, vejez o viudez.

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto se extendió por toda Europa y a otras partes del mundo. Así, a finales de los años 1920 habían sido incorporados programas de seguros de enfermedad en veintidós países europeos. En 1889, en París se creó la *"Asociación Internacional*

de Seguros Sociales", en Berna en 1891, en Bruselas en 1897, en Dusseldorf en 1902, en Viena en 1905 y en Roma en 1908.

En 1919, con el Tratado de Versalles, los líderes políticos europeos propusieron poner fin a la Primera Guerra Mundial. Es mediante este histórico tratado que se crea la OIT, que sirve como pilar doctrinal y de política de la seguridad social.

En Estados Unidos, luego de los efectos sociales devastadores de la *"Gran Depresión"* de finales de los años veinte y principios de los treinta, el presidente Roosevelt auspició planes extensivos de protección social con su política del *"Nuevo Contrato"* (*New Deal*), que llevaron a la aprobación legislativa de la Ley de Seguridad Social en 1935 (*Social Security Act*). Más adelante se incluyeron algunos programas sociales menos comprensivos, que ante la carencia de un sistema nacional de salud pública, se convirtió en el modelo estadounidense de *"mínimos"* dentro de lo que se conoce como modelo *"anglosajón"*.

En el 1941, el Gobierno de Gran Bretaña encomendó a William Beveridge, decano de "*London School of Economic"*, presentar un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales. En su informe, Beveridge ofreció una nueva visión inspirada en el principio de una adecuada y justa distribución de la renta al ciudadano, considerando que la seguridad social no podía reducirse a un mero conjunto de seguros sociales, pues junto a ellos, debía incluirse la asistencia pública, un servicio nacional de la salud y la ayuda familiar, como elementos complementarios de seguros voluntarios. Así, Beveridge en 1944, definió a la seguridad social como el conjunto de *"medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación"*.

Este fue el inicio de un nuevo modelo que se empezó a conocer como el *"Estado benefactor"*, en el cual se responsabiliza a dicha entidad, de la seguridad social de los miembros de la sociedad. Este plan incorporó la seguridad sobre los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro involuntario, junto a la Ley de Reparación de Accidentes y el Sistema de Seguridad para ancianos, lo cual colocó a Gran Bretaña como líder mundial en la materia.

El modelo del Estado benefactor de Beveridge se adelantó a su tiempo, al diseñar el plan íntegro denominado *"desde la cuna hasta la tumba"*. La intención de este sistema es aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza, el cual es un objetivo que debe perseguir toda sociedad moderna y que debe inspirar el carácter de generalidad de la protección social.

Mediante este nuevo plan de Beveridge se unifican todos los servicios de previsión social en estrecho vínculo con las políticas gubernamentales e impone una sola administración que hace posible la subsistencia de administraciones diferenciales para cada riesgo y aun para colectivos diferenciados de cotizaciones.

En síntesis, se puede considerar a Bismarck como el promotor de los seguros sociales y a Beveridge como el padre de la seguridad social moderna. De esta forma, la Seguridad Social está cimentada en principios

filosóficos que sirven para la sustentación jurídica, dentro de los cuales se encuentra el primer gran principio de la universalidad, consagrado enfáticamente desde un inicio en la doctrina de la justicia social y de la dignidad de la vida, principio que sirve como un instrumento compensador de las desigualdades sociales y generador de la paz social.

2.2 Principios rectores de la seguridad social y por qué se necesita un mercado regulado en el caso de los fondos de pensiones

Los ideales a alcanzar por un modelo de seguridad social constituyen sus principios generales. Una vez creado el sistema, estos principios generales son útiles como criterios de interpretación de las normas en las que se basa el sistema y como criterios de orientación que evitan que el sistema descuide su propósito.

Estos principios tienen especial importancia para realizar la evaluación de un modelo de seguridad social y determinar los ajustes necesarios para garantizar su supervivencia. Además, constituyen parámetros para medir el grado de desarrollo de un modelo de seguridad social determinado. Así las cosas, la seguridad social integral se funda en los siguientes principios:

a) **Universalidad: Es la garantía de protección para todas las personas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida.**

   En el ámbito jurídico, la universalidad tiene dos connotaciones. La primera que abarque a la totalidad de la población, es decir que la seguridad social debe ser aplicable a todos y a cada uno de los miembros de una sociedad organizada, sin distinción de raza, sexo, edad o clase social. En segundo término, la universalidad involucra la cobertura de una gama de riesgos o contingencias sociales, tales como maternidad, vejez, muerte, orfandad, enfermedad, accidentes de trabajo y pensiones.

   El acceso a la seguridad social es uno de los derechos humanos, pues es inherente al ser humano por el solo hecho de serlo. Además, al estar reconocido por el derecho positivo, se califica desde el punto de vista técnico jurídico como un derecho fundamental de rango constitucional.

b) **Solidaridad: Es la garantía de protección a los menos favorecidos con base en la participación de todos los contribuyentes al sistema.**

   El principio de solidaridad guarda una relación estrecha entre lo económico y lo social, en virtud de que la seguridad social debe servir como una medida redistributiva del ingreso nacional; en su financiamiento participan tanto los empleadores, los trabajadores y el Estado. La procedencia tripartita de los recursos financieros y el destino de los mismos, a través del gasto público, es donde el Estado tiene la mayor responsabilidad en materia de rectoría del desarrollo social del país.

   En la esfera social, la solidaridad comprende, más allá de garantizar un ingreso pecuniario seguro, el servicio médico brindado por la medicina institucional, con una cobertura de riesgos o contingencias

sociales, como la enfermedad y accidentes de trabajo entre otros, que ampara a la población que vive bajo este esquema, como una protección de innegable valor en la vida cotidiana de cualquier sociedad, sea cual fuere su sistema económico, político e ideología que tenga.

c) **Integralidad: Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.**

Este principio se basa en que los recursos deben administrarse eficientemente para que todas las prestaciones sean suficientes para atender los riesgos o contingencias derivadas por la cesantía, por enfermedad, invalidez, vejez o muerte.

De acuerdo con este principio, las prestaciones de la seguridad social del sistema deben concordar con las necesidades de los colectivos que se pretenden proteger. Las prestaciones de la seguridad social no deben quedarse en la protección de los riesgos clásicos (invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad), sino que debe existir un crecimiento constante tendiente a detectar las diferentes necesidades sociales para acudir a su protección.

d) **Unidad: Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo.**

Este principio enfatiza la existencia de una gestión congruente de las diferentes entidades que participan en la administración del sistema de seguridad social, y en los beneficios otorgados por ellas, de modo que la multiplicidad de instituciones no quebrante el principio de igualdad.

En el caso del derecho a la salud, este principio ha tenido un desarrollo importante, no así en lo relacionado con el derecho a la jubilación, pues pese a algunos esfuerzos, se mantienen diferencias importantes en las prestaciones y en las formas de financiamiento, sin que dichas diferencias tengan respaldo técnico.

e) **Participación: Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el sistema de seguridad social integral.**

La participación social se refiere a que los diferentes colectivos protegidos deben estar representados en la dirección de las entidades que administran los diferentes programas de seguridad social y que, además, deben tener participación en el diseño del sistema y de los cambios que se requieran para darle sostenibilidad al sistema, como por ejemplo en el perfil de beneficios.

f) **Autofinanciamiento: Es el funcionamiento del sistema basado en un equilibrio financiero y actuarialmente sostenible.**

Para cumplir con este principio es necesario realizar periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para monitorear el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de cualquier modificación en las prestaciones, cotizaciones o la adopción de nueva legislación.

El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones, impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas en exceso pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas.

g) **Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles, para que los beneficios asegurados sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.**

De acuerdo con este principio, los beneficios de la seguridad social deben entregarse en forma oportuna al beneficiario. Para ello, se requiere que los procedimientos sean ágiles y sencillos y los plazos de resolución cortos. La participación material del beneficiario en el trámite debe reducirse al mínimo, pues la administración de la seguridad social debe suplir los trámites.

Debe darse publicidad a los beneficios, para que todos conozcan sus eventuales derechos. La prestación de los servicios debe desconcentrarse, para que las distancias territoriales no sean obstáculo en la obtención de los beneficios.

Los principios detallados anteriormente son la base para evaluar si un modelo de seguridad social requiere ajustes para cumplir su propósito y determinar su sostenibilidad. Por tanto, es necesario que existan entidades encargadas de velar por una sana administración por parte del Estado o la entidad gestora de los recursos, que respalde el cumplimiento de derechos y obligaciones de sus partícipes.

En este sentido, esas entidades deben emitir regulación que permita proteger el patrimonio de los fondos administrados y definir normas que promuevan al Estado o al gestor, a tomar acciones en beneficio de los partícipes.

Además, la regulación debe promover una práctica y cultura de rendición de cuentas y orientar a los gestores a tomar decisiones que busquen balancear los riesgos de los fondos administrados con respecto a los rendimientos que generan los recursos. Con este fin, debe contemplarse el requerimiento de planes correctivos y preventivos que solucionen las situaciones que puedan presentarse en perjuicio de los partícipes y en la sostenibilidad del sistema.

2.3 Dicotomía entre modelos universales y ocupacionales (Beveridge versus Bismark)

Como se ha descrito en las páginas previas, la literatura ha definido dos grandes modelos de bienestar: el universal o *beveridgeano* y el ocupacional o *bismarckiano*. El primero parte del principio de un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales, con financiamiento por vía impositiva. El segundo busca que las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciban de acuerdo a las contribuciones realizadas.

El modelo ocupacional de seguridad social de Bismarck, tuvo su origen en Alemania en 1880 y se caracteriza por lo siguiente:

a) Está basado en una legislación reformista con seguros sociales independientes y para los trabajadores industriales exclusivamente.

b) Se fundamenta en cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y otorga prestaciones en proporción a estas rentas, garantizando con ello un nivel de vida futura que guardaba relación con el anterior, al acaecimiento del riesgo.

c) Presenta dificultades de implementación, al no prever subvenciones públicas masivas.

d) Hace posible, aunque no impone, la subsistencia de administraciones para cada riesgo y aun para colectivos diferenciados de cotizantes.

Por su parte el modelo universal de Beveridge fue implementado en el Reino Unido en 1946 y tiene las siguientes particularidades:

a) Es un modelo que se financia ampliamente con recursos del erario público.

b) La concepción de seguridad social es más próxima a la noción de servicio público.

c) Se basa sobre cotizaciones uniformes para todos los asegurados, otorgándoles prestaciones económicas uniformes para todos ellos.

d) Prevé la existencia de una seguridad social voluntaria que vaya más allá de la concepción básica obligatoria que cubre solamente los niveles mínimos de subsistencia.

e) Tiende hacia la universalización de la cobertura, de forma que cubre a toda la población con derecho protegible en virtud del simple título de ciudadano.

f) Tiende hacia la unificación y homogeneidad de los riesgos objeto de cobertura con la tendencia de que una única cotización cubra en unidad de acto todos los riesgos.

g) Impone una administración y gestión unificada y pública del sistema.

Aunque en sus inicios la seguridad social se concibió como un servicio proporcionado por el Estado, en la actualidad diversos autores destacan la importancia de otras instancias en la provisión del bienestar, considerando que los tres principales productores de bienestar son: Estado, mercado y familia.

En vista de la reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia, se busca incentivar su participación como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y el bienestar.

Los sistemas de seguridad social asociados al concepto de estado de bienestar surgieron originalmente en Europa, con su mayor desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el que la

intervención gubernamental en las políticas de crecimiento era aceptada y apoyada. A partir de los setenta, con la crisis petrolera mundial, estos modelos han enfrentado fuertes problemas financieros, reflejados en los altos déficits fiscales.

La creciente tendencia hacia la liberalización económica, la mayor disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del Estado, cuestionan tanto las bondades y la deseabilidad del Estado de bienestar, como el alcance y amplitud de los sistemas de seguridad social. Dicho cuestionamiento señala que diversos esquemas de seguridad social generan incentivos perversos a los agentes económicos. Un ejemplo común es el seguro de desempleo que, de no estar bien acotado, puede alentar a las personas a permanecer sin empleo, sin esforzarse por lograr su incorporación al mercado de trabajo.

Un punto de discusión actual es si la protección social debe ser extensiva a toda la población o si deben generarse regímenes especiales, de forma que la seguridad social, que surgió en sus inicios como beneficios para los trabajadores, se extienda a la población en general. Por ejemplo, en los países nórdicos existen derechos individualizados y universales a los beneficios de la seguridad social garantizados a todos los residentes permanentes del país como una forma de lucha contra la exclusión social. Aunque es importante mencionar que la seguridad social tiene altos niveles de aceptación de la población, por lo que en la actualidad la mayoría de los países cuentan con sistemas de seguridad social de diversos tipos, que funcionan como un mecanismo de legitimidad.

2.4 Modelos de financiamiento de los sistemas de pensiones

2.4.1 Sistemas no contributivos con cargo a Presupuesto Nacional

Un régimen no contributivo, como su nombre indica, es una protección de carácter asistencial, que no requiere cotización de quienes lo llegan a disfrutar. Está orientado al sector de la población que se encuentra en estado de necesidad económica y no está cubierto por los regímenes contributivos, pues no ha cotizado para un régimen de pensiones o porque no logró el número mínimo de cuotas establecido para tener derecho a una pensión contributiva. Tiene como fin ayudar económicamente a aquellas personas cuyo ingreso mensual es inferior o igual a un monto que se determina, por ejemplo, de acuerdo con el costo de una canasta de víveres considerada mínima. A estos sistemas algunas veces se les denomina pilar cero, pues es el pilar más básico de protección.

2.4.2 Beneficio definido

Los regímenes de beneficio definido se llaman de esta forma porque el participante conoce previo al retiro y durante el periodo de acumulación, la fórmula bajo la cual se calcula la pensión a la que puede optar. En el diseño de un plan de pensiones de beneficio definido, el establecimiento de los perfiles de requisitos

y beneficios constituye uno de los elementos cruciales del plan, ya que de ello depende la sostenibilidad del régimen en el largo plazo.

Dentro de los requisitos, el porcentaje de cotización sobre los ingresos del trabajador o prima, debe establecerse en función del beneficio ofrecido por el régimen, con el fin de que la relación aportes/beneficios permita garantizar que los ingresos serán suficientes para cubrir los gastos en todo momento.

La evolución típica de un régimen de pensiones de beneficio definido con capitalización de aportes involucra tres etapas:

- Durante los primeros años el gasto en pensiones es mínimo, ya que muy pocas personas cumplen los requisitos para acceder a los beneficios (en su mayoría se trata de pensionados por invalidez y en menor medida por orfandad o viudez), lo que permite una acumulación importante de reservas.
- En una segunda etapa, una vez que el régimen empieza a madurar, la relación entre el número de pensionados y de afiliados que cotiza comienza a crecer, lo que hace que los ingresos por cotizaciones resulten insuficientes para el pago de las pensiones y se deba aumentar la tasa de cotización o echar mano de las reservas acumuladas durante la primera etapa.
- Al alcanzar la población su estado estacionario, el nivel de gasto se estabiliza y la tasa de cotización necesaria para cubrir esos gastos se vuelve relativamente constante.

Existen diferentes formas de financiamiento para los regímenes de pensiones de beneficio definido, entre los principales se pueden mencionar:

2.4.2.1 Sin capitalización: Reparto pleno

En los regímenes contributivos de reparto o de prestaciones definidas con financiación principalmente a través de cotizaciones sociales complementadas, en su caso, por aportaciones del Estado, los equilibrios se establecen anualmente de modo que los recursos cubran la totalidad de los gastos[3].

> *"En términos generales y simplistas el sistema de reparto puro consiste en pagar sólo los gastos de las pensiones en curso de pago. En realidad esta forma de manejo de las pensiones no puede considerarse como un sistema formal de financiamiento en virtud de que no genera reservas, y si lo llegare a hacer es condición (por la definición) que, al final del año de estudio, se agote esa reserva."*[4]

3 Jiménez y Jacob (2011).

4 Lozano (2005).

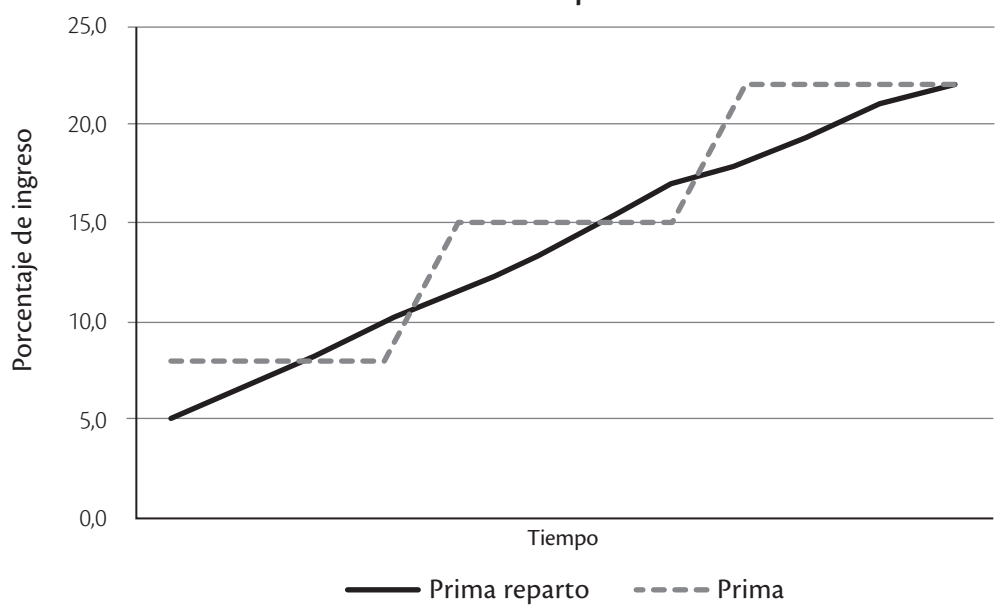
2.4.2.2 Prima escalonada

En un sistema de prima escalonada se definen períodos de equilibrio de duración determinada (generalmente entre 10 y 25 años), durante los cuales se establece una prima que permite equilibrar, hacia el final de cada uno de esos períodos, los ingresos por cotizaciones y rendimientos de las inversiones con los gastos por pago de pensiones y administración del régimen.

Por lo general la prima debe aumentar en cada escalón subsecuente, lo que conlleva transferencias intergeneracionales; es decir, los trabajadores adscritos al régimen en un momento determinado tendrán que pagar una prima mayor para cubrir las pensiones de los pensionados actuales, que en su momento pagaron una prima menor[5]. Es así que este sistema parte de la creencia que las generaciones futuras estarán en una mejor situación por lo que se justifica el recargo de mayores primas. Sin embargo, si esta situación no es correcta, el sistema impondrá primas tan elevadas que hacen el sistema de financiación inviable.

Con este esquema de financiamiento las reservas no se utilizan para el pago de las pensiones sino que, por el contrario, podrían generarse excesos que se acumulan durante la vigencia del escalón, lo que permitiría que su saldo se incremente con el tiempo. Los cambios de escalón encuentran su límite cuando la población alcanza una condición estacionaria, a partir de la cual, al menos en teoría, la prima se mantiene constante.

Gráfico 1
Sistema de financiamiento de prima escalonada



5 Esta es la definición más estricta; una definición más amplia implicaría que un régimen es de prima escalonada si existen escalones de cotización sucesivos y además, las reservas no decrecen.

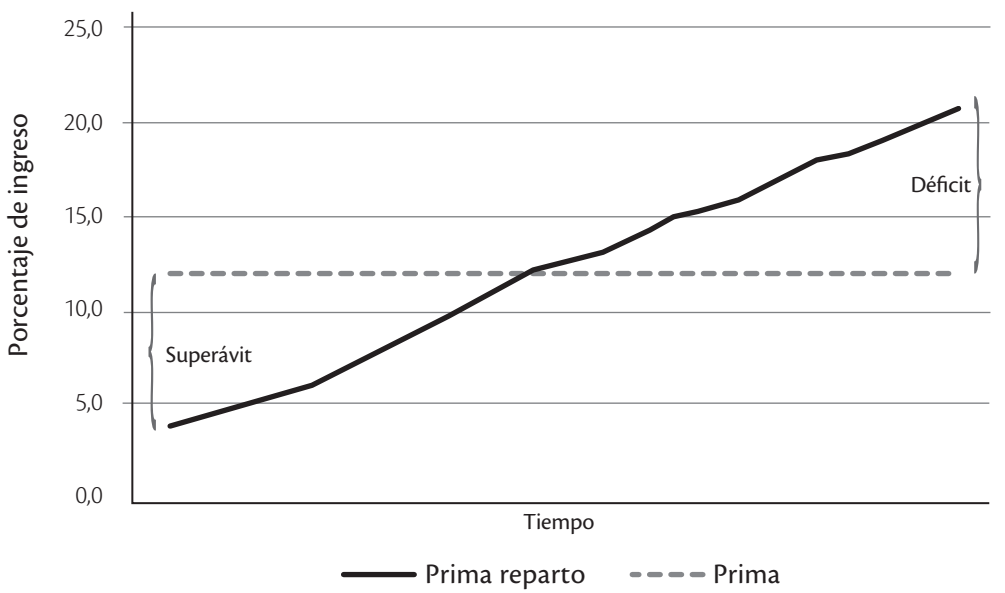
El gráfico 1 ilustra el sistema de financiamiento de prima escalonada. Puede observarse que el cambio de escalón ocurre en un punto en que la prima es inferior a la prima de reparto, lo que implicaría que la diferencia entre ambas se cubre con los rendimientos de las inversiones, o con una parte de la reserva. El momento en que se utilizan los intereses de la reserva es indicativo de que es necesario crear otro escalón en la prima cobrada con el fin de evitar la insolvencia del plan de pensiones.

Se supone que el sistema de prima escalonada permitiría enfrentar los desequilibrios financieros y actuariales causados, entre otros, por aumentos en el período de disfrute de la pensión derivados de una mayor esperanza de vida, por cambios en los perfiles de requisitos y beneficios o por la disminución de la relación afiliados/pensionados, producto del proceso natural de maduración del régimen de pensiones. Este sistema de financiamiento, que la OIT ha considerado apropiado para los países en desarrollo, asume que se pueden armonizar los incrementos en la prima con la mejora en las condiciones económicas de los países, lo que significaría que el aumento de la prima en teoría iría acompañado de una mayor capacidad contributiva de la población.

2.4.2.3 Prima media general

Bajo un sistema de financiamiento de prima media general, se define en el régimen de pensiones una prima constante en el tiempo, lo que significa que se acumulan reservas durante la fase superavitaria del sistema, para utilizarlas en el financiamiento de los gastos durante la fase deficitaria.

Gráfico 2
Sistema de financiamiento de prima media general



Como se observa en el gráfico 2, la prima de reparto es el porcentaje de cotización de los salarios de los trabajadores necesario para cubrir los gastos del período, mientras que la prima general corresponde a la tasa de cotización sobre los salarios establecida por el régimen de pensiones. Así, la reserva del régimen crece cuando la prima de reparto es inferior a la prima general y eventualmente la reserva empieza a decrecer luego de que la prima media cae por debajo de la prima de reparto.

En la práctica, aunque un régimen de pensiones se diseñe como de prima media general, es difícil que este sistema de financiamiento se mantenga en el tiempo, pues los cambios en las variables demográficas, particularmente en la esperanza de vida, obligan a realizar ajustes en la prima, a menos que se reduzcan los beneficios que otorga el régimen o se modifiquen los requisitos de acceso a la pensión, tales como la edad de retiro o el período de cotización. Lo anterior en el mejor de los casos, ya que con frecuencia las autoridades de turno modifican los perfiles de requisitos y beneficios de los regímenes de pensiones, disminuyendo los primeros y aumentando los segundos, lo que atenta contra su sostenibilidad actuarial y deriva necesariamente en un aumento de la tasa de cotización, una situación que la literatura ha incluido dentro del denominado riesgo político.

2.4.2.4 Cuentas nocionales

La cuenta nocional se basa en la creación de cuentas virtuales individuales en las que se imputan las aportaciones que cada partícipe a un fondo colectivo cotiza. En esas cuentas individuales se acreditan rendimientos ficticios generados por el fondo durante la vida laboral del trabajador.

> *"Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tanto nocional que puede ser la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los salarios agregados, de los ingresos por cotizaciones, etc. Cuando el individuo se jubila, recibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, de la mortalidad específica de la cohorte que en ese año se jubila y del tanto nocional utilizado"*[6].

La pensión se financia de un fondo común de reparto. O sea, las cotizaciones que se recaudan entre todos los participantes se utilizan para pagar las pensiones de acuerdo al valor nocional de la cuenta individual. Sin embargo, no existe dinero real en las cuentas individuales, por eso las cuentas nocionales son ficticias y en la realidad las pensiones se pagan a partir de las aportaciones que recaudan en el año.

Este sistema de financiamiento se usa en países como Suecia, donde existe un mecanismo automático que balancea los beneficios según la evolución de las variables demográficas y financieras. Así, los beneficios son indexados por el promedio salarial de contribución durante la vida laboral y por los cambios en la expectativa de vida. Cuando los pasivos actuariales superan a los activos, la fórmula de balanceo se activa y los beneficios se ajustan por debajo del incremento en los salarios hasta que la estabilidad se restaure. Por tanto, el monto de pensión recibido varía de acuerdo a la evolución de los parámetros que la definen. De esta forma el sistema garantiza su sostenibilidad actuarial.

---

6 Vidal y Lejárraga (2002).

2.4.3 Contribución definida o capitalización individual

Los regímenes de capitalización individual consisten en la acumulación de los aportes previsionales en cuentas individuales, administradas por empresas privadas, cuyo saldo, aportes más rentabilidad, es utilizado para financiar las propias prestaciones previsionales.[7]

La principal diferencia entre un sistema de capitalización individual y un sistema de reparto, es la forma de financiamiento de las pensiones. En el sistema de reparto las pensiones se financian en parte con los aportes que realizan los trabajadores, el patrono y el Estado, por lo tanto, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. En el sistema de capitalización individual la pensión de cada trabajador se financia con el aporte particular de cada uno y los rendimientos que haya generado. El sistema de capitalización individual se rige por los siguientes principios:

a) Protección del ahorro individual

El sistema de capitalización individual, como su nombre lo dice, promueve el ahorro para la pensión con base en el objetivo del beneficio personal. Este sistema de pensiones surgió como complemento a los sistemas de beneficio definido, en los que prevalece el concepto de solidaridad intergeneracional. Así, en la capitalización individual las pensiones de hoy se pagan con las cuotas de los hoy aportantes.

En el sistema de capitalización individual, cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las administradoras realizan con los recursos de los fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. De esta forma se "inmuniza" el ahorro personal del efecto de la solidaridad propia de los sistemas de beneficio definido.

b) Gestión privada

Típicamente los sistemas de capitalización individual son administrados por entidades privadas creadas, reguladas y supervisadas con ese objetivo, debiendo mantener los recursos de los fondos de pensiones separados de los recursos de la administradora.

Además deben cumplir con requisitos para su funcionamiento y en particular de aportación de capital regulatorio por parte de los socios. Dichas entidades cuentan con sistemas especializados para la gestión de estos fondos de pensiones.

c) Garantías

En los fondos de capitalización individual no es correcto hablar de garantías, dado que son fondos expuestos a los mercados financieros[8], cuyos efectos en un momento pueden disparar la rentabilidad, pero en otros acarrear pérdidas.

7 AIOS (2007).

8 Técnicamente hablando, todos los fondos de pensiones que forman un fondo administrado están sujetos a riesgos financieros. La diferencia es que en los fondos de capitalización individual, el riesgo financiero es asumido por el ahorrante, mientras que en los fondos de capitalización colectiva, el riesgo lo asume el ente patrocinador, generalmente el Estado.

Los gestores de estos Fondos deben procurar mantener un equilibrio entre exposición al riesgo y rentabilidad, administrando con pericia técnica y cautela los recursos dados en custodia, con el objeto de obtener beneficios para sus afiliados.

A pesar de lo anterior, las legislaciones de algunos países establecen garantías explícitas por parte del Estado, tanto de rentabilidad mínima como de protección de los aportes. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica el artículo 41 de la Ley 7983, Ley de Protección al trabajador, estable que:

> *"Las operadoras de pensiones serán responsables, solidariamente, por las pérdidas que puedan sufrir las aportaciones y los rendimientos de los trabajadores cotizantes al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, derivadas de actos dolosos o culposos de sus funcionarios y empleados, declarados así en la vía judicial. En estos casos, las operadoras responderán con su patrimonio, sin perjuicio de las acciones administrativas o penales que puedan caber por estos hechos.*
>
> *En todo caso, las operadoras deben responder por la integridad de los aportes de los trabajadores y cotizantes con su patrimonio y si este resulta insuficiente para cubrir el perjuicio, una vez agotadas todas las instancias establecidas por ley, el Estado realizará la compensación faltante de tales aportes y procederá a liquidar la operadora, sin perjuicio de posteriores acciones penales y administrativas."*

2.5 Riesgos asumidos por cada modelo de financiamiento

Los principales riesgos a que están expuestos los sistemas de pensiones, según su modelo de financiamiento son:

Beneficio definido	Contribución definida
Riesgo de natalidad	
Riesgo de longevidad	
Riesgo político	
Riesgo de diseño	
Riesgo operacional	
Riesgos asociados al mercado financiero	
Riesgos asociados al mercado laboral	
Riesgos asociados al contexto económico (crisis económicas - inflación)	

Sin embargo, quien asume tales riesgos es el patrocinador del régimen en los sistemas de beneficio definido y el afiliado en los sistemas de contribución definida.

2.6 Sistemas de financiamiento de las pensiones alrededor del mundo: actualidad y tendencias.

A continuación, en el cuadro 1 se señalan algunos sistemas de financiamiento para pensiones en diferentes partes del mundo. Como puede observarse, lo tradicional ha sido que los regímenes de beneficio definido son de administración pública y los de contribución definida son administrados de forma privada.

Además, también ha sido práctica común que los países posean solo un sistema de financiamiento obligatorio o que los esquemas de capitalización individual hayan sustituido a los de beneficio definido. Costa Rica es una excepción pues creó un sistema mixto, en donde conviven, en su sistema de financiamiento, fondos de pensiones gestionados de forma pública (beneficio definido) y administrados de forma privada (contribución definida).

Cuadro 1
Sistemas de financiamiento de pensiones en países seleccionados, 2014

País	Administración	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Tendencia
Costa Rica	Público	No definida	Definida	BD	Conservar
	Privado	Definida	No definida	CD	
Perú	Público	No definida	Definida	BD	Conservar
	Privado	Definida	No definida	CD	
Colombia	Público o privado	Definida	No definida	CD	
Chile	Privado	Definida	No definida	CD	1981: se eliminó el régimen de reparto y pasó a RCI. Actual: Estado garantiza pensión mínima.
México	Privado	Definida	No definida	CD	
Argentina	Público	No definida	Definida	BD	En 2008 se eliminó RCI
USA	Público	No definida	Definida	BD	Conservar
Canadá	Público	No definida	Definida	BD	Conservar
España	Público	No definida	Definida	BD	Conservar

*BD: Beneficio definido
RCI: Régimen de capitalización individual (contribución definida)

2.7 Recuento de los orígenes de los distintos regímenes en América Latina

En inicios del Siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos constituyeron sus sistemas de pensiones de beneficio definido y bajo la modalidad de financiamiento de reparto. Los primeros países latinoamericanos en constituir sus sistemas de pensiones fueron Uruguay, Argentina, Chile y Brasil, entre los años 1910 a 1930. Les siguieron México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Costa Rica y Venezuela,

entre 1940 y 1950. Y de último se incorporaron El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala y Honduras, entre 1960 y 1970.

Estos sistemas de pensiones fueron gestionados y administrados por instituciones públicas de seguridad social, por medio de las cuales el Estado se encargaba de otorgar una variedad de seguros y prestaciones.

En sus albores, los ingresos por contribuciones de los trabajadores eran bastante superiores a las prestaciones otorgadas. Así,

> *"(…) existían todos los incentivos políticos para que los gobiernos plantearan tasas de aportación bajas y pensiones generosas. Con el paso de los años, a medida que una mayor cantidad de personas comenzaba a jubilarse, se producía en paralelo una transición demográfica hacia una sociedad con mayor esperanza de vida. Ello reducía la posibilidad técnica de entregar sosteniblemente los mismos niveles de pensiones bajo las reglas existentes."*[9]

Si bien era evidente la necesidad urgente de realizar reformas para restaurar la sostenibilidad de los sistemas (disminuir beneficios, aumentar cotizaciones, incrementar edad de pensión), la práctica tendió a mantener las condiciones existentes, *"(…) y en algunos casos, a incrementar las pensiones, llevando a que los gobiernos financiaran los números en rojo de los sistemas de pensiones a través de mayores déficit fiscales."*[10]

Para añadir al problema, surgieron eventos que redujeron el potencial de crecimiento de los países e incentivaron una transformación de la estructura del mercado laboral:

a) *"(…) políticas económicas desafortunadas; la escasa disciplina fiscal y monetaria generó contextos de altas inflaciones y con ello, enormes distorsiones entre los agentes económicos."*

b) *"(…) políticas que si bien perseguían buenas intenciones, estaban muy alejadas del funcionamiento de los mercados y a la postre generaron mayores ineficiencias en los mercados, como por ejemplo: aquéllas dirigidas a proteger en exceso al trabajador, limitando el despido e incrementando los salarios mínimos por encima de la productividad laboral, con lo cual se desincentivaron las contrataciones, aumentaron las tasas de desempleo y se fue expulsando una parte importante de la población hacia la informalidad."*[11]

Además, se hicieron evidentes problemas adicionales como:

> *"(…) la mala gestión del Estado en aquél entonces y la poca transparencia en el funcionamiento de los sistemas de protección social; en efecto, en casi todos los casos, la gestión financiera de los fondos de pensiones era poco eficiente, llevando a que los rendimientos reales de los activos gestionados reflejaran rentabilidades negativas. También se tomaron decisiones más inclinadas a los*

9 Escrivá et al (2010), página 13.

10 Escrivá et al (2010), página 13.

11 Escrivá et al (2010), página 13.

intereses políticos o como consecuencia de premuras coyunturales, llevando en muchos casos, a que los fondos de jubilación fueran utilizados para el desarrollo de obras públicas o gastos corrientes del gobierno central."[12]

La combinación de estos elementos llevó a que países llegaran a situaciones de insostenibilidad de sus sistemas de pensiones, con lo que se generó la necesidad de reformas integrales en ellos.

"(...) Así surgió la necesidad de realizar cambios paramétricos necesarios para la viabilidad financiera de los sistemas públicos (postergar la edad de jubilación, incrementar las contribuciones, limitar la jubilación anticipada, racionalizar los beneficios de manera acorde al perfil actuarial, entre otras). No obstante, también se consideró esencial la incorporación de cambios estructurales con la implementación de planes de pensiones basados en cuentas individuales de ahorro obligatorio."

"(...) Chile, Colombia, México y Perú decidieron ajustar sus sistemas de reparto de beneficios definidos (en algunos casos eliminándolos) incorporando uno de cuentas individuales. Cada uno lo hizo adecuándose a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social. Este cambio trasformaba fundamentalmente el plan tradicional de reparto bajo gestión pública, por uno de carácter individual con la participación de agentes privados especializados en la gestión del ahorro para la jubilación."

a) *"(...) El plan de cuentas individuales de contribución definida (CD) fue implantado bajo diferentes modalidades":*

b) *"(...) Sustitutivo, supone el cierre del sistema de reparto y basa el nuevo plan en cuentas individuales y administración privada."*

c) *"(...) Paralelo, conserva el plan de reparto pero en competencia con el plan de cuentas individuales de ahorro.", y*

d) *"(...) Mixto, los componentes de reparto y de cuentas individuales, se complementan y su gestión puede ser repartida entre el Estado y el sector privado".*[13]

12 Escrivá et al (2010), página 14.

13 Escrivá et al (2010), páginas 14 y 15.

3 DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE COSTA RICA

3.1 El sistema nacional de pensiones hasta los años noventa

3.1.1 Ley n°. 21, Ley general de educación común[14]

La primera ley aprobada en Costa Rica relacionada con el tema pensional data del 11 de junio de 1886 y con ella se crea el primer fondo de pensiones, destinado a los educadores costarricenses:

> *"Art. 50.– Los maestros titulados que después de diez años de servicios consecutivos se viesen en la imposibilidad de continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad, gozarán de una pensión vitalicia igual a la mitad del sueldo que perciban; si los servicios hubiesen alcanzado a quince años, tendrán de pensión tres cuartas partes de su sueldo; pasando de veinte años, el maestro que quisiere retirarse por cualquier causa, tendrá derecho al sueldo íntegro como pensión de retiro.* (Subrayado no está en el original)
>
> *Art. 51.– Estas pensiones serán pagadas de las rentas del fondo escolar de pensiones, el cual será formado con las sumas que la Nación, los particulares o las asociaciones destinen a este objeto, y con el uno por ciento anual del sueldo que corresponda a los maestros, que será descontado cada trimestre.*
>
> *Art. 52.– El fondo escolar de pensiones será administrado por el Ministerio de Instrucción, con total separación del Tesoro Nacional.*
>
> *Art. 53.– Las pensiones expresadas en el artículo 50, no podrán ser acordadas antes de diez años de promulgada esta ley".*

La Ley n°. 21 fue reformada el 21 de agosto de 1916, con la reforma a la Ley general de educación común, Ley n°. 59, con la cual se reformaron los artículos 50,51 y 53 de la siguiente forma:

> *"Artículo 50.– a) Los maestros con título o sin él que deseen retirarse de la enseñanza, tienen derecho a gozar de, una pensión vitalicia en conformidad con las reglas siguientes:*

14 Portal de Historia de Costa Rica (2010).

"(...)

b) Los maestros, con título o sin él, que se vean en imposibilidad de continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad, tienen derecho a una pensión vitalicia del veinticinco por ciento del sueldo de su categoría, si hubieren servido cinco años, y este porcentaje irá aumentando en un cinco por ciento por cada año más de funciones, hasta llegar, al cabo de veinte años, a la totalidad de su dotación.

(...)

El fondo de pensiones de educación primaria acrecerá con el cuarenta por ciento de las entradas establecidas en los incisos a) y c) de este artículo y, además, con el cincuenta por ciento de la entrada establecida en el inciso b).

Artículo 53.– Con los intereses del capital consolidado en el Tesoro Público y que en lo sucesivo se consolide y, además, con el cincuenta por ciento de lo destinado a Enseñanza Primaria en el artículo 51, se pagarán las pensiones de derecho concedidas y que en adelante se concedan al Magisterio Nacional. Toda solicitud de pensión será tramitada en el Ministerio de Instrucción Pública; y para otorgarlas se dará preferencia a los maestros enfermos, y a los que acrediten mayor cantidad de años de servicio.

Artículo II.– Los profesores de segunda enseñanza gozarán de las ventajas de lo dispuesto por esta ley, si contribuyen con el uno por ciento mensual de su sueldo a la creación del Fondo de Pensiones; pero éstas no se le empezarán a pagar antes del año de 1926.

Artículo III.– Los maestros que por leyes especiales estén disfrutando de alguna pensión de retiro, podrán acogerse –si lo desearen– a las disposiciones de la presente ley, haciendo la manifestación del caso, por escrito, a la Secretaría de Instrucción Pública.

Artículo IV.– Esta ley surtirá sus efectos desde su publicación, excepto en lo que establece el artículo 53 que empezará a regir en enero de 1917".

3.1.2 Ley general de pensiones

La Ley n°14 del 2 diciembre de 1935 indica que las pensiones a cargo del Tesoro Nacional o cualquiera otra de las dependencias de la Administración Pública, son de dos clases:

i. **Pensiones de derecho**; particularmente:

- *"Las que se concedan de conformidad con las disposiciones vigentes de la Ordenanza para el Ejército No. 6 de 14 de enero de 1898.*
- *Las que se asignen en virtud de la Ley No. 27 de 3 de julio de 1905, sobre pensiones a guardas fiscales y sus reformas posteriores.*

- *Las que se señalen con base en el Decreto No. 76 de 29 de junio de 1909 sobre pensiones a músicos de las Bandas Militares y sus modificaciones.*
- *Las que se paguen de conformidad con el Decreto No. 21 de 9 de junio de 1921 a las viudas, hijos y padres de los oficiales y soldados que fallecieron en las acciones del Río Coto o que se inhabilitaran para el trabajo con motivo de las mismas.*
- *Las que se otorguen de acuerdo con la Ley de Pensiones y Jubilaciones de Maestros y Profesores de 14 de agosto de 1923 y sus modificaciones.*
- *Las que se concedan de conformidad con el Decreto No. 2 de 9 de mayo de 1929 a los soldados de la Campaña Nacional de 1856-1857.*
- *Las que se concedan de acuerdo con el Decreto No. 84 de 10 de julio de 1931, a los damnificados con motivo de los sucesos ocurridos en San Ramón.*
- *Las que se otorguen conforme a la Ley No. 64 de 25 de julio de 1932, sobre empleados del Registro Público, y sus reformas.*
- *Las que se asignen con base en cualquier otro Decreto posterior que establezca fondos propios para el pago de pensiones a quienes reúnan los requisitos que en las mismas leyes se indiquen.*
- *Las que han sido asignadas por el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley No. 105 de 9 de agosto de 1928".*

ii. Pensiones de gracia, que son las jubilaciones, gratificaciones o auxilios del Tesoro Público para personas que carecen de recursos propios para vivir y de parientes obligados a darle alimentos.

En la precitada Ley se establece que: *"Ninguna pensión de gracia será menor de doscientos colones (¢200,00) mensuales. En el caso de concurrencia de grupos o partes en un mismo grupo, salvo los casos de hijos de soldados de la Campaña Nacional, la pensión se prorrateará.*

Toda pensión de gracia existente de más de doscientos colones (¢200,00), será reducida de hecho a esta suma"

3.1.3 La ley del Poder Judicial y cambios posteriores

La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) n°. 34 del 9 de junio de 1939, crea el fondo de pensiones para los servidores judiciales. Es un régimen básico y público, por lo que es sustituto del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y es regulado por la Superintendencia de Pensiones, de conformidad con lo establecido en la Ley del régimen privado de pensiones complementarias, N° 7523 y la Ley de protección al trabajador, N° 7983.

El régimen de pensiones y jubilaciones de los servidores judiciales está normado en los artículos del 224 al 242 de la Ley n°34. Este régimen ha recibido algunas reformas a través del tiempo; por ejemplo, con la Ley n°. 6152 del 18 de noviembre de 1977 se crea la Dirección Administrativa; y con la Ley n°. 7333 del 5 de mayo de 1993, vigente desde el 01 de enero de 1994, se introdujeron nuevas reformas.

Mediante la Ley n°.7605 del 02 de mayo de 1996, se modifica el artículo 236 de la LOPJ en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento del fondo y el numeral 1 dice "*El nueve por ciento (9 %) de todos los sueldos de los servidores judiciales activos, así como de las jubilaciones y pensiones a cargo del Fondo. Este porcentaje se retendrá, mensualmente. Por razones de necesidad del Fondo y con base en estudios actuariales, la Corte podrá aumentar dicho porcentaje hasta un quince por ciento (15 %)*") y en el numeral 2 se estipula que *"El monto establecido como aporte del Estado para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, y el que determine el Poder Judicial como patrono. Estos porcentajes se ajustarán proporcionalmente, conforme a los incrementos que la Corte acuerde con el aporte de los trabajadores".*

El régimen recibe una contribución tripartita, según el artículo 236 de LOPJ, en donde el 10 por ciento proviene de los sueldos (ordinarios y extraordinarios) de los servidores judiciales activos, así como de los pensionados y jubilados del régimen. El Estado aporta el 0,41 por ciento de los sueldos (ordinarios y extraordinarios) y el Poder Judicial en su condición de patrono aporta el 12,75 por ciento[15] de los sueldos (ordinarios y extraordinarios).

La Sala Constitucional mediante voto n°. 9281-99, del 25 de noviembre de 1999, anuló como fuente de recursos para el fondo el numeral 3 del artículo 236 de LOPJ *("Los intereses que produzcan los depósitos judiciales por concepto de gastos administrativos. El cincuenta por ciento (50 %) de los intereses que generen esos depósitos, durante el tiempo en que el proceso estuvo activo, deberán ser girados a quien deba devolverse el depósito. El resto de los intereses los percibirá el Fondo por igual concepto").*

Asimismo, la Sala Constitucional con la resolución n°. 10817-2001 del 24 de octubre de 2001, anuló también el contenido del numeral 5 como fuente de ingresos para el fondo; el artículo 236 de la LOPJ ("*Los intereses que generen la inversión de los depósitos judiciales, pertenecientes a juicios abandonados por más de cuatro años, según la distribución que se indica en el artículo siguiente").*

Los beneficios se regulan en los artículos 224 y 226 de la LOPJ que se refieren a las condiciones para acceder a la jubilación; en el 228 se desarrolla el tema de la jubilación por invalidez. En el artículo 230 se considera la pensión por muerte del servidor judicial en el ejercicio de sus funciones y el artículo 232 la pensión por muerte del afiliado al régimen en su condición de trabajador activo, pensionado o jubilado. La edad para la jubilación se establece en el artículo 224 de la LOPJ que señala:

15 Esta es la tasa vigente al 31 de diciembre de 2013. Se acordó un incremento de 0,5 por ciento para el afiliado y el pensionado, y un 0,5 por ciento el patrono, por semestre a partir de enero de 2013, con lo cual la aportación del trabajador se elevaría a 11 por ciento y la del patrono a 13,75 por ciento a partir del segundo semestre de 2014.

> *"Los servidores judiciales podrán acogerse a una jubilación igual al salario promedio de los últimos veinticuatro mejores salarios mensuales ordinarios, devengados al servicio del Poder Judicial, siempre que hayan cumplido sesenta y dos años de edad y el número de años trabajados para la Administración Pública sea al menos de treinta...".*

Sin embargo, en la práctica el requisito de edad que ha utilizado el fondo es de 60 años, porque en el artículo XX de la misma Ley se establece esta edad. La normativa del fondo, contempla la posibilidad de la jubilación proporcional, el artículo 225 de la LOPJ indica:

> *"Si el retiro se produjere al cumplir treinta o más años de servicio, pero sin haber cumplido los sesenta años de edad, la jubilación se calculará en proporción a la edad del servidor...y si el retiro se produjere al cumplir el servidor sesenta o más años de edad, pero antes de cumplir treinta años de servicio, la jubilación se acordará en proporción a los años laborados, siempre que el número de años servidos no sea inferior a diez".*

Adicionalmente, el Artículo 226 establece *"Los servidores judiciales que sean separados de sus cargos para el mejor servicio público y los funcionarios de período fijo que no sean reelegidos, tendrán derecho a la jubilación, siempre que el tiempo servido por ellos exceda de diez años".*

Es importante destacar que el artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se modificó con el voto 01625 del 27 de enero de 2010, en lo que se refiere a la eliminación del tope de pensión *"...se anula por inconstitucional la frase del artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que dice: "...En ningún caso, el monto de la jubilación podrá exceder del equivalente al ingreso de un diputado, entendiéndose por ingreso las dietas y los gastos de representación".*

Desde abril de 2013, ante los serios problemas de sostenibilidad financiera y actuarial que presenta el régimen[16], el Consejo Superior del Poder Judicial está analizando un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, la Corte Plena aprobó un incremento de los aportes que realizan los partícipes del régimen (trabajadores activos, jubilados y pensionados) de 0,50 por ciento semestral; el objetivo es que en el año 2014, el aporte patronal se ubique en 13,75 por ciento y el de los afiliados activos y el de los jubilados y pensionados sea de 11 por ciento.

De igual forma la Corte Plena del Poder Judicial tomó la decisión de modificar la ley para que los servidores judiciales no se puedan pensionar a los 55 años con 30 años de servicio y de esa forma aplicar como corresponde lo que indica el artículo 224 de la LOPJ que la edad de pensión es de 62 años. Sin embargo, el proyecto de ley aún no ha sido presentado a la Asamblea Legislativa.

---

16 Melinsky (2012) indica: "Consecuencia de los déficits operativos anuales proyectados, el Fondo deberá utilizar los recursos de sus inversiones, inicialmente los intereses y luego el capital mismo, por lo que en las proyecciones de la evolución del Patrimonio Neto, se tiene en todos los casos un año crítico (consumo íntegro del PN, extinción de las inversiones) hacia el año 2026 lo que habrá de imposibilitar el pago íntegro de los beneficios a los beneficiarios actuales y futuros".

3.1.4 Creación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte[17]: 1947 y cambios posteriores

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte se fundamenta en los principios de la seguridad social y brinda cobertura ante las contingencias de la invalidez, vejez y la muerte. En el análisis retrospectivo del RIVM de la "*Evaluación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y de una opción de Reforma*", elaborada por el M.Sc. Rodrigo Arias en diciembre de 2002 se citan, dentro de las principales reformas del régimen las siguientes:

> *"Desde su creación en julio de 1947, el SIVM ha sufrido diversas reformas, algunas de ellas para aumentar su cobertura y otras para modificar el perfil de beneficios y requisitos.*
>
> *Durante los primeros años el SIVM ofreció cobertura únicamente a los empleados públicos, quienes podían retirarse por vejez a los 65 años de edad con 180 cuotas mensuales aportadas. Durante el período que va de 1960 a 1980 la cobertura se extendió a todo el país.*
>
> *En el año 1971 se redujo la edad mínima de retiro a 60 años de edad con 300 cotizaciones mensuales[18], en 1980 se redujo la edad mínima de retiro a 57 años con 408 cotizaciones mensuales. Finalmente, en 1984 se redujo la edad mínima de retiro en el caso de las mujeres, a los 55 años con 408 aportes mensuales.Las principales reformas reglamentarias del SIVM realizadas a partir del año 1990 tuvieron lugar en los años 1990, 1995, 1996 y 2000."* (Anexo 1)

En el año 2005, el RIVM experimentó una fuerte reforma, ante la transición demográfica y el envejecimiento de la población que inciden directamente en la sostenibilidad financiera y actuarial del régimen. Así, la edad de pensión se fijó en 65 años y 300 cuotas mensuales, la pensión anticipada es posible para las mujeres de 59 años y 11 meses con 450 cotizaciones y para los hombres con 61 años y 11 meses y 462 cotizaciones.

Es posible también la pensión anticipada para los hombres a partir de 62 años y para las mujeres a partir de 60 años, con al menos 300 cotizaciones; sin embargo, este anticipo de pensión tiene un costo pues reduce la pensión en 1,75 por ciento por cada trimestre anticipado[19].

Los beneficios del RIVM oscilan entre 43,0 por ciento y 52,5 por ciento del salario de referencia (el cual se determina de conformidad según el nivel salarial) con base en las últimas 240 cotizaciones, más 0,0833 por ciento por cada cotización adicional (o sea, un 1 por ciento adicional de tasa de reemplazo por año cotizado por encima de las 240 cotizaciones, o sea 20 años). Los cambios incorporados en las reformas de 2005 se presentan en los cuadros 2 y 3.

---

17 Ley n°. 17 del 22 de octubre de 1943.

18 "Permitiendo el retiro a los 65 años de edad con 120 cotizaciones mensuales".

19 Sin embargo, la pensión anticipada está causando un alto costo al RIVM porque la pensión recibida se acotó a la mínima, con lo que las personas que no lograrían llegar a la pensión mínima tienen hoy la posibilidad de recibir el mismo monto de pensión pero de forma anticipada.

Cuadro 2
Reformas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, 2005

<table>
<tr><th>Aspecto</th><th>Situación anterior</th><th>Situación actual</th></tr>
<tr><td>Requisito mínimo jubilación</td><td>65 años y 240 cuotas.</td><td>65 años y 300 cuotas.</td></tr>
<tr><td>Requisito mínimo pensión anticipada vejez</td><td>Hombres: 61 años y 11 meses con 462 cuotas.
Mujeres: 59 años y 11 meses con 466 cuotas.</td><td>Hombres: 61 años y 11 meses con 462 cuotas.
Mujeres: 59 años y 11 meses con 450 cuotas.</td></tr>
<tr><td>Nueva modalidad pensión anticipada vejez</td><td>No existía</td><td>300 cuotas con 60 años las mujeres y 62 los hombres. La pensión se reduce 1,75 por ciento por cada trimestre anticipado.</td></tr>
<tr><td>Requisito mínimo pensión reducida jubilación</td><td>No existía</td><td>65 años y 180 cuotas.</td></tr>
<tr><td>Requisito mínimo pensión proporcional de invalidez</td><td>No existía</td><td>Haber cotizado 60 cuotas.</td></tr>
<tr><td>Salario de referencia</td><td>Promedio de los 48 salarios más altos devengados en los últimos 60 meses y efectivamente cotizados.</td><td>Promedio de los últimos 240 salarios cotizados, actualizados por inflación.</td></tr>
<tr><td>Cuantía de la pensión</td><td>La pensión mensual por vejez o invalidez consta de:
a) Una cuantía básica igual al 60 por ciento del salario base por las primeras 240 cuotas.
b) Una cuantía adicional que consiste en un incremento de 0,0835 por ciento del salario de referencia, por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240.</td><td>a) Cuantía básica: variable, dependiendo del salario real, calculado como el promedio de los últimos 60 meses cotizados y actualizados por inflación. Se establece una cuantía básica por las primeras 240 cuotas, según la siguiente tabla:
<table>
<tr><th>Salario Promedio real</th><th>Cuantía Básica</th></tr>
<tr><td>Menos de dos salarios mínimos</td><td>52,5%</td></tr>
<tr><td>De dos a menos de tres salarios mínimos</td><td>51,0%</td></tr>
<tr><td>De tres a menos de cuatro salarios mínimos</td><td>49,4%</td></tr>
<tr><td>De cuatro a menos de cinco salarios mínimos</td><td>47,8%</td></tr>
<tr><td>De cinco a menos de seis salarios mínimos</td><td>46,2%</td></tr>
<tr><td>De seis a menos de ocho salarios mínimos</td><td>44,6%</td></tr>
<tr><td>De ocho y más salarios mínimos</td><td>43,0%</td></tr>
</table>
b) Tanto en el caso de vejez como de invalidez se incluye una cuantía adicional de 0,0833 por ciento sobre el salario promedio de referencia por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240.</td></tr>
<tr><td>Beneficio por postergación</td><td>a) Durante el primer año, 1,5 por ciento por cada trimestre postergado.
b) Durante el segundo año, 2,0 por ciento por cada trimestre postergado.
c) Durante el tercer año y los siguientes, 2,5 por ciento por cada trimestre postergado.</td><td>0,1333 por ciento por mes sobre el salario promedio (1,6 por ciento por año).</td></tr>
<tr><td>Cotización</td><td>Patrono: 4,75 por ciento
Trabajador: 2,5 por ciento
Estado: 0,25 por ciento</td><td>Incremento de la cotización total en 0,5 por ciento cada 5 años, a partir del año 2010, hasta llegar a 10,5 por ciento en el año 2035. El incremento deberá cubrirse en forma tripartita e igualitaria.</td></tr>
</table>

Fuente: CCSS (2005) Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

Cuadro 3
Gradualidad de personas con 45 a 54 años en la reforma al RIVM, 2005

Edad	Cuotas requeridas a los 65 años	Cuantía básica por estrato de ingreso							Cuantía adicional
		1	2	3	4	5	6	7	
54	246	52,2	52,1	51,9	51,8	51,7	51,5	51,4	0,88
53	252	52,2	52,0	51,7	51,4	51,1	50,8	50,5	0,89
52	258	52,2	51,9	51,4	51,0	50,6	50,1	49,7	0,91
51	264	52,2	51,8	51,2	50,6	50,0	49,4	48,9	0,92
50	270	52,2	51,7	50,9	50,2	49,5	48,7	48,0	0,93
49	276	52,2	51,5	50,7	49,8	48,9	48,1	47,2	0,94
48	282	52,2	51,4	50,4	49,4	48,4	47,4	46,3	0,95
47	288	52,2	51,3	50,2	49,0	47,8	46,7	45,5	0,96
46	294	52,2	51,2	49,9	48,6	47,3	46,0	44,7	0,98
45	300	52,2	51,1	49,7	48,2	46,7	45,3	43,8	0,99

Fuente: CCSS (2005) Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

También se establece en el año 2007 la pensión proporcional de vejez para las personas que llegan a los 65 años de edad, pero que no han cotizado las 300 cuotas mínimas; el objetivo fue alinearse con las normas mínimas de Seguridad Social establecidas en el convenio 102 de la OIT, pues la CCSS consideró necesario que las personas que hayan logrado cotizar un mínimo de 15 años al RIVM puedan disfrutar de una pensión contributiva proporcional al cumplir 65 años. Esta pensión se calcula como una proporción de las cuotas aportadas entre 300, como más adelante se comenta. Además, se creó la figura de trabajador independiente y se ordenaron las pensiones por invalidez, las cuales en el pasado llevaron a otorgar este beneficio de manera descontrolada.

En el año 2013, la Junta Directiva de la CCSS solicitó a la Gerencia de Pensiones que realice un estudio de corto plazo y una propuesta de reforma al RIVM, dado que el retiro anticipado está afectando la sostenibilidad financiera y actuarial del RIVM.

3.1.5 Ley 2248 del Magisterio Nacional

Esta Ley se promulgó el 5 de setiembre de 1958 y con ella se crea la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, como ente público no estatal, con competencias para administrar los regímenes de pensiones del Magisterio Nacional.

De conformidad con esta Ley, también se crea el Régimen de Reparto que es transitorio, especial y sustitutivo del seguro obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte, creado por la Ley n°. 17, del 22 de octubre de 1943. De conformidad con lo que establece su artículo 30, su adscripción es voluntaria.

En el Régimen Transitorio de Reparto (RTR) la administración financiera está bajo la responsabilidad del Estado y el pago de las prestaciones se realiza con cargo al Presupuesto Nacional. Están cubiertas por este Régimen todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con anterioridad al 15 de julio de 1992 o hayan nacido antes del 1º de agosto de 1965.

Las personas que adquieren el derecho de jubilación bajo el amparo de esta Ley, son aquellos trabajadores de la educación que al 18 de mayo de 1993, cumplan con 19 años y 6 meses de servicio en educación, de conformidad con las bonificaciones que este marco normativo permite y que cumplan con el tiempo de servicio requerido ya sean 25 años (si laboró 10 años consecutivos o 15 no consecutivos en enseñanza especial, zona incómoda e insalubre, horario alterno o educación nocturna como recargo) o 30 años de servicio.

La cotización que establece esta Ley es tripartita: 5 por ciento el trabajador, 5 por ciento patrono y 5 por ciento el Estado. El monto de la pensión es un 100 por ciento del mejor salario de los últimos 5 años, sin que el monto de la pensión supere el salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica (monto máximo de pensión), con treinta anualidades y dedicación exclusiva. Sin embargo, esta limitación puede ser superada postergando la jubilación. Esta Ley estuvo vigente hasta el 18 de mayo de 1993, por lo que el RTR está cerrado.

3.1.6 Los regímenes especiales

Estos regímenes nacieron bajo el patrocinio de instituciones públicas "*con el propósito de brindar a sus funcionarios ciertos incentivos adicionales que no se contemplaban en el régimen de IVM*"[20].

A partir de la década de los años ochenta ocurre una serie de modificaciones a los denominados regímenes especiales y en el año 1990 la mayoría ya había alcanzado su madurez y se encontraban con serios problemas financieros, técnicos y de diseño. Por ejemplo, el Sistema de Pensiones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se creó con base en la Ley n°. 19 de 1944 y según señala Cartín (1991), al finalizar el año 1990 en esa entidad no se había realizado un solo estudio actuarial:

> *"Ante el acelerado crecimiento de los pagos anuales en pensiones de los Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional y la inexistencia de estudios actuariales y técnicos que permitieran conocer más objetivamente la situación económica de esos regímenes, el Ministerio de Hacienda solicitó en agosto de 1989 a la Misión Económica de los Estados Unidos en Costa Rica de la Agencia*

20 Briceño y Cardoza (1997) indica: "Desde la creación de la CCSS, en Costa Rica se pretendió que solo existiese un sistema que cubriese a toda la población asalariada, pero esto se rompió con la formación de los llamados Regímenes Especiales de Pensiones. Estos fueron surgiendo desde el interior de algunas instituciones públicas con el propósito de brindar a sus funcionarios ciertos incentivos adicionales que no se contemplaban en el régimen de IVM. De los regímenes especiales existentes en el país el más importante es sin duda el del Magisterio Nacional, tanto por su trayectoria histórica como por el número de sus cotizantes y pensionados".

para el Desarrollo Internacional, el apoyo para financiar estudios actuariales de los principales Regímenes Especiales de Pensiones del Sector Público cargados al Presupuesto Nacional".

Un objetivo primordial que se buscaba era:

"...desarrollar un sistema nacional de pensiones más unificado que permita parar el crecimiento geométrico de los costos de los Regímenes Especiales que disminuyen significativamente los limitados recursos del Tesoro Nacional."

Como se puede observar en el cuadro 4, la falencia del diseño permitía que en los regímenes especiales las personas se pensionaran con tasas de reemplazo altas y a edades tempranas pues eran regímenes de tiempo de servicio; además, el salario de referencia para el cálculo de pensión no consideraba toda la historia laboral sino las últimas cotizaciones y en los casos más extremos, el salario más alto de los últimos años de servicio, con el consecuente incremento en el gasto de pensiones por parte del Estado.

Cuadro 4
Regímenes especiales: Comparación de requisitos, fórmula de cálculo y tipo de beneficio, 1990[21]

Régimen	Años de Servicio	Edad Mínima	Salario Base (SB)	Fórmula Cálculo del Monto
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Ley n°.19 del 4 de noviembre de 1944.	30	50	Promedio 12 sueldos mejores y pluses devengados en el período	100 por ciento SB
Hacienda. Ley n°.148 del 23 de agosto de 1943.	30	50	Sueldo y sus incrementos consignados en el Presupuesto	100 por ciento SB
Comunicaciones. Ley n°.4 del 29 de setiembre de 1940.	30	50	Promedio de salarios de los últimos 12 meses	100 por ciento SB
Registro Nacional. Ley n°.5 del 16 de setiembre de 1939.	30	No hay	Sueldo asignado en el Presupuesto	100 por ciento SB
Poder Judicial	30	55	Promedio salario último año de servicio	100 por ciento SB
Magisterio*	30	No hay	Mejor salario de los últimos 5 años, más el promedio de sobresueldos.	100 por ciento SB
IVM (CCSS) No es un régimen especial, se incluye con fines comparativos	469 cuotas 474 cuotas	59,11 meses las mujeres. 61,11 meses los hombres	Promedio de los 48 salarios más altos de los últimos 60 meses	60,0 por ciento SB+0,0835 SB por mes cotizado, en exceso de 240 meses.

* El tiempo de servicio disminuye por haber laborado en enseñanza especial, horario alterno o zona incómoda e insalubre 10 años continuos o 15 años alternos.

Fuente: Cartín (1991). Cuadro #1. En la presente investigación se agregaron las leyes de creación de los regímenes especiales

21 No se detallan todos los regímenes especiales, por ejemplo, la Ley n°.264 de los Empleados del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER). Músicos y Bandas Militares, Ley n°.15 del 15 de diciembre de 1935.

3.2 Las reformas al sistema nacional de pensiones a partir de los años noventa

La implementación de las reformas en el sistema nacional de pensiones (SNP) a partir de los años noventa estuvo precedida por una combinación de factores que finalmente condujeron a la adopción de esas reformas. En primer lugar, la crisis de inicios de los ochenta desmejoró notablemente los indicadores macroeconómicos de la economía costarricense, por el comportamiento de la inflación, el alza en el precio de los hidrocarburos, el aumento en las tasas de interés, el incremento de la devaluación, la reducción de la producción, el incremento del desempleo y el alza en los niveles de pobreza.

En segundo término, el país enfrentó un proceso de transición demográfico más acelerado de lo que se esperaba, el cual era totalmente desfavorable para el sistema nacional de pensiones, pues el envejecimiento de la población amenazaba su sostenibilidad. Esta transformación demográfica ocurrió en un contexto de regímenes de pensiones actuarialmente deficitarios, lo que agravó el problema en regímenes como los del Magisterio Nacional (Transitorio de Reparto) y el de Hacienda.

En este contexto, las autoridades nacionales comprendieron la urgencia de llevar a cabo una reforma integral a la Seguridad Social, con medidas dirigidas hacia una transformación profunda y sostenible del sistema nacional de pensiones. En consecuencia, las principales reformas adoptadas a partir de los noventa en materia de pensiones consistieron en:

- Unificar los regímenes especiales mediante una Ley Marco y prohibir el ingreso de nuevos afiliados a esos regímenes.
- Reformar el régimen de pensiones del Magisterio Nacional, mediante la creación del Régimen de Capitalización Colectiva.
- Aumentar la edad de retiro en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y disminuir los beneficios concedidos, cuyo resumen se presenta en el anexo 1.
- Buscar la modernización de los sistemas administrativos de la CCSS.
- Separar la administración de los seguros de salud y los de pensiones.
- Aprobar la Ley 7523 del 7 de julio de 1995, que creó el régimen voluntario de pensiones complementarias y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), con facultades fiscalizadoras sobre este último régimen y los esquemas de pensión complementaria de las instituciones públicas.
- Aprobar en el año 2000 la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador, cuyos objetivos principales son la transformación del auxilio de cesantía[22] y la reforma al sistema de pensiones, para crear un pilar complementario basado en cuentas individuales y administrados por operadoras de pensiones.

22 Con esta modificación a la cesantía, de la contribución patronal del 8,33 por ciento, un 5,33 por ciento seguirá siendo manejada con las reglas anteriores y el restante 3 por ciento será depositado en un Fondo de capitalización laboral, en cuentas individuales a nombre de cada trabajador, administrado por entidades autorizadas y bajo la supervisión de la SUPEN.

3.2.1 Ley marco de pensiones de 1992: creación del régimen de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional

El 8 de julio de 1992 se aprueba la Ley 7302, conocida como *"Ley marco de pensiones"*, y entra en vigencia a partir del 15 de julio de 1992. Esta Ley crea el régimen de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y así se consolida el otorgamiento de todas las jubilaciones y pensiones de los regímenes contributivos que tenían como base la prestación de servicios al Estado, con anterioridad a la entrada en vigencia de esa Ley[23]. Además, se definió que los funcionarios que ingresen a servir al Estado, con posterioridad al 15 de julio de 1992, pertenecerán al RIVM administrado por la CCSS.

El principal objetivo de la Ley marco fue unificar los llamados regímenes especiales de pensiones (distintos al RIVM) al ser financieramente inviables, entre ellos el de Comunicaciones, Obras Públicas, Registro Nacional, Hacienda y Músicos de Bandas Militares. Las únicas excepciones fueron los funcionarios que pertenezcan al Magisterio Nacional y al Poder Judicial, quienes quedan cotizando a sus respectivos regímenes de pensiones y jubilaciones.

El capítulo II de la Ley marco hace referencia al régimen de pensiones para el cónyuge supérstite de los Beneméritos de la Patria, los autores de los Símbolos Nacionales y las personas galardonadas con el premio Magón y en el capítulo III se desarrolla el tema de las pensiones para los expresidentes de la República. En el capítulo IV se tratan las pensiones de los diputados, régimen que fue derogado de conformidad con

23 Un régimen de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional es definido por la Procuraduría General de la República, en su opinión C-287-2004, como: "Un régimen de pensiones con cargo al presupuesto nacional es aquél en el cual el Estado no ejerce sólo el papel de contribuyente, sino que debe garantizar el pago de las prestaciones (económicas o de cualquier otro tipo) previstas en la legislación respectiva.

En los regímenes con cargo al presupuesto nacional, no existe un Fondo contra el cual se gira el pago de las pensiones, sino que ese giro se hace directamente del presupuesto nacional.

Además, tratándose de regímenes con cargo al presupuesto nacional, el Estado no está obligado a presupuestar y a erogar contribuciones en su condición de patrono o de Estado como tal, pues en esos casos no existe un Fondo al cual girar esos recursos, por lo que sería ocioso que el Estado saque de su presupuesto un dinero que él mismo habría de recibir para el pago de las prestaciones de un régimen específico de pensiones".

Respecto a las particularidades que presentan los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, se ha señalado lo siguiente:

"…los denominados regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional son un conjunto de planes de pensiones con condiciones especiales, creados expresamente para cubrir a ciertos grupos de empleados públicos, pertenecientes a diversas instancias e instituciones del Sector Público. Mediante la Ley Marco de Pensiones (Ley 7302 de 1992) se agruparon en un programa único, formalmente administrado por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo (…) Los regímenes agrupados en este programa se denominan "con cargo al Presupuesto Nacional", en virtud de que la legislación establece que la diferencia entre los aportes y el gasto total debe ser cubierta con recursos del Presupuesto Nacional; es decir, no existen aportes del Estado como patrono ni del Estado como tal, sino que a este corresponde sufragar el déficit del programa."

la Ley 7605 del 2 de mayo de 1996, lo cual significa que ningún diputado elegido por primera vez después de esa fecha podrá beneficiarse de esa ley. Asimismo, el capítulo VI regula el tema de las pensiones e indemnizaciones de guerra, Ley n°.1922 del 5 de agosto de 1955 y sus reformas.

En relación con el Magisterio Nacional, a partir de la vigencia de esta ley no se admiten nuevos cotizantes al Régimen de Reparto que era deficitario y persiste un sistema transitorio, para la población más cercana al cumplimiento de los requisitos para pensionarse, al cual continúan aportando los afiliados activos y los pensionados. Este régimen inició con pensionados y con los aportes nunca se creó un fondo para el pago de pensiones, sino que el dinero recaudado siempre ingresó a las arcas del Estado, el cual se encarga de hacer los pagos de los beneficios. En sus inicios, los aportes eran superiores al pago de pensiones y ese sobrante se utilizó en otros rubros del gasto o inversión estatal. Sin embargo, con el tiempo y al modificarse las condiciones de vida (longevidad de personas, disminución de tasa de natalidad, incremento de beneficios, aumento en el número de pensionados, entre otros), el gasto por el pago de pensiones superó los aportes recibidos y el déficit ha venido siendo asumido por el Estado con cargo al Presupuesto Nacional, con el consecuente impacto sobre impuestos o deuda pública.

De esta forma, el sistema de pensiones del Magisterio Nacional quedó dividido en dos regímenes diferentes: el sistema antes comentado que se denomina Régimen Transitorio de Reparto (RTR) con cargo al presupuesto de la República y el Régimen de Capitalización Colectiva (RCCMN) creado con la Ley 7531 del 10 de julio de 1995[24], cuya administración de los fondos aportados es responsabilidad de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

De acuerdo con la Ley 7531, todas las personas que se desempeñen en el sector de educación, que hayan sido nombradas a partir del 15 de julio de 1992, quedan afiliadas al RCCMN y quienes hayan iniciado labores antes de esa fecha, quedan cubiertos por el RTR. Ambos regímenes se consideran básicos y se financian con aportaciones provenientes del patrono, el trabajador y el Estado.

En cuanto a la administración que hace JUPEMA de las inversiones del RCCMN, ha sido usual que se presente un riesgo de concentración elevado en el portafolio de inversiones, por la adquisición de instrumentos emitidos por el Banco Central de Costa Rica y el Gobierno. Esto es debido a las propias restricciones que la Ley 7531 le impone a JUPEMA. Además, según lo establecido Ley Nº 8721 del 24 de abril de *2009 "Reforma del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional"*, se evidencia un riesgo adicional, inherente a la concesión de créditos, los cuales fueron autorizados por esa legislación.

24 Esta ley ha tenido varias reformas, desde el año 1999 hasta la actualidad.

3.2.2 Ley de Protección al Trabajador: Objetivos y propósitos principales

El 18 de febrero del año 2000 se aprueba la Ley 7083: *Ley de Protección al Trabajador*. Esta ley fue un resultado de un proceso de Concertación Nacional promovido por la administración Rodríguez Echeverría. Dentro de los principios rectores que motivaron esta reforma se pueden citar los siguientes:

- **Finalidad social:** El concepto de seguridad social debe prevalecer y es uno de los aspectos fundamentales a los que un gobierno no puede renunciar a la hora de diseñar e implementar programas para la vejez. Se planteó como un requisito indispensable la inclusión de los efectos redistributivos para este sector y su seguridad, lo cual implicó la búsqueda de una reforma con el menor costo posible para la sociedad.
- **Protección para todos los ciudadanos:** Se trató de ampliar la cobertura del SNP a todos los costarricenses que lleguen a la edad de jubilación, con el fin de mantener la dignidad en la vejez, a favor de los sectores más pobres de la población.
- **Eficiencia en el uso de los recursos:** Se proyectó la necesidad de cumplir con los requisitos de eficiencia económica y operativa, que funcione al menor costo posible y logre la mejor asignación de los recursos, considerando que a los sistemas de seguridad social se les asigna una importante cantidad de recursos públicos.
- **Solución permanente:** Se procuró que la solución fuese de carácter permanente, construyendo un sistema de seguridad social, que se caracterice por su solidez financiera, que sea sostenible en el mediano y largo plazo y que evite al máximo el resultado de los factores adversos que afecten a los regímenes tradicionales.

Derivado de los principios anteriores, la reforma se planteó con los siguientes objetivos:

- Incorporar al menor costo posible un esquema obligatorio de pensión complementaria, basado en cuentas de capitalización individual y debidamente supervisado.
- Incorporar las reformas necesarias para reforzar la solidez financiera del principal régimen básico (RIVM), aumentar su cobertura y mejorar sus instrumentos administrativos.
- Estimular los esfuerzos individuales de ahorro para la jubilación.
- Procurar un costo acorde con la capacidad contributiva.
- Promover la participación activa y prioritaria de los sectores público y privado.
- Instaurar un marco normativo coherente y transparente.

La solución propuesta quedó plasmada en la Ley de Protección al Trabajador, n.°7983[25] y se orientó hacia la constitución de un sistema que estimulara el ahorro para la jubilación y redistribuyera ingreso a favor de los sectores más pobres.

25 Aprobada en el año 2000 con vigencia a partir del 18 de febrero de ese año.

Para esto se optó por una reforma basada en un enfoque multipilar que implicaba, primero, la creación del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarios (ROPC), con financiamiento propio, independiente del Presupuesto Nacional y sin elevar el costo para patronos y trabajadores. La segunda parte consistió en la ampliación de la cobertura del sistema. En tercer lugar, se incorporaron importantes reformas en los sistemas operativos y administrativos para mejorar su eficiencia. Y finalmente, se hizo un cambio fundamental en materia de regulación y supervisión del sistema, mediante el cual se le asigna a la Superintendencia de Pensiones la supervisión de la totalidad de los regímenes de pensiones, tanto básicos como complementarios, dotando a esta institución de los instrumentos necesarios para que lleve a cabo su misión.

En síntesis, con esta reforma se fortalece el principal régimen existente en el país, el RIVM, y se le proporciona a la CCSS instrumentos para mejorar la recaudación y disminuir la morosidad y la evasión, se amplía sensiblemente la cobertura en materia de pensiones, se eleva el nivel de transparencia y se crea el régimen de capitalización individual mediante la redistribución de cargas, por lo que el cambio no implica mayores erogaciones por parte de patrones y trabajadores, pero sí un importante refuerzo financiero para el sistema en el mediano y largo plazo.

En materia de regulación y supervisión, se amplía el ámbito a la Superintendencia de Pensiones, que pasa de supervisar los fondos complementarios de carácter voluntario y los existentes en algunas entidades estatales, a regular, supervisar y fiscalizar la totalidad de regímenes de pensiones, además de las entidades autorizadas a administrar los fondos de capitalización laboral, producto de la reforma en materia de cesantía.

Como una forma de disminuir costos operativos, la ley dispone el funcionamiento de un sistema centralizado de recaudación a cargo de la CCSS, con el que se aprovechan las economías de escala y se imponen algunas reglas para evitar costos innecesarios provocados por el traslado constante y desordenado de una operadora a otra.

A partir de la creación de los planes de pensiones complementarios en 1995 y más precisamente con la implementación de los regímenes de pensiones complementarias, obligatorio y voluntario, contenidos en la Ley de Protección al Trabajador, puede decirse que el sistema nacional de pensiones es de naturaleza multipilar, lo cual significa que existen diferentes niveles o pilares de protección, que cumplen funciones diferentes y complementarias entre sí, y procuran la protección integral de la población en su etapa de retiro.

El esquema multipilar fue ideado y promovido por el Banco Mundial como una alternativa de reforma de los sistemas de pensiones que fuera más allá de la simple transformación de los regímenes de reparto a capitalización individual, lo cual implicaba en la mayoría de los países un elevado costo fiscal. Mediante este esquema se pretende diversificar los riesgos y atenuar los costos de transición que son particularmente altos en países con regímenes de reparto de amplia cobertura.

En esencia, un sistema multipilar es aquel compuesto por regímenes de reparto y de capitalización individual, cada uno de los cuales financia una parte de la pensión total. Estos dos componentes presentan la particularidad de que en el primer caso se trata de un régimen de beneficio definido, mientras que el segundo es de contribución definida. En el sistema unipilar, en cambio, existe un único régimen de pensiones, que sufraga la totalidad de la pensión y asume generalmente el reparto como su modelo de financiamiento.

En un sistema de pensiones multipilar las fuentes de financiamiento de las pensiones se diversifican; además, el mercado de trabajo y el mercado financiero cumplen roles estelares en los componentes de reparto y capitalización individual, respectivamente. Dado que cada uno de estos componentes está expuesto a diferentes tipos de riesgo, el riesgo total del sistema se diversifica de una manera más eficiente.

El pilar de beneficio definido está altamente expuesto a riesgos como el envejecimiento de la población, el desempleo y las presiones de naturaleza política, aspectos que afectan menos o podrían no afectar del todo al pilar de contribución definida. Por otro lado, en condiciones de alta inflación y crisis en el mercado financiero, los riesgos a que se ve expuesto el pilar de contribución definida son mayores que los que enfrenta el pilar de beneficio definido.

De esta forma, el sistema nacional de pensiones costarricense queda estructurado en cuatro pilares de protección: uno básico, otro complementario obligatorio, uno complementario voluntario y finalmente uno no contributivo, los cuales se reseñan de seguido:

i. El primer pilar está conformado por el RIVM de la Caja Costarricense de Seguro Social y varios regímenes sustitutos de éste como los regímenes del Magisterio Nacional (reparto y capitalización colectiva), el régimen del Poder Judicial, el régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el de los Bomberos Permanentes. Estos dos últimos fueron cerrados por la Ley 7302 –Ley marco de pensiones– pero aún cuentan con afiliados y pensionados.

ii. El segundo pilar está constituido por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, de capitalización individual y administrado por operadoras de pensiones, al cual pertenecen todos los trabajadores asalariados del país y que fue creado por la referida Ley 7983, Ley de protección al trabajador. También se cuentan en este pilar los regímenes complementarios que existen en algunas instituciones del sector público, como el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Central de Costa Rica (el fondo fue clausurado pero aún hay pensionados), el Banco Anglo Costarricense (al quebrar el banco el pago de las pensiones lo asumió el Ministerio de Hacienda), el Fondo de Retiro de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Turismo, la Refinadora Costarricense de Petróleo (se transformó a fondo de ahorro pero aún hay pensionados) y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería administrado por el Fondo mutual y beneficio social para los vendedores de lotería (FOMUVEL).

iii. El tercer pilar lo conforma el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que data de 1995 y fue reformado en la Ley de Protección al Trabajador. Tiene como modalidad de financiamiento la capitalización individual y es administrado por operadoras de pensiones complementarias.

iv. El cuarto pilar lo integra el Régimen no contributivo por monto básico (RNC), a cargo de la CCSS, se financia con recursos del Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares (FODESAF) y algunos impuestos específicos. El RNC es un programa asistencial orientado a personas en estado de necesidad económica y que no están cubiertas por los regímenes contributivos. El otorgamiento de las prestaciones y su continuidad están sujetos a la disponibilidad de recursos, para lo cual la ley establece la verificación periódica del estado de necesidad. La CCSS, como administradora del régimen, está encargada de calificar la condición de indigencia, para lo cual se analizan el ingreso familiar per cápita y la existencia de aportantes del núcleo familiar que no califican como indigentes.

Existen otros regímenes no contributivos pero que no tienen como fin otorgar pensiones por montos básicos, sino proporcionar pensión a algunas personas en razón del mérito que les corresponde por la función pública desempeñada o por su papel dentro de la vida nacional; estos son el Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Ex presidentes de la República y el Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Beneméritos de la Patria, Autores de Símbolos Nacionales y Ciudadanos de Honor. También son regímenes no contributivos el de Guerra y Gracia a cargo de la Dirección Nacional de Pensiones.

3.2.3 El Fondo de capitalización laboral

La Ley de Protección al Trabajador también creó el Fondo de capitalización laboral (FCL), con el cual se establece un ahorro laboral, al mismo tiempo que una contribución al ROP. Es administrado por las operadoras de pensiones y organizaciones sociales autorizadas por la Superintendencia de Pensiones, y libremente elegidas por el trabajador. En caso de que el trabajador no elija, será afiliado en forma automática a la OPC CCSS o a Vida Plena OPC en caso de contribuir al Régimen de Pensiones del Magisterio.

El FCL es independiente del auxilio de cesantía previsto en el artículo 29 del Código de Trabajo. A estos recursos le son aplicables los incisos a), c) y d) del artículo 30 del Código de Trabajo. Son un derecho de interés social de naturaleza no salarial, exenta del pago del impuesto sobre la renta y de cualquier tipo de carga social.

Para conformar el FCL todo patrono, público o privado, debe aportar un 3 por ciento calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral y sin límite de años. De este aporte las operadoras de pensiones deberán trasladar anualmente, o antes, en caso de extinción de la relación laboral, un 50 por ciento al Régimen obligatorio de pensiones complementarias. El restante 50 por ciento del aporte y los rendimientos, son administrados por las operadoras como un ahorro laboral.

El trabajador o sus causahabientes tendrán derecho a retirar los ahorros laborales acumulados a su favor en el fondo de capitalización laboral al extinguirse la relación laboral, por cualquier causa, en caso de fallecimiento, para lo cual deberá procederse según el artículo 85 del Código de Trabajo (proceso de consignación de prestaciones de trabajador fallecido). También, durante la relación laboral el trabajador tendrá derecho a retirar el ahorro laboral cada cinco años siempre que haya mantenido una relación continua con el mismo patrono. Si cumplido el quinquenio el trabajador no retira los recursos, estos quedarán disponibles para el afiliado de forma indefinida y ganarán las rentabilidades que generen las inversiones que realizadas por la operadoras de pensiones.

3.2.4 Creación de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

La Superintendencia de Pensiones inició sus funciones en agosto de 1996 y fue creada mediante la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N° 7523 del 7 de julio de 1995, como un órgano de máxima desconcentración, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales, y adscrito al Banco Central de Costa Rica.

El texto original del artículo 33 de esa ley indicaba que correspondía a la SUPEN regular y fiscalizar el Régimen de Pensiones, aunque el artículo 35[26] de dicha ley limitaba sus funciones a autorizar y fiscalizar

26 De conformidad con el artículo 35 de la Ley N° 7523, son funciones del ente regulador:

a) Autorizar el funcionamiento de las personas jurídicas que se constituyan como operadoras y llevar un registro de ellas.

b) Fiscalizar el funcionamiento de las operadoras autorizadas.

c) Fiscalizar la inversión de los recursos de los fondos y la composición de la cartera de inversiones, así como solicitar información a los administradores de los demás regímenes públicos de pensiones sobre la composición de su cartera de inversiones.

d) Fiscalizar la constitución, el mantenimiento, la operación, la aplicación y la inversión de los recursos destinados a la reserva para pérdidas de capital.

e) Exigir a las operadoras el suministro, al público y al ente regulador, de informes sobre su situación financiera y los resultados de operación, así como cualquier otra información que considere de importancia, con la periodicidad, por los medios y bajo las condiciones que el propio ente regulador indique. Podrá solicitar la misma información sobre los fondos administrados. Toda información requerida por el ente regulador será de interés público.

f) Velar porque toda publicidad o promoción de las actividades de una operadora, del fondo que administra y de los planes de pensiones que ofrece, esté dirigida a proporcionar información que no induzca a equívocos o confusiones. Para tal efecto, podrá obligar a las operadoras a modificar o suspender su publicidad, cuando no se ajuste a las normas generales que él haya dictado.

g) Dictar las resoluciones de carácter general para que las operadoras ajusten sus actividades y operaciones a la Ley, sus reglamentos y a los usos y sanas prácticas del mercado.

h) Ordenar la intervención administrativa o la suspensión de una operadora, según corresponda, de acuerdo con la gravedad de la infracción, cuando la operadora incumpla con los requisitos y las obligaciones estipuladas en esta Ley, sus reglamentos o con las disposiciones de carácter general emitidos por el propio ente regulador.

el funcionamiento de las operadoras de planes de pensiones complementarias creadas con el objeto de administrar planes privados de pensiones complementarias[27].

Al momento de su creación, la SUPEN era dirigida por un superintendente y un intendente, ambos nombrados por la Junta Directiva del Banco Central. Además, estaba regido por un Consejo Directivo, compuesto por cinco personas, a saber, el Ministro de Hacienda, quien lo presidía, el Superintendente de Pensiones, el Auditor General de Entidades Financieras, el Gerente de la Comisión Nacional de Valores y un miembro de nombramiento del Poder Ejecutivo.

Tanto el ámbito de acción de la SUPEN, como la integración del Consejo Directivo cambiaron considerablemente en febrero del 2000, con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador. Así, quedaron bajo la supervisión de la SUPEN los regímenes básicos de pensiones, tanto el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS como los regímenes especiales sustitutos de éste, los fondos complementarios de pensiones creados por leyes especiales o convenciones colectivas, el Régimen no contributivo de la CCSS, así como el Régimen de riesgos de trabajo[28].

Al mismo tiempo, a la SUPEN se le encargó la regulación y supervisión de los nuevos regímenes que creó la Ley de Protección al Trabajador, a saber: el Régimen obligatorio de pensiones complementarias, los fondos de capitalización laboral, el Ahorro voluntario (figura especial creada por la LPT) y el Régimen voluntario de pensiones complementarias, todos ellos basados en sistemas de capitalización individual. Además, la nueva ley le asignó la obligación de velar por el otorgamiento de los beneficios a los afiliados al sistema de pensiones por parte de las entidades autorizadas, regímenes básicos y fondos creados por leyes especiales, aspecto que no estaba contemplado en la legislación anterior.

A finales de 2002, la Ley de contingencia fiscal, Ley No. 8343 del 18 de diciembre del 2002, modificó la Ley 7523 en su artículo 36, para encargar a la SUPEN la supervisión de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el otorgamiento de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, la legalidad y oportunidad de las resoluciones, y las modificaciones y revalorizaciones de las pensiones que son competencia de la mencionada Dirección.

---

i) Cancelar la autorización de funcionamiento de una operadora, cuando deje de cumplir con los requisitos establecidos en esta Ley, sus reglamentos o con las disposiciones de carácter general emitidas por el ente regulador.

j) Efectuar la liquidación de las operadoras, de acuerdo con lo fijado en el Código de Comercio.

k) Autorizar los planes de pensiones, dictar normas y evaluar la solidez financiera de los fondos de pensiones.

l) Coordinar sus políticas con el Banco Central de Costa Rica y las demás entidades supervisoras e informar, periódicamente, a la Junta Directiva de este Banco, de la situación financiera del sistema.

m) Las demás que establezca esta Ley y sus reglamentos.

27 De conformidad con el artículo 1 de la Ley N° 7523, el objeto de dicho cuerpo legal era autorizar y regular la creación de los sistemas o planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual, destinados a brindar a los beneficiarios, protección complementaria ante los riesgos de la vejez y la muerte.

28 Este último pasó a estar bajo la supervisión de la Superintendencia General de Seguros al momento de su creación.

3.2.4.1 Estructura y competencias

Con la Ley de Protección al Trabajador, se modifica el artículo 33 de la Ley N° 7523, el cual especifica que la SUPEN contará con un superintendente y un intendente. Además, y de conformidad con el artículo 169 de la Ley de Mercado de Valores, Nº 7732 de 27 de enero de 1998, la SUPEN funciona bajo la dirección de un órgano denominado Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)[29], al cual le corresponde, entre otros, nombrar y remover al superintendente e intendente de pensiones, aprobar las normas generales de organización de la superintendencia, aprobar el plan anual operativo y los presupuestos de la superintendencia, conocer y resolver en apelación los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el superintendente, y aprobar los reglamentos para el cumplimiento de las competencias asignadas a la superintendencia.

El CONASSIF está integrado por el Presidente del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Ministro de Hacienda y 5 miembros nombrados por la Junta Directiva del BCCR. La integración que debe adoptar el CONASSIF cuando se reúna para conocer asuntos de SUPEN se encuentra prevista en el artículo 35 de la N° 7523. En este caso, el Ministro o Viceministro de Hacienda[30] será sustituido por el Ministro de Trabajo o su representante. Además, se adicionará un miembro nombrado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, con base en una terna propuesta por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Así, el legislador se asegura que cuando el CONASSIF vaya a conocer asuntos relacionados con la Superintendencia de Pensiones, contará con la participación de dos representantes del sector social: el Ministro de Trabajo, quien tiene asignada la rectoría del sector y el representante de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular. La SUPEN cuenta con la siguiente estructura:

Despacho (conformado por el superintendente e intendente): le corresponde planificar, dirigir y coordinar todas aquellas actividades relacionadas con la organización, funcionamiento y coordinación de las dependencias de la institución, con apoyo de las leyes, reglamentos y resoluciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). También debe gestionar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la SUPEN y los objetivos tácticos de cada dependencia, así como evaluar la capacidad de la SUPEN para cumplir los objetivos de calidad y gestionar medidas para su mejora continua.

División Jurídica: le corresponde asesorar a la institución en materia jurídica, y a los usuarios en temas relacionados con el sistema de pensiones, de forma oportuna, precisa y de acuerdo con los requerimientos del consultante.

División de Planificación y Normativa: está encargada de planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las actividades relacionadas con la modernización permanente del modelo de supervisión del sistema nacional de pensiones, la gestión de la planificación estratégica institucional y el portafolio de proyectos, y atender consultas, estudios e investigaciones relacionados con la materia. Asimismo, debe determinar

29 El CONASSIF sustituye al Consejo Directivo mencionado en el punto i. de este apartado.

30 El cual integra el Consejo cuando conoce asuntos de las otras superintendencias.

y proponer las normas y disposiciones legales que regulan la organización, funcionamiento y operación del sistema nacional de pensiones, y proponer los acuerdos de las autorizaciones que se soliciten para la operación y funcionamiento por parte de los participantes del sistema nacional de pensiones.

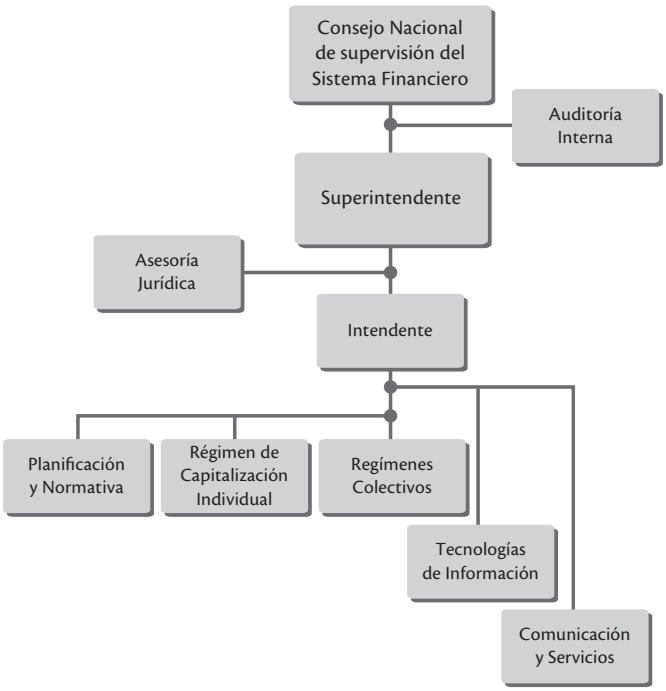
División de Supervisión de Regímenes de Capitalización Individual: le corresponde planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las acciones de supervisión tanto in situ como extra situ y con los auxiliares de supervisión, tendientes a fiscalizar, supervisar y controlar el funcionamiento de las principales áreas y de la gestión de los riesgos de los fondos de pensiones y de capitalización laboral y de las entidades que los administran, procurando el resguardo de los intereses de los afiliados y la mejora continua de los procesos y procedimientos, dentro de un sistema de gestión de calidad.

División de Supervisión de Regímenes Colectivos: le corresponde planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las acciones de supervisión tanto in situ como extra situ tendientes a fiscalizar, supervisar y controlar el funcionamiento de las principales áreas, operaciones y riesgos de los regímenes colectivos conformados por los regímenes básicos y los fondos complementarios creados por leyes especiales, procurando la mejora continua de los procesos y procedimientos, dentro de un sistema de gestión de la calidad.

Departamento de Tecnologías de la Información: está encargado de administrar la infraestructura tecnológica para apoyar los procesos de la SUPEN, basado en las mejores prácticas.

Área de Comunicación y servicios: debe facilitar y apoyar el desarrollo de la institución en su conjunto, proveyendo en cantidad, calidad y oportunidad necesaria los servicios de apoyo para su desarrollo, basado en un proceso de modernización permanente y mejoramiento continuo, que facilite la adecuación a los cambios del entorno y cumplimiento de las metas de manera eficaz y responsable. También debe planificar, dirigir, coordinar y evaluar las estrategias de comunicación para crear una cultura previsional, así como a la proyección y entendimiento de las funciones de la SUPEN. Asimismo, tiene a su cargo la formulación de planes y presupuestos institucionales, su ejecución, seguimiento y evaluación. Además, está a cargo de la publicación de estadísticas y la elaboración de publicaciones periódicas que informen a los afiliados y público en general sobre el comportamiento y evolución de las variables más relevantes del sistema nacional de pensiones. El siguiente organigrama resume la estructura de SUPEN:

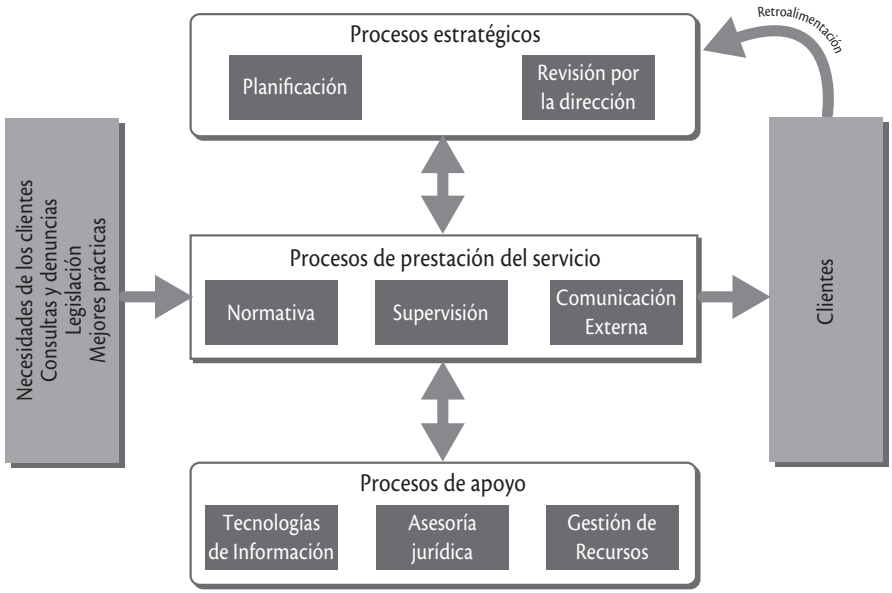
Ilustración 1. **Organigrama de la Superintendencia de Pensiones**



Fuente: SUPEN

Desde el año 2005, la Superintendencia de Pensiones inició el proceso de instaurar un sistema de gestión de calidad (SGC). En febrero del 2008, el SGC fue certificado bajo la norma de calidad ISO 9001 y en diciembre de 2010 la SUPEN recibió el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública. Su mapa de procesos es el siguiente:

Ilustración 2. **Sistema de gestión de calidad de la Superintendencia de Pensiones**



Fuente: SUPEN

Dentro de este contexto, es importante señalar que la *visión* de la SUPEN es "ser la institución reconocida por vigilar que el sistema nacional de pensiones otorgue la mejor prestación conforme las regulaciones de los regímenes". En cuanto a su *misión*, la SUPEN busca "regular y supervisar el sistema nacional de pensiones, apoyados en estándares internacionales, para proteger los derechos y fomentar la cultura previsional de los afiliados y pensionados".

En cuanto a las competencias de la SUPEN, el artículo 33 de la Ley N° 7523 establece que corresponde a la Superintendencia de Pensiones la autorización, regulación, supervisión y fiscalización del sistema de pensiones costarricense. Para el ejercicio de dichas facultades, la SUPEN cuenta con las atribuciones que se mencionan en los artículos 38, 40, 41, 42, 44 y 58 de esta ley, que indican:

> *Artículo 38.– Atribuciones del Superintendente de Pensiones. El Superintendente de Pensiones tendrá las siguientes atribuciones:*
>
> *a) Proponer al Consejo Nacional los reglamentos necesarios para cumplir las competencias y funciones de la Superintendencia a su cargo; así como los informes y dictámenes que este requiera para ejercer sus atribuciones.*
>
> *(...)*
>
> *f) Adoptar todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo de las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización que le competen a la Superintendencia, según esta ley y las normas emitidas por el Consejo Nacional.*
>
> *(...)*
>
> *n) Presentar, al Consejo Nacional, un informe trimestral sobre la evolución de los sistemas de pensiones y la situación de los entes supervisados.*
>
> *(...)*
>
> *o) Dictar las resoluciones necesarias y evaluar la solidez financiera de los regímenes supervisados.*
>
> *(...)*
>
> *v) Suministrar al público la más amplia información sobre los entes supervisados y la situación del sector.*
>
> *(...)*
>
> *Artículo 40.– Medidas precautorias. A la Superintendencia le corresponderá aplicar las medidas precautorias cuando constate algún incumplimiento del ente regulado que, en el ejercicio de sus actividades, pueda comprometer la integridad de los recursos que administra o para evitar a los afiliados daños de reparación imposible o difícil cuando tenga indicios de la comisión de un delito o en otros casos previstos por esta ley.*

Artículo 41.– Definición de grados de irregularidad financiera. Para velar por la estabilidad y eficiencia del sistema de pensiones, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero dictará un reglamento que le permita a la Superintendencia determinar situaciones de inestabilidad o irregularidad financiera en los fondos administrados por los entes regulados. Este reglamento incluirá, al menos, los siguientes elementos normativos: definiciones de grados de riesgo de los activos del fondo, grados de riesgo de liquidez, riesgo de variaciones de tasas de interés, riesgo cambiario y otros riesgos que considere oportuno evaluar. Para aplicar las medidas precautorias, dichas irregularidades se clasificarán en la siguiente forma:

Grado uno: Son irregularidades leves las que, a criterio de la Superintendencia, pueden ser superadas con la adopción de medidas correctivas de corto plazo.

Grado dos: Son irregularidades graves las que, a juicio de la Superintendencia, solo pueden corregirse con la adopción y ejecución de un plan de saneamiento.

Grado tres: Son irregularidades muy graves las que pueden comprometer la integridad del Fondo y ocasionar perjuicios graves a sus afiliados y para corregirlas, se requiere la intervención del ente regulado o bien la sustitución de sus administradores.

De igual manera, se considerarán irregularidades muy graves las indicadas en los acápites ii) a viii) del inciso d) del artículo 136 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

Artículo 42.– Medidas aplicables en casos de irregularidad financiera. En caso de irregularidad, son medidas aplicables las siguientes:

a) Medidas correctivas: En caso de irregularidades de grado uno, el Superintendente comunicará a la Junta Directiva de la operadora, las irregularidades detectadas y le concederá un plazo prudencial para corregirlas.

b) Plan de saneamiento: Si se trata de irregularidades de grado dos, el Superintendente convocará a la Junta Directiva, al auditor interno y al gerente de la entidad supervisada a una comparecencia, en la cual comunicará las irregularidades detectadas y ordenará la presentación de un plan de saneamiento y su ejecución, dentro de los plazos que establezca el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero mediante las normas correspondientes. Este plan deberá incluir las fechas de su ejecución y las medidas detalladas para corregir las irregularidades. Dicho plan deberá ser aprobado por el Superintendente y será de acatamiento obligatorio para la entidad regulada.

c) Intervención administrativa: En caso de irregularidades de grado tres o cuando un ente regulado no reponga la deficiencia de capital mínimo dentro del plazo fijado por el Superintendente, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, previo informe del Superintendente y por resolución fundada, decretará la intervención de la entidad regulada y dispondrá las

condiciones en que esta medida se aplicará. El procedimiento de intervención se regirá, en todo lo pertinente, por los tres últimos párrafos del artículo 139 y por el artículo 140, ambos de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

Artículo 44.- Medida precautoria de cierre. La Superintendencia deberá velar porque en el territorio nacional no operen entidades no autorizadas que, de manera habitual y por cualquier título, realicen actividades propias de los entes regulados. Cuando lo autorice la autoridad judicial, dispondrá la clausura de las oficinas en donde se practique esta clase de actividad y para ello podrá requerir el auxilio de la Fuerza Pública.

La Superintendencia también podrá ordenar a los entes regulados o a cualquier persona física o jurídica, la suspensión de la publicidad u oferta al público, cualquiera que sea el medio por el cual se transmita, cuando sea efectuada por personas no autorizadas o los términos sean falsos o engañosos.

Artículo 58.– Labores de supervisión. En las labores de supervisión y vigilancia de la Superintendencia sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, podrá efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades reguladas cuando lo considere oportuno, a fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas; asimismo, deberá velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las entidades reguladas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley.

Además de lo anterior, el artículo 2, incisos g) y h), de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983, contiene dos conceptos fundamentales para entender a cabalidad el ámbito de las competencias legales de la SUPEN. Dicho artículo diferencia las entidades supervisadas de las reguladas como sigue:

"Artículo 2-Definiciones

Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos:

(...)

g) Entidades supervisadas. Todas las entidades autorizadas, la CCSS en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley.

h) Entidades reguladas. Entidades supervisadas, con excepción de la CCSS.

(...)"

Se desprende de lo anterior que son reguladas todas las entidades autorizadas[31] y todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas antes de la vigencia de la Ley N° 7983, con excepción de la CCSS, la cual, en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez Muerte, es una entidad supervisada. Esto implica que las competencias y facultades asignadas a la SUPEN y que se relacionan con las entidades reguladas, no son de aplicación a la CCSS, como se explica en la sección 4.1.1.1 del siguiente capítulo.

3.2.4.2 Evolución de la regulación

La regulación del sector pensiones está compuesta por las leyes atinentes, los reglamentos emitidos por el Consejo Nacional de Supervisión y los Acuerdos del Superintendente. Esa regulación es objetiva, dirigida al buen funcionamiento de los fondos de pensiones, y pone su énfasis en los procesos críticos como la recaudación, distribución, inversión y concesión de los beneficios, así como el marco sancionatorio.

Una particularidad es que en el caso del RIVM la Superintendencia no tiene potestades de regulación, solo de supervisión, lo cual como se comenta en este documento, está dentro de las principales debilidades del sistema nacional de pensiones, dados los riesgos a los que se enfrenta este régimen.

A continuación se describen los principales reglamentos normativos aprobados por el CONASSIF.

a) **Reglamento sobre la apertura y funcionamiento de las entidades autorizadas y el funcionamiento de los fondos de pensiones, capitalización laboral y ahorro voluntario, previstos en la LPT**

   Este reglamento fue aprobado por el CONASIF mediante artículo 5, del acta de la sesión 216-2001, celebrada el 19 de marzo del 2001 y publicado en el diario oficial La Gaceta N°78, Alcance N°30, del 24 de abril del 2001. Luego se le han hecho varias reformas que están detalladas en el citado reglamento publicado en la página *web* de la Superintendencia.

   Esta normativa es exclusiva para las operadoras de pensiones y está relacionada con la apertura y funcionamiento de estas operadoras de pensiones. El reglamento incluye los principales procesos de gestión de un fondo de pensiones de esta naturaleza, como la normativa para fusiones, liquidaciones, libre transferencia, información financiera, resolución de conflictos de interés, comisiones, publicidad, agentes promotores, formas de retiro de los recursos y cálculo de la suficiencia patrimonial.

   Reglamento para la regulación de los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

   Como se explicó en este documento, existen regímenes complementarios que fueron creados mediante leyes especiales, convenciones colectivas o normas particulares con el fin de cubrir

31 De acuerdo con el inciso f) del artículo 2 de la Ley N° 7983, son las organizaciones sociales autorizadas para administrar los fondos de capitalización laboral y las operadoras de pensiones.

planes ocupacionales. Con la entrada en vigencia de la LPT, mediante su artículo 75, se permitió que tales regímenes continuaran con su funcionamiento pero bajo la supervisión y regulación de la Superintendencia. En ese sentido, se emitió la normativa que se indica.

Este reglamento normó todos aquellos aspectos que no estaban considerados en las leyes respectivas, dentro de ellos, la administración, el funcionamiento, responsable del cumplimiento normativo, transformación a capitalización individual, traslado de fondos hacia las operadoras de pensiones complementarias cuando hay cese de la relación laboral, la información financiera actuarial y todo aquello que le permitiera a la Superintendencia cumplir con su deber de velar por la solidez financiera y actuarial de estos fondos complementarios.

b) Reglamento actuarial para los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y los regímenes públicos sustitutos al RIVM

Fue aprobado por el CONASSIF según artículo 7 de la sesión 514-2005, celebrada el 23 de junio de 2005 y publicado en el diario oficial La Gaceta N° 135 del 13 julio de 2005. Esta normativa establece los requerimientos mínimos que deben contener los estudios actuariales para determinar la situación del fondo de pensiones respecto al cumplimiento de las promesas realizadas a los beneficiarios. El reglamento aplica a todos los fondos cuyo sistema de financiamiento es de capitalización colectiva, con excepción como se indicó del RIVM.

c) Reglamento de inversiones de las entidades reguladas

Esta normativa fue aprobada por el CONASSIF mediante artículo 6, literal A, del acta de la sesión 355-2003, celebrada el 11 de febrero del 2003 y publicada en el diario oficial La Gaceta N°36, del 20 de febrero del 2003. La regulación cubre tanto a las entidades reguladas de fondos de pensiones de beneficio definido como aquellos de contribución definida.

Esta regulación inició el cambio en el enfoque del modelo de supervisión pasando de un enfoque basado en cumplimiento normativo a uno basado en riesgos, como se describe en el siguiente apartado. Es por ello que en esta normativa se inicia la regulación de aspectos de organización de las entidades reguladas creando comités técnicos para analizar los riesgos. En ese aspecto se crea el Comité de inversiones responsable de la política de inversión de los fondos administrados y la continua revisión de su cumplimiento y propuestas respecto a la dinámica de las inversiones al órgano de dirección. El Comité de riesgos es el comité técnico encargado de revisar y promover las políticas y metodologías de medición de los riesgos así como de brindar las recomendaciones pertinentes al Comité de inversiones y órgano de dirección. Adicionalmente, se crea la Unidad integral de administración de los riesgos (UAIR) responsable de ser la unidad técnica de ejecución de las labores relacionadas con la identificación, medición, seguimiento e información de los riesgos de la entidad en su gestión de los fondos administrados.

En materia de las inversiones se establecen límites relacionadas con el riesgo de crédito de los emisores y las emisiones, lo cual también se constituyó en una novedad en la regulación vigente.

e) Reglamento de tablas de mortalidad

Fue aprobado por el CONASSIF mediante artículo 7 del acta 700-2008 celebrada el 11 de febrero del 2008 y publicada en el diario oficial La Gaceta N° 40 del 26 de febrero del 2008. Esta normativa es otro avance importante en el tema de regulación porque se cuenta con una tabla de mortalidad que incluye el concepto de tabla dinámica, lo cual mediante una fórmula establecida permite ir ajustando las probabilidades de sobrevivencia conforme avanza el tiempo, lo cual le da una actualización permanente a los cálculos. Este reglamento se actualizó a inicios de 2014.

f) Reglamento de beneficios del Régimen de capitalización individual

Fue aprobado por el CONASSIF mediante artículo 10 del acta 842-2010 celebrada el 26 de marzo del 2010 y publicada en el diario oficial La Gaceta N° 73 del 16 de abril del 2010. El transitorio XIII de la LPT estableció que los afiliados al ROP que se pensionen dentro de los diez años siguientes a la vigencia de la Ley, podrán retirar la totalidad de los fondos acumulados en sus cuentas individuales en el momento de pensionarse. Ese plazo venció en febrero de 2010 y por tanto, se debía emitir una normativa que regulara la materia de los beneficios en el ROP.

El Reglamento incluye las modalidades de beneficios entre las que se puede adquirir una pensión complementaria, los requisitos para tener derecho a la pensión complementaria, el procedimiento para solicitar la pensión complementaria y el funcionamiento de la operadora de pensiones en la concesión de esos beneficios.

g) Otros Reglamentos

Existen otros reglamentos aprobados por el CONASSIF que son comunes a las cuatro superintendencias del sistema financiero. Dentro de ellos está el Reglamento de gobierno corporativo, la Normativa para el cumplimiento de la Ley 8204, la Normativa contable aplicable a los entes supervisados por SUGEF, SUGEVAL, SUPEN, SUGESE y a los emisores no financieros, el Reglamento relativo a la información financiera de entidades, grupos y conglomerados financieros, el Reglamento de auditores externos aplicable a los sujetos fiscalizados por la SUGEF, SUGEVAL, SUPEN y SUGESE, y el Reglamento para regular la participación de los sujetos fiscalizados en el financiamiento del presupuesto de las Superintendencias.

3.2.4.3 Descripción del enfoque de supervisión

Los modelos de supervisión que se aplican en el mundo han tenido una evolución importante y se han ajustado a las prácticas y estándares internacionales que están reflejados en principios de supervisión que emergen del consenso de varios países, según las experiencias prácticas desarrolladas.

Los periodos de crisis internacionales también han aportado a esa visión de los modelos de supervisión, para enfocar los recursos humanos y tecnológicos hacia las debilidades que se pudieron determinar cuándo se examinan las razones e impactos de esas crisis.

Cualquiera sea el modelo, la supervisión de los fondos de pensiones y sus gestores es importante y diferente porque pretende velar por un producto de la seguridad social que se desarrolla en un mercado financiero. La supervisión de un fondo de pensiones es relevante porque el producto final deviene en la forma en que un trabajador que pasa a su vida laboral pasiva, obtiene los ingresos para hacerle frente a esa etapa, donde por lo general, el capital humano es escaso (visto como activo en términos de años de sobrevivencia), lo cual limita las fuentes de ingreso que puede generar el pensionado o jubilado.

a) Supervisión de control normativo

El modelo de supervisión basado en el control normativo tiene como objetivo revisar que el regulado esté atendiendo la normativa vigente y se enfoca más en revisar ese cumplimiento en cada uno de los procesos en lugar de analizar e identificar las causas de los hallazgos realizados.

Es un modelo más dirigido a la revisión de las transacciones, lo que lo hace más intensivo en recursos y costos, porque a todos los regulados se les aplica la supervisión con la misma intensidad sin tomar en cuenta su nivel de riesgo.

Es un enfoque más dirigido a encontrar hallazgos o hechos que no cumplan con la regulación vigente y se da más una revisión de "cumple-no cumple" minimizando la aplicación de criterios prudenciales que analicen tanto el cumplimiento normativo como también la aplicación de buenas prácticas y estándares en cada uno de los procesos fundamentales de los fondos de pensiones.

Este modelo está siendo abandonado en muchos países y los organismos internacionales relacionados con la supervisión están incentivando para que se adopte un enfoque de supervisión basado en riesgos.

b) Supervisión basada en riesgos

Este modelo era solo una alternativa más antes de la crisis internacional de 2008 pero a partir de ahí, la recomendación es que los países adopten un modelo de supervisión basado en riesgos. En este modelo el objetivo es que exista un buen gobierno corporativo de las entidades reguladas y se adopte un marco integral de gestión de riesgos, con el compromiso de que las Juntas Directivas y administraciones de esos entes regulados son los responsables primarios de gestionar basado en riesgos, de tal forma que identifiquen, midan, den seguimiento y establezcan las medidas de mitigación necesarias para los riesgos que están dispuestos a asumir.

El modelo de supervisión basado en riesgos establece que en vez de seguir en forma homogénea el cumplimiento de las normas, existan principios generales de administración de los riesgos identificados y que, con base en esos principios o lineamientos generales, se aplique el juicio de experto que

emite un criterio objetivo y técnico de la gestión de los riesgos. Ello conlleva a contar con un proceso sistemático e integral de evaluación de los riesgos asumidos por la entidad regulada y calificar esa situación para así poder dirigir los recursos de la supervisión hacia aquellos riesgos y entidades que se constituyan en la mayor amenaza para no cumplir con los beneficios prometidos a los afiliados y beneficiarios.

Bajo este enfoque no hay recetas, ni metodologías únicas sino que cada entidad regulada, según su decisión sobre los riesgos a asumir, planteará la mitigación y gestión de los riesgos y con base en las buenas prácticas, el supervisor evaluará esas acciones ejecutadas por las entidades reguladas. Este es un enfoque prudencial donde al calificar riesgos se trata de evitar su materialización y contar con acciones de mitigación que eviten el impacto cierto en el fondo.

4 ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE COSTA RICA

Como fue explicado en el capítulo anterior, Costa Rica posee un sistema de pensiones multipilar. Esta estructura fue adoptada con la vigencia de la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador del 18 de febrero del año 2000. El sistema cuenta básicamente con cuatro pilares, tres de los cuales aportan a la pensión que recibirá el beneficiario cuando cumpla los requisitos de retiro que cada uno de esos pilares establece, mientras que el Régimen No Contributivo asiste a los adultos mayores en condición de pobreza.

4.1 Pilar básico contributivo[32]

4.1.1 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM)

El RIVM es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), es un régimen general, contributivo, de capitalización colectiva, que cubre a los trabajadores dependientes e independientes y es voluntario para todos los habitantes que no estén en las dos categorías anteriores[33].

El régimen se alimenta de cuotas tripartitas por parte del patrono, el trabajador y el Estado. Para el año 2013, la suma de estas tres contribuciones es 8 por ciento para trabajadores asalariados, tal y como se puede observar en el cuadro 5. Las cuotas tripartitas (estatal, patronal y obrera) se irán incrementando, a partir del año 2010 (cuando eran de 7,5 por ciento), a razón de 0,50 por ciento cada cinco años, hasta que el aporte total alcance el 10,5 por ciento en el año 2035.

32 Tomado de "*Guía de Regímenes Básicos, Cotización, Requisitos y cálculo de la pensión*", SUPEN.

33 Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, Artículo 2.

Cuadro 5
Contribuciones al seguro de IVM
(en porcentajes)

Trabajador dependiente del sector Público y Privado			
	Asegurado	Patrono	Estado
Cualquier nivel de salario reportado	2,67	4,92	0,41
Trabajador independiente y voluntario			
	Asegurado	Estado	Conjunto
De ¢154.026	4,25	3,34	7,59
De ¢154.027 a menos de 2 SM	6,00	1,59	7,59
De 2 SM a menos de 4 SM	6,59	1,00	7,59
De 4 SM a menos de 6 SM	7,09	0,50	7,59
De 6 SM y mas	7,59	0,00	7,59

SM: Salario Mínimo legal del trabajador no califocado decretado por el Poder Ejecutivo.

Fuente: CCSS. Reglamento de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

Los requisitos generales del RIVM para optar por una pensión por vejez es tener 65 años de edad y 300 cotizaciones mensuales. En el caso de invalidez, se requiere contar con 180 cuotas, independientemente de la edad; y por sucesión se requieren 180 cotizaciones y haber cotizado por lo menos 12 cuotas de los últimos 24 meses.

El RIVM permite pensiones anticipadas en el caso de trabajadores que tengan más de las 300 cuotas requeridas. Las mujeres pueden obtener una pensión completa si cuentan con 450 cuotas y tienen 59 años y 11 meses. Los hombres pueden optar por una pensión completa con 462 cuotas y 61 años y 11 meses.

También existe la modalidad de pensión reducida si una mujer se desea pensionarse a partir de 60 años y tiene 300 cuotas y en el caso de un hombre con 62 años y también 300 cuotas. En ambos casos, el RIVM castiga 1,75 por ciento de la pensión por cada trimestre de anticipado a partir de los 65 años. Finalmente, el RIVM permite la pensión proporcional para aquellas personas que cumplen 65 años y no tienen las 300 cuotas pero cuentan con más de 180 cuotas.

Cuadro 6
Requisitos para obtener los beneficios en el seguro de IVM

Tipo de Pensión	Requisitos
Pensión por vejez del asegurado	65 años (hombres y mujeres) con 300 cuotas aportadas.
Invalidez del asegurado	Declarado inválido por la Comisión Calificadora y 180 cuotas reportadas, sin importar la edad del asegurado. Con una menor cantidad de cuotas, existen requisitos de edad y cuotas aportadas, según la edad del asegurado.
Muerte del asegurado	Los sobrevivientes que cumplen los requisitos y condiciones establecidos en el Reglamento del IVM, tienen derecho a la pensión si el fallecido se encontraba en cualquiera de las siguientes situaciones: a) Pensionado por vejez o invalidez. b) Haber aportado 180 cotizaciones mensuales. c) Haber cotizado un mínimo de 12 cuotas durante los últimos 24 meses anteriores a la muerte.
Pensión anticipada	Mujeres con 59 años y 11 meses y 450 cuotas Hombres con 61 años y 11 meses y 462 cuotas.
Pensión proporcional	65 años y 180 cuotas.
Pensión reducida	Mujeres: 60 años y 300 cuotas. Hombres: 62 años y 300 cuotas.

Fuente: CCSS. Reglamento de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

En materia de beneficios, el RIVM otorga pensiones por vejez de acuerdo a un salario de referencia, que se calcula como un promedio de los salarios reales cotizados durante los últimos 20 años cotizados. Una vez calculado este salario promedio, se debe estimar la tasa de reemplazo de ese salario, el cual depende del nivel salarial promedio real de los últimos 60 salarios cotizados. La tasa de reemplazo se define en un rango entre 43 por ciento y 52,5 por ciento del salario de referencia. Entre más alto sea el salario más cercana será la tasa de reemplazo a 43 por ciento y mientras más bajo sea el salario, la tasa de reemplazo estará más cerca de 52,5 por ciento. Además, a esta tasa de reemplazo se le sumará un 0,0833 por ciento por cada cotización que se realice por encima de 240. El sistema también establece una pensión mínima de 123.833 colones y una pensión máxima sin postergación de 1.459.283 colones, ambas a diciembre de 2013. Los beneficios del RIVM se resumen el siguiente cuadro.

Cuadro 7
Beneficios que otorga el seguro de IVM

Tipo de Pensión	Cuantía de la pensión
Vejez del asegurado	Entre 43 por ciento y 52,5 por ciento del salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones más 0,0833 por ciento por cada cotización adicional (para establecer el porcentaje que le corresponde, se toma el promedio de los últimos 60 salarios cotizados, actualizados por inflación).
Invalidez del asegurado	Entre 43 por ciento a 52,5 por ciento del salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones más 0,0833 por ciento por cada cotización adicional (para establecer el porcentaje que le corresponde, se toma el promedio de los últimos 60 salarios cotizados, actualizados por inflación). Si tiene menos de 240 cuotas aportadas, se tomarán todos los salarios reportados, actualizados por inflación.
Muerte del asegurado	Si es trabajador activo entre 43 por ciento a 52,5 por ciento del salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones (para establecer el porcentaje que le corresponde, se toma el promedio de los últimos 60 salarios cotizados, actualizados por inflación). Si tiene menos de 240 cuotas, se tomarán todos los salarios reportados, actualizados por inflación. Si es pensionado: Proporcional a la pensión que recibía el pensionado. Al sucesor le correspondería una pensión de: • 70 por ciento si la viuda o viudo es mayor de 60 años o se encuentre inválido. • 60 por ciento si la viuda o el viudo es mayor de 50 años y menor de 60 años. • 50 por ciento si la viuda o el viudo es menor de 50 años. • 30 por ciento para cada pensión por orfandad, si los hijos son menores de edad o estudiantes menores de 25 años.
Pensión anticipada	Entre 43 por ciento a 52,5 por ciento del salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones más 0,0833 por ciento por cada cotización adicional (para establecer el porcentaje que le corresponde, se toma el promedio de los últimos 60 salarios cotizados, actualizados por inflación).
Pensión proporcional	El monto de la pensión proporcional se obtiene multiplicando el monto de la pensión correspondiente por vejez, por el número de contribuciones aportadas divididas entre 300.
Pensión reducida	Se reduce en 1,75 por ciento el monto de la pensión por vejez por cada trimestre que se anticipe.
El salario de referencia es el promedio de los salarios de los últimos 20 años indexados por la inflación. Se otorga pensión mínima y existe un tope.	

Fuente: CCSS. Reglamento de Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

4.1.1.1 Límites de las competencias de SUPEN respecto de la CCSS

El artículo 73 de la Constitución Política encomienda la administración y gobierno de los seguros sociales a la CCSS, para lo cual otorga a esa institución un grado de autonomía distinto y superior al que se concede en términos generales a las demás instituciones autónomas (artículo 188 ibídem). De esta forma, para la administración y gobierno de los seguros sociales la CCSS cuenta, por mandato constitucional, con autonomía administrativa, la cual se refiere a la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal sin sujeción a otro ente (capacidad de auto administrarse), y posee autonomía de gobierno, que se refiere a la capacidad de dictarse sus propios objetivos (capacidad de autogobernarse).[34]

34 Sobre esta autonomía diferenciada que ostenta la CCSS, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señaló según Resolución Nº 2009-001010: "El constituyente atribuyó la administración y gobierno de los seguros sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social, como institución autónoma creada por la misma Constitución Política, con las especiales

Esa autonomía administrativa constitucional impide que la Superintendencia de Pensiones pueda regular el RIVM de la CCSS e imponer la normativa prudencial que sí aplica para el resto de los regímenes de pensiones del país. En el Dictamen *C-212-2010* la Procuraduría indicó lo siguiente con respecto a la autonomía de la CCSS en esta materia:

> *"…Ese gobierno de los seguros sociales, entre los cuales se encuentra el régimen de invalidez, vejez y muerte significa un grado de autonomía diferente y superior que el establecido en el artículo 188 de la misma Constitución Política (Sala Constitucional, resolución N. 3403-94 de 15:42 hrs. De 7 de julio de 1994, reiterada en la 6256-94 de 9:00 hrs. de 25 de octubre del mismo año). En virtud de esa autonomía, ningún órgano o ente externo puede intervenir en la esfera dejada por el constituyente a favor de la Caja. Lo que significa que solo esta puede regular lo relativo a la administración y el gobierno del Régimen de Invalidez, Vejez y, en general, lo relativo a los seguros sociales que le corresponden. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esa autonomía de gobierno significa un límite para el propio legislador y, obviamente para toda la autoridad administrativa, incluyendo a la Superintendencia de Pensiones. En razón de esa autonomía de gobierno especial de la Caja, esta no puede ser regulada sino que le corresponde regular con carácter exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales (…)*

Este límite constitucional al ejercicio de la potestad legislativa no fue desconocido por el legislador al establecer las competencias de regulación y fiscalización sobre el RIVM que competen a la Superintendencia de Pensiones. De esta forma, la Ley de Protección al Trabajador tuvo especial cuidado en establecer que la Caja Costarricense de Seguro Social es solo una entidad supervisada, tal y como se explicó con anterioridad. En este sentido, el mismo dictamen de la Procuraduría indica:

> *"…No solo se excluye la Caja del concepto de entidades reguladas, sino que el inciso g) claramente expresa que la Caja es supervisada en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. El fundamento de esa exclusión: lo dispuesto en el artículo 73 constitucional. Disposición que se constituye en un límite para lo dispuesto en la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, N. 7523 de, en cuanto a la regulación. Si bien el artículo 33 de esa norma establece que la Superintendencia de Pensiones `autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley`, lo cierto es que no puede autorizar ni regular el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Solo puede supervisarlo en los términos en que el legislador dispuso…*

Así, las potestades de supervisión del RIVM que administra la CCSS están contempladas en forma expresa en el artículo 37 de la Ley N° 7523 que dispone:

---

características que ella misma le ha otorgado y compartiendo los principios generales derivados de su condición de ente descentralizado. Según se indicó anteriormente, la Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: a) el sistema que le da soporte es el de la solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b) la norma le concede, en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es, desde luego, distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 de la Constitución Política; c) los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos, ni empleados en finalidades distintas a su cometido." (Resolución Nº 2009-001010 de las 09 horas y 46 minutos del 27 de enero del 2009).

"Artículo 37.- Supervisión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Las atribuciones de la Superintendencia en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS serán las siguientes:

a) Presentar, anualmente, a la Junta Directiva de la CCSS y el Comité de Vigilancia un informe de la situación del Régimen y las recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

b) Supervisar que la inversión de los recursos y la valoración de la cartera de inversiones se realice de acuerdo a la ley.

c) Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar la CCSS a la Superintendencia sobre la situación financiera del régimen.

d) Supervisar el sistema de calificación de la invalidez".

Las acciones de supervisión que realice la SUPEN deben ir acordes con el objetivo indicado en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social, según el cual:

"La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen.

De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen. El Superintendente de Pensiones también presentará un informe con una evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia. Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja".

Es importante tener presente que derivado de la condición de entidad supervisada que tiene la CCSS en relación con la administración del RIVM, no resulta aplicable en este caso lo dispuesto en el artículo 38 y 58 de la Ley N° 7523. En este sentido, en el dictamen C-212-2010 la Procuraduría General de la República realiza el siguiente análisis:

"Se ha discutido la aplicación del artículo 58 de la citada Ley en orden a la supervisión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Dicho numeral preceptúa:

*´Artículo 58.– **Labores de supervisión.** En las labores de supervisión y vigilancia de la Superintendencia sobre los entes sujetos a su fiscalización, el Superintendente, por sí o por medio de los funcionarios de la Superintendencia, podrá efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades reguladas cuando lo considere oportuno, a*

fin de ejercer las facultades que le otorgan esta ley, leyes conexas y las demás normas; asimismo, deberá velar por el cumplimiento de los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las entidades reguladas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las labores que le faculta esta ley´.

El artículo establece, por una parte, la facultad de la Superintendencia de realizar acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia en las entidades reguladas. De acuerdo con esto, a efecto de cumplir con las facultades de supervisión, la SUPEN podría realizar acciones directas de verificación, inspección o vigilancia. Por otra parte, la norma obliga a las entidades reguladas a prestar total colaboración a la Superintendencia para facilitarle las labores a las que le faculta la Ley de Protección al Trabajador. Lo que significa que deben colaborar y no obstaculizar esas acciones de verificación, inspección o vigilancia. Debe notarse que a pesar de que se refiere a las labores de supervisión y vigilancia, el legislador tuvo especial cuidado en señalar cuál es el sujeto pasivo de esas labores de inspección, vigilancia, verificación. Esto es las entidades reguladas, categoría en la cual no ingresan ni la Caja Costarricense de Seguro Social ni su Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Se sigue de lo expuesto que el artículo 58 no es aplicable a la CCSS y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Como la CCSS no es una entidad regulada, la Ley no faculta a la SUPEN a realizar esas acciones directas de que trata el numeral 58.

Por demás, en lo que se refiere al artículo 38, debe tomarse en cuenta que la mayor parte de las funciones del Superintendente que se enumeran están referidas al ámbito administrativo de la SUPEN y en lo que se refiere a la función sustantiva allí prevista, presuponen que el ente sobre el que se ejercen es un ente regulado. Por consiguiente, no puede considerarse que el artículo 38 de mérito amplía la esfera de competencia de la SUPEN respecto del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte".

En cuanto a la supervisión de las inversiones[35], el dictamen arriba mencionado concluye que:

---

35 El tema de inversiones se regula en la Ley Orgánica de la CCSS en los siguientes términos:

"Artículo 14.- Son atribuciones de la Junta Directiva:

(…)

c) Acordar las inversiones de los fondos de la Caja;

Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.

b) Los recursos de los fondos solo podrán ser invertidos en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

c) Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

d) Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.

"Del texto de este artículo se deriva claramente que la Superintendencia tiene y puede ejercer las facultades allí indicadas. Estas facultades abarcan la supervisión de la inversión de los recursos, la valoración de la cartera de inversiones a efecto de que se realicen conforme lo dispone la Ley. Cabe recordar que en orden a esas inversiones, la Ley de Protección al Trabajador dispuso:

---

e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.

Para la construcción de vivienda para asegurados, la Caja podrá destinar hasta un 25 por ciento a la compra de títulos valores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda. Además, para el uso de tales recursos, se autoriza a ambas instituciones para suscribir convenios de financiamiento con las asociaciones solidaristas y las cooperativas con el propósito de que otorguen créditos hipotecarios para vivienda a los asociados. Dentro de este límite, la Caja podrá otorgar préstamos hipotecarios para vivienda a los afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando se realicen en condiciones de mercado.

Los títulos valores adquiridos por la Caja deberán estar depositados en una central de valores autorizada según la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Además, la Junta Directiva deberá establecer reglamentariamente el mecanismo de valoración de los títulos adquiridos, de tal forma que reflejen su verdadero valor de mercado.

Los fondos de reserva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social son propiedad de cotizantes y beneficiarios.

La Superintendencia de Pensiones, sin perjuicio de sus obligaciones, contribuirá con la Junta Directiva a la definición de las políticas que afecten el funcionamiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja, sugiriendo todas las medidas garantes de la rentabilidad y la seguridad de los fondos de este Régimen.

De igual forma, se crea un Comité de Vigilancia, integrado por representantes democráticamente electos por los trabajadores y los patronos, siguiendo el procedimiento del Reglamento respectivo. La Caja le rendirá un informe anual sobre la situación actual y proyectada del Régimen. El Superintendente de Pensiones también presentará un informe con una evaluación del presentado por la Caja al Comité de Vigilancia. Estos informes serán de conocimiento público y dicho Comité emitirá recomendaciones a la Junta Directiva de la Caja." (Así reformado por los artículos 85 y 87 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000).

Artículo 40.- Los recursos de las reservas de la Caja no podrán ser invertidos en valores emitidos o garantizados por parientes hasta el segundo grado, por consanguinidad o afinidad, de los miembros de la Junta Directiva, gerentes o apoderados de los entes regulados, o por sociedades o empresas en las que cualesquiera de dichos parientes tengan, individualmente o en conjunto, participación accionaria superior al 5 por ciento o cualquier otra forma de control efectivo.

En ningún caso, la Caja podrá realizar operaciones de caución o financieras que requieran constitución de prendas o garantías sobre el activo del fondo. La Junta Directiva reglamentará la figura del préstamo de valores en algunas operaciones de bajo riesgo, tales como el mecanismo de garantía de operaciones de la cámara de compensación y liquidación del mercado de valores. Asimismo, podrá autorizar determinadas operaciones con instrumentos derivados, a fin de realizar coberturas de riesgo de tasa de interés y de tipo de cambio.

Los derechos societarios inherentes a las acciones de una sociedad anónima que pasen a formar parte de la inversión de la Caja, serán ejercidos por esta.

Artículo 41.- Podrán concederse préstamos al Gobierno, las municipalidades y otros organismos del Estado, siempre que el total de los otorgados a todas estas instituciones no exceda del 20 por ciento del monto de las inversiones, se respeten los parámetros de inversión establecidos en el artículo 39 de esta ley y se den garantías reales sobre bienes inmuebles no destinados a servicios públicos y sean productores de renta.

Las reservas del régimen de capitalización colectiva deberán invertirse de manera que su rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirvió de base para los respectivos cálculos actuariales.

´ARTÍCULO 59.-

Inversión de los recursos. *Los recursos administrados por cualquiera de las entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones deberán invertirse de conformidad con esta ley y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. Las inversiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas y, supletoriamente, por lo establecido en este título´.*

Lo que implica que la Superintendencia debe supervisar que las inversiones de la CCSS respeten lo dispuesto en su Ley de creación (artículos 39 a 43) y, en lo que resulten aplicables, las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador.

En orden al inciso b) antes transcrito, nótese la diferencia de regulación respecto de los otros regímenes de carácter público. Respecto de esos regímenes, el artículo 36 ha dispuesto que la SUPEN supervisará la inversión de los recursos administrados y dictará políticas respecto de la composición y valoración de la cartera de inversiones. Posibilidad que no puede corresponderle respecto del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En efecto, el dictado de políticas implicaría una injerencia en el gobierno del Régimen; injerencia que contraviene el artículo 73 de la Carta Política. Es por ello que conforme el artículo 39 de la Ley Constitutiva de la Caja puede emitir sugerencias, no dictar políticas.

(...)

De modo que si el Superintendente puede fiscalizar la inversión de los recursos del Régimen y la valoración de la cartera de inversiones, es por el inciso b) del artículo 37. En igual forma, solicita información de carácter financiero por el inciso c) del artículo 37 y no por el inciso v) del 38".

En relación con el suministro de información a la SUPEN, la PGR señala:

"Del artículo 37 de la Ley 7523 se deriva que la Caja Costarricense de Seguro Social debe presentar a la SUPEN la información que esta le solicite. Es de advertir que el legislador fue preciso: se trata de la información sobre situación financiera del Régimen. En relación con esa información financiera, la SUPEN puede establecer cuál información requiere, cómo la quiere y la periodicidad del suministro. La condición es que se trate de información financiera y que esta concierna el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. No estableció el legislador que la SUPEN pudiera definir las condiciones respecto del suministro de información de los servicios en materia de pensiones, como sí lo establece el inciso d) del artículo 36 para los regímenes de carácter público.

(...)

Lo anterior no excluye que SUPEN divulgue en el público la información que le ha suministrado la CCSS sobre la situación financiera del Régimen. Una información financiera que, por demás, sirve

a la Superintendencia para evaluar la solidez financiera del Régimen, su equilibrio actuarial (inciso a) del artículo 37). Se entiende, por demás, que el informe que al respecto presente a la CCSS es de interés público. El carácter público de esa información es evidente, según resulta del artículo 39 de la Ley Constitutiva de la CCSS. Por lo que SUPEN no solo puede informar de esa situación al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero sino al público en general".

Es importante señalar que la SUPEN y la CCSS mantienen en la actualidad un diferendo acerca de cuál es el alcance del término "*información financiera*", pues los funcionarios encargados de la remisión de información aplican una interpretación muy restrictiva, y eso les ha servido para obviar la remisión de información relacionada con temas que son de interés para las labores de supervisión, como es el caso de la información sobre morosidad. A la fecha se encuentra presentada una denuncia penal por incumplimiento de deberes, en contra de los funcionarios responsables de remitir a la SUPEN la información que esta requiera de conformidad con el inciso b) del artículo 37 de la Ley N° 7523. La SUPEN está valorando, además, cuál es la vía idónea para discutir este tema, y establecer de manera clara los alcances de este término.

Sobre la supervisión del sistema de calificación de la invalidez, el dictamen C-212-2010 concluye que:

"13. Si bien corresponde a la SUPEN supervisar el sistema de calificación de la invalidez en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, el legislador no le ha atribuido velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios concretos que otorgue.

(...)

15. El derecho de autodeterminación informativa protege de manera especial los datos sensibles, entre los cuales se encuentran los relativos a la salud de la persona.

16. Dicho derecho fundamental impide que personas no autorizadas puedan tener acceso a los expedientes donde conste información sobre el estado de salud de una paciente. Derecho que a nivel legal reafirma el artículo 2 de la Ley sobre Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados, N. 8239 de 2 de abril de 2002.

17. Entre los terceros autorizados para tener acceso a la información sobre la salud de los beneficiarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte no se encuentra la Superintendencia de Pensiones. Por consiguiente, ese acceso solo puede ser posible si la persona a quien corresponden esos datos autoriza expresamente tal acceso. De lo contrario, le resulta prohibido a la CCSS permitir tal acceso".

Por su parte, la Procuraduría indicó que tampoco resulta aplicable en este caso el inciso e) del artículo 36 de la Ley N° 7523, el cual dispone que corresponde a SUPEN velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios a los que tienen derecho los afiliados y la calidad del servicio, pues esta facultad no está dada en el caso del RIVM. La situación apuntada evidentemente crea también un vacío importante que es necesario subsanar, sobre todo si pensamos que el RIVM es el más grande del país. Para solventar esta

situación algunos sectores han venido promoviendo una reforma constitucional, que permita a la SUPEN ejercer labores de regulación en este campo. Este es un tema que se encuentra pendiente de discusión en la Asamblea Legislativa.

4.1.1.2 Límites derivados del marco sancionatorio previsto en la Ley N° 7523

El marco sancionatorio de la SUPEN se encuentra establecido en la Ley N° 7523. Dicho marco presenta algunas limitaciones que es necesario revisar para hacer más efectiva la supervisión que realiza este órgano.

En primer lugar, es necesario que dicho marco se modifique, de manera que pueda ser aplicado no sólo a las entidades reguladas, sino también a las supervisadas, como es el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, en su condición de administradora del RIVM. En este sentido la Procuraduría General de la República en el dictamen C-175-2011, expresó:

> *"Puesto que la Caja no es regulada, no puede incurrir en ninguna de las conductas sancionadas en la Ley 7523 (...) Se sigue de lo expuesto que ni la negativa o retardo de suministro de la información requerida por la SUPEN a la CCSS ni el apartarse de las recomendaciones por la SUPEN autorizan a este órgano a imponer sanciones administrativas a la Entidad de Salud".*

La misma conclusión aplica en el caso de las medidas precautorias previstas en los artículos 40 y siguientes de la Ley N° 7523.

Por otro lado, es necesario mencionar que las infracciones tipificadas en la Ley N° 7523 se encuentran dirigidas principalmente a situaciones que resultan compatibles con la naturaleza y actuar de las operadoras de pensiones, lo que hace difícil su aplicación a las demás entidades reguladas.

Finalmente, es necesario tipificar como infracciones algunas actuaciones de los regulados en relación con la atención de los afiliados, principalmente aquellas que se originan en una incorrecta atención por parte de las entidades, de las gestiones o quejas que éstos tramitan ante ellas.

4.1.2 Fondo de jubilaciones y pensiones de los empleados del Poder Judicial

Es un régimen de capitalización colectiva (beneficio definido), de adscripción obligatoria para todos los servidores judiciales y que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Al 31 de diciembre de 2013, las contribuciones tripartitas al régimen eran de 23,16 por ciento de los salarios de los trabajadores. Sin embargo, este monto resulta insuficiente para darle sostenibilidad a este régimen cuyo estudio actuarial más reciente indica que sería necesario contribuir con el 93 por ciento de los salarios.

El desequilibrio es causado por el arrastre de muchos vicios técnicos, pero especialmente por el elevado monto de las pensiones otorgadas pues la tasa de reemplazo es el 100 por ciento de los salarios y la edad de retiro efectiva del régimen está muy por debajo de los 60 años[36]. Además no existe un tope máximo de pensión, lo cual es inusual para un régimen de primer pilar que debe velar por el principio de solidaridad. Los detalles del régimen se describen a continuación en el Cuadro 8.

Cuadro 8
FPJ: Contribuciones, requisitos y beneficios

CONTRIBUCIONES[37]		
Trabajadores y pensionados	Patrono	Estado
10 por ciento	12,75 por ciento	0,41 por ciento
REQUISITOS		
Se debe tener 60 años de edad y 30 de servicio en la administración pública, con los últimos 5 años al servicio del Poder Judicial. Se puede obtener una pensión proporcional si se tienen 30 años de servicio.		
BENEFICIOS		
100 por ciento del salario de referencia, sin tope al monto de la pensión. El salario de referencia se calcula como el promedio de los mejores 24 salarios devengados en los últimos cinco años. Ninguna jubilación o pensión podrá ser inferior a la tercera parte del sueldo que, para el último cargo o empleo servido, señale el presupuesto de gastos del Estado, vigente en el año en que se hiciere el pago.		

Fuente: Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N°7333 de 05 de mayo de 1993) y SUPEN

Según dispone el artículo 81, inciso 12), de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N°7333 de 05 de mayo de 1993), corresponde al Consejo Superior la administración de dicho fondo. Las labores administrativas correspondientes son ejecutadas por la Dirección Ejecutiva a través de las diferentes dependencias del Poder Judicial. Al respecto, el artículo 81 de la Ley supra citada señala:

> *"Artículo 81.-*
>
> *Corresponde al Consejo Superior del Poder Judicial:*
>
> *(…)*
>
> *12. Administrar el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, de acuerdo con las políticas de inversión de ese Fondo, establecidas por la Corte. (…)".*

36 En 2013, la edad promedio de retiro fue cercana a 54 años.

37 En Sesión No. 2 de Corte Plena celebrada el 14/1/2013 se acordó que a partir del primer semestre 2013 y hasta el segundo semestre 2014 se incremente a razón de 0,5 por ciento semestral el aporte obrero hasta alcanzar el 11 por ciento y el patronal un 13,75 por ciento.

4.1.2.1 Competencia y atribuciones de la SUPEN sobre el FPJ

El Poder Judicial, en su condición de administrador del Fondo Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, es una entidad regulada por la Superintendencia de Pensiones, y por tanto se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley N° 7523, cuyo texto es el siguiente:

> *"Artículo 36.- Supervisión de los otros regímenes de carácter público. En materia de supervisión y resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones creados por ley o convenciones colectivas, la Superintendencia tendrá las siguientes facultades:*
>
> *a) Velar por el equilibrio actuarial de los regímenes administrados y dictar las resoluciones correspondientes.*
>
> *b) Supervisar la inversión de los recursos administrados y dictar políticas respecto de la composición y valoración de cartera de inversiones.*
>
> *c) Comprobar la correcta y oportuna imputación de los aportes en las cuentas de los afiliados*
>
> *d) Definir el contenido, la forma y la periodicidad de la información por suministrar a la Superintendencia sobre la situación financiera de los sistemas, las características y los costos de los servicios en materia de pensiones, todo con el fin de que exista información oportuna y confiable en cuanto a la situación de dichos sistemas.*
>
> *e) Velar por la oportuna y correcta concesión de los beneficios a los que tienen derecho los afiliados y la calidad del servicio.*
>
> *f) Recibir y resolver las denuncias de los afiliados.*
>
> *g) Rendir anualmente un informe sobre la situación financiera de cada régimen de pensiones.*
>
> *h) Supervisar el sistema de calificación de la invalidez de los distintos regímenes.*
>
> *En cuanto al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, las atribuciones de la Superintendencia serán las determinadas en la Ley No. 7531 y sus reformas.*
>
> *Asimismo, la Superintendencia de Pensiones fiscalizará y supervisará la labor realizada por la Dirección General de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el otorgamiento de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, en relación con la legalidad y oportunidad de las resoluciones. También, fiscalizará lo relativo a las modificaciones y revalorizaciones de las pensiones que son competencia de la mencionada Dirección".*

De igual manera, para el ejercicio de sus funciones con respecto a este Régimen, y de conformidad con lo indicado en el artículo 56 de la Ley N° 7523, la SUPEN puede efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia; y debe velar porque el Poder Judicial cumpla con los reglamentos

y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, siempre que se trate de normas garantes de la supervisión y el resguardo de su solidez .

Así lo concluye la Procuraduría General de la República en el dictamen *C-078-2002*, en el cual señaló:

> *"...A nuestro juicio, el régimen de pensiones del Poder Judicial sí se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Superintendencia de Pensiones, pues forma parte de las 'entidades supervisadas' a que hace referencia el artículo 2 inciso g) de la Ley de Protección al Trabajador, el cual se complementa con lo que establece el párrafo segundo del artículo 33 y el artículo 36 de la Ley 7523, disposiciones a las cuales ya se hizo referencia. Además, cabe recordar que el régimen del Poder Judicial se encuentra expresamente mencionado en el artículo 171 inciso q) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, donde se establece la potestad con que cuenta el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (órgano director de la Superintendencia de Pensiones) para aprobar las normas garantes de la supervisión y el resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones. En todo caso, debe tenerse presente que la Ley de Protección al Trabajador –como ya indicamos en el apartado anterior– no deja dudas en cuanto a la potestad de fiscalización con que cuenta la Superintendencia respecto a todo el sistema nacional de pensiones (sistema del cual forma parte el régimen del Poder Judicial), lo cual es congruente con los objetivos de dicha ley, mediante la cual se pretendió asegurar la confiabilidad del sistema financiero, procurar la buena administración de los recursos de los trabajadores y propiciar para éstos el disfrute de su derecho a la pensión (...) De lo expuesto hasta el momento es claro que el régimen de pensiones del Poder Judicial se encuentra bajo la supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Pensiones. (...) Se nos consulta adicionalmente si las potestades con que cuenta la Superintendencia de Pensiones para la supervisión y fiscalización del régimen de pensiones del Poder Judicial permiten tanto la supervisión como la regulación de dicho régimen. Al respecto, debemos indicar que el artículo 2 inciso h) de la Ley de Protección al Trabajador, al definir las entidades reguladas, hace referencia a todas las entidades supervisadas `con excepción de la CCSS`. Por su parte, el inciso g) de ese mismo artículo señala que son entidades supervisadas `...todas las entidades administradoras de regímenes de pensiones creados por leyes o convenciones colectivas, antes de la vigencia de esta ley`. De ello se colige que el régimen de pensiones del Poder Judicial debe tenerse como uno de los `regímenes regulados`. A pesar de lo anterior, consideramos que la potestad de regulación a que se ha hecho referencia, no se concreta en normas que especifiquen el contenido de ese poder regulatorio. Por ello, debe entenderse que la ley solo faculta a los órganos encargados de la supervisión (en particular al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero) a emitir las normas que aseguren la eficiencia de esa labor de fiscalización, así como el resguardo de la solidez financiera del régimen. En ese sentido es claro el artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, al mencionar como función del citado Consejo la de `Aprobar las normas garantes de la supervisión y el resguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones del Poder Judicial y cualesquiera otros creados por ley o convenciones colectivas`. Obviamente, al estar el régimen*

del Poder Judicial regulado en otros aspectos por normas de rango legal, no sería posible admitir que disposiciones de menor jerarquía puedan modificarlas. Lo anterior es particularmente aplicable en lo referente a la administración del fondo, administración que, independientemente de las potestades mencionadas de la SUPEN y el CONSASSIF, sigue estando en manos del Consejo Superior del Poder Judicial (artículo 8 inciso 12) de la Ley Orgánica del Poder Judicial)…".

A pesar de ser el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial un régimen regulado por la SUPEN, en relación con el tema de inversiones, las facultades de la SUPEN y el CONASSIF se encuentran limitadas por lo dispuesto en el artículo 81, inciso 12), de la Ley Orgánica de ese Poder. De acuerdo con ese inciso, corresponde al Consejo Superior del Poder Judicial administrar el Fondo de acuerdo con las políticas de inversión establecidas por la Corte Plena.

Al respecto, en el dictamen PJD-02-2012, del 04 de abril de 2012, la División Jurídica de la SUPEN estableció lo siguiente en relación con la normativa aplicable a este Fondo:

"…Analizadas las consultas formuladas por la División de Supervisión de Regímenes Colectivos, esta Asesoría concluye que:

1. *La Superintendencia de Pensiones no tiene potestad para solicitarle a la Corte Plena ajustar la política de inversión del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial a las disposiciones establecidas en el 'Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas'. La determinación de los límites de inversión de los recursos del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial le corresponde, por imperativo legal, a la Corte Plena…*

2. *La Superintendencia de Pensiones tiene potestad para requerir el cumplimiento de disposiciones contenidas en el 'Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas', siempre que estas no formen parte del contenido de la política de inversiones de los recursos del Fondo, y tengan como objetivo el resguardo de su solidez financiera.*

3. *Las disposiciones contenidas en el 'Reglamento Actuarial' tienen como objetivo asegurar la eficiencia de la labor de fiscalización y el resguardo de la solidez financiera de las entidades reguladas por la SUPEN. Dado que el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tiene dicha condición, estas disposiciones son de acatamiento obligatorio para ese Fondo. Por esta razón, el Consejo Superior del Poder Judicial no puede acordar lineamientos diferentes a los establecidos por el CONASSIF en dicho Reglamento.*

4. *Las disposiciones sobre control de cumplimiento normativo previstas en la Sección III del Capítulo V del 'Reglamento para la Regulación de los Regímenes de Pensiones Creados por Leyes Especiales y Regímenes Públicos Sustitutos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte', tienen como objetivo asegurar la eficiencia de la labor de fiscalización y el resguardo de la solidez financiera de las entidades reguladas por la SUPEN. Dado que el Fondo de Jubilaciones*

y Pensiones del Poder Judicial tiene dicha condición, estas disposiciones son de acatamiento obligatorio para ese Fondo.

5. *Las disposiciones del 'Reglamento de Gobierno Corporativo' tienen como objetivo asegurar la eficiencia de la labor de fiscalización y el resguardo de la solidez financiera de las entidades supervisadas por la SUPEN. Dado que el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial tiene dicha condición, estas disposiciones son de acatamiento obligatorio para ese Fondo...".*

Lo anterior es consistente con lo indicado por la Procuraduría en el dictamen C-078-2002, donde se señala que: "*En materia de inversión, la Superintendencia está legitimada para fiscalizar que los fondos del régimen se inviertan conforme a la ley. En ese sentido el artículo 36 inciso b) de la ley 7553 citada es claro al encargar a la Superintendencia `Supervisar la inversión de los recursos administrativos y dictar las políticas respecto de la composición y valoración de la cartera de inversiones`. En este campo hay que indicar que de conformidad con el inciso 12 del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la inversión de los recursos del fondo debe hacerse de acuerdo con las políticas de inversión que establezca la Corte*".

En virtud de lo expuesto, la normativa de inversiones (Reglamento de Inversiones de las entidades reguladas) que rige para los fiscalizados de la Superintendencia de Pensiones, no resulta de aplicación en su totalidad al fondo en cuestión, sino únicamente en aquellos aspectos que no estén expresamente regulados por normas de rango legal de superior jerarquía, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Es importante mencionar que desde que fue promulgada la Ley N° 7983, el Poder Judicial ha cuestionado las facultades de supervisión que la SUPEN tiene sobre el fondo. Esta situación ha servido de excusa al Poder Judicial para negarse a pagar el monto que les corresponde para cubrir los costos de la supervisión que realiza la SUPEN. La obligatoriedad de este pago es un tema que se discute actualmente en el Tribunal Contencioso Administrativo.

4.1.3 Magisterio Nacional

El Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional fue creado por la Ley N° 2248 de 5 de septiembre de 1958. Desde su creación, su administración ha estado a cargo de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), entidad encargada de resguardar los derechos legales que en esta materia corresponden a todos aquellos docentes y administrativos que laboran para los centros de enseñanza pública y privada, así como de los trabajadores de centros estatales universitarios, colegios universitarios y del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Con la aprobación de la Ley marco de pensiones (N° 7302), el régimen de pensiones del Magisterio Nacional quedó dividido en dos sistemas de financiamiento que cubren a sus trabajadores, según la fecha de contratación y ambos administrados por JUPEMA. El primero es el Régimen Transitorio de Reparto

(RTR), que constituye una cohorte cerrada, cubre a los pensionados y a los trabajadores del sector educación que iniciaron a laborar en ese sector antes del 15 de julio de 1992. El segundo es el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) y cubre a los trabajadores del sector educativo nombrados por primera vez a partir del 15 de julio de 1992, al personal administrativo del Ministerio de Educación Pública y quienes laboren en los centros docentes establecidos en el literal a) del artículo 5 del Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y a los trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Las características de cada régimen son muy disímiles, pues los beneficios del RTR son más ventajosos para el trabajador que los del RCC. Lo más notable es que el RTR es un régimen de tiempo servido, por lo que no existe edad mínima para optar por los beneficios de pensión. Además, el Estado nunca aportó como patrono al RTR y tampoco constituyó el fondo por lo que las pensiones se pagan con cargo a Presupuesto Nacional. A continuación en el cuadro 9 se hace una descripción de ambos regímenes del Magisterio Nacional.

El Régimen Transitorio de Reparto otorga prestaciones económicas periódicas para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y supervivencia. El pago de la pensión está a cargo y por cuenta del Estado. JUPEMA lo administra bajo la supervisión y control de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La dirección ejecutiva de JUPEMA está a cargo de instruir el expediente. Finalizada esta etapa, dicha dirección, mediante resolución razonada, recomendará a la junta directiva de JUPEMA otorgar o denegar el derecho. Lo que resuelva la junta directiva es elevado a la Dirección Nacional de Pensiones, que revisa lo actuado y emite la resolución final.

Por su parte, el RCC es un régimen de capitalización colectiva y también otorga prestaciones económicas periódicas para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y supervivencia a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 7531 del 10 de julio de 1995, y en el reglamento respectivo. Como administrador del régimen, JUPEMA tiene a cargo la responsabilidad de invertir los recursos, y debe velar por su sostenibilidad financiera y actuarial. La adscripción a este régimen es obligatoria para todas las personas que se desempeñan en el Magisterio Nacional y hayan ingresado a laborar después del 14 de julio de 1992.

Cuadro 9[38]

Regímenes del MN: Contribuciones, requisitos y beneficios

CONTRIBUCIONES			
	Trabajador	Patrono	Estado
Régimen Reparto (Transitorio)	Entre 8,75 por ciento y 16 por ciento hasta por el tope de pensión (escalonado).		
	Los pensionados contribuyen a partir de dos veces la base cotizable en forma escalonada de 12 por ciento a 16 por ciento hasta tope de pensión. A partir del tope hay una contribución especial desde 25 por ciento hasta 75 por ciento.		
Régimen de Capitalización Colectiva	8 por ciento	6,75 por ciento	0,41 por ciento
REQUISITOS			
Régimen Reparto[38] (Transitorio)	Ley 2248: 30 años de servicio, 25 años si laboró 10 consecutivos o 15 alternos en zona incómoda e insalubre, enseñanza especial u horario alterno. Ley 7268: 30 años de servicio, 25 años si laboró 10 consecutivos o 15 alternos en zona incómoda e insalubre, enseñanza especial u horario alterno. Ley 7531: 33 años de servicio (400 cuotas)		
Régimen de Capitalización Colectiva	Vejez: 55 años y 1 mes con 395 cotizaciones hasta 65 años con 180 cotizaciones.		
	Invalidez: Declarada por la Comisión Calificadora de la Invalidez de la CCSS, 55 años y 106 cuotas. Para otras edades hay diferentes requisitos de cotizaciones realizadas.		
	Muerte: Los sobrevivientes que cumplen los requisitos y condiciones establecidos en el Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. El fallecido debe tener como mínimo 36 cotizaciones.		
BENEFICIOS			
Régimen Reparto (Transitorio)	Ley 2248: 100 por ciento, mejor salario de los últimos 5 años. Ley 7268: Promedio de 12 mejores salarios de los últimos 24. Ley 7531: 80 por ciento del promedio de los 32 mejores salarios de los últimos 60.		
Régimen de Capitalización Colectiva	Vejez: 60 por ciento salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones más 0,1 por ciento por cada cotización adicional. Salario de referencia: promedio de los salarios devengados, indexados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).		
	Invalidez: 60 por ciento salario de referencia por las primeras 240 cotizaciones más 0,0783 por ciento por cada cotización adicional. Salario de referencia: promedio de los salarios devengados, indexados por el IPC.		
	Muerte: 70 por ciento de la pensión del pensionado fallecido si es único beneficiario. Cónyuge y un hijo, 50 por ciento al cónyuge y 20 por ciento al hijo. Existen otros beneficios detallados en el Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.		

Fuente: Ley N°2248: Sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, ley N°7268: Reforma integral a la Ley de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, ley N°7531: Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, SUPEN

38 El docente que al 18-05-93 cumplió con más de 20 años de servicio puede solicitar el derecho jubilatorio con la Ley 2248. Si al 13-01-97 cumplió con más de 20 años de servicio puede solicitar el derecho jubilatorio con la Ley 7268. Para el resto de los trabajadores que ingresaron al Magisterio Nacional antes del 15 de julio de 1992, aplican los beneficios de la Ley 7531.

En su condición de administradora del Régimen transitorio de reparto y de capitalización colectiva del Magisterio Nacional, JUPEMA es una entidad regulada por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Las competencias de SUPEN sobre estos regímenes se encuentran en el artículo 36, párrafo segundo, de la Ley N° 7523, y en lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley N° 7531. Las normas citadas disponen en lo que interesa lo siguiente:

> *"Artículo 36.– Supervisión de otros regímenes de carácter público. En materia de supervisión y reguardo de la solidez financiera de los regímenes de pensiones creados por ley o convenciones colectivas, la Superintendencia tendrá las siguientes facultades:*
>
> *(…)*
>
> *En cuanto al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, las atribuciones de la Superintendencia serán las determinadas en la Ley No. 7531 y sus reformas.*
>
> *(…)"*
>
> *"Artículo 114.– Control y supervisión del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.*
>
> *El Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en lo sucesivo, será supervisado por la Superintendencia de Pensiones, a la cual se le asignan las siguientes funciones:*
>
> *a) Supervisar el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.*
>
> *b) Aprobar el reglamento del Régimen de capitalización donde se determinará el perfil de beneficios y los requisitos de elegibilidad con el fin de garantizar en todo momento el equilibrio actuarial del Régimen. En caso de desequilibrio actuarial del Régimen de Capitalización, la Superintendencia deberá solicitar la modificación del Reglamento a la Junta en el plazo que la Superintendencia definirá.*
>
> *c) Supervisar la inversión correcta de los recursos administrados por el Sistema de Pensiones y Jubilaciones y dictar las directrices necesarias con el objeto de garantizar la composición y valoración adecuadas de la cartera de inversiones.*
>
> *d) Determinar el contenido, la forma y la periodicidad de la información que debe suministrar la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en su calidad de administradora del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; todo para que exista información oportuna y confiable sobre la situación de los regímenes administrados.*
>
> *e) Supervisar la oportuna y correcta declaración y modificación de los beneficios a los cuales tienen derecho los afiliados en cada una de las instancias de las Instituciones que intervienen en el proceso: la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, la Dirección Nacional de Pensiones y el Ministerio de Hacienda.*
>
> *f) Definir los parámetros para que las Instituciones que intervienen en el procedimiento de declaración de derechos indicadas en el inciso anterior, determinen controles internos, para garantizar la exactitud del monto de las pensiones o jubilaciones pagadas.*

g) Solicitar, a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, un informe anual sobre la situación financiero-actuarial de cada uno de los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional.

h) Aprobar la remoción del auditor interno o solicitar su remoción en forma razonada.

En la regulación y supervisión del Sistema de Pensiones del Magisterio se aplicará supletoriamente la Ley No. 7523, de 7 de julio de 1995".

Según este último párrafo del artículo 114 de la Ley N° 7531, la Superintendencia de Pensiones ejerce sobre el régimen, además, las siguientes funciones derivadas del artículo 36 de la Ley N° 7523: recibe y resuelve las denuncias de los afiliados; rinde anualmente un informe sobre la situación financiera del régimen; y supervisa su sistema de calificación de la invalidez.

Para el ejercicio de sus funciones con respecto al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y de conformidad con lo indicado en el artículo 56 de la Ley N° 7523, la SUPEN puede efectuar cualquier acción directa de supervisión, verificación, inspección o vigilancia, y debe velar porque JUPEMA cumpla con los reglamentos y las normas de carácter general emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

4.1.4 Otros regímenes sustitutivos

Cuadro 10
Regímenes especiales: Contribuciones, requisitos y beneficios

Contribuciones	Trabajador	Patrono	Estado
Benemérito Cuerpo de Bomberos	12,5 por ciento salario del trabajador	37,5 por ciento sobre salarios y pensiones	-
Con cargo al Presupuesto Nacional	9 por ciento, trabajadores y pensionados	-	
Requisitos			
Benemérito Cuerpo de Bomberos	50 años de edad y 20 de servicio o cualquier edad con 25 años de servicio. Edad máxima de retiro 60 años.		
Con cargo al Presupuesto Nacional	60 años de edad y 30 de cotización al régimen o 65 años de edad y 20 de cotización al régimen.		
Beneficios			
Benemérito Cuerpo de Bomberos	42,5 por ciento del salario de referencia más 0,00125 por ciento por cada mes laborado. Salario de referencia: promedio de los mejores 24 salarios de los últimos cinco años. Muerte: 60 por ciento cónyuge y 30 por ciento hijos de la pensión.		
Con cargo al Presupuesto Nacional	100 por ciento salario referencia (promedio de los mejores 12 salarios de los últimos 24). Para casos particulares deben revisarse las Leyes que regulan el detalle.		

Fuente: SUPEN

Dentro del sistema nacional de pensiones quedan como regímenes sustitutos al régimen de IVM, el del Benemérito Cuerpo de Bomberos y aquellos con cargo al Presupuesto Nacional, que son gestionados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Todos están cerrados para nuevos participantes. En el cuadro 10 se hace un recuento de estos regímenes.

4.2 Pilar complementario obligatorio

4.2.1 Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROPC)

El Régimen obligatorio de pensiones complementarias fue creado con la Ley de protección al trabajador (LPT), n°.7983. El artículo 9 de esa Ley establece:

> *"El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias será un régimen de capitalización individual y tendrá como objetivo complementar los beneficios establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS o sus sustitutos, para todos los trabajadores dependientes o asalariados".*

Este es un régimen de capitalización individual administrado por operadoras de pensiones, libremente elegidas por el trabajador. En caso de que el trabajador no elija operadora, será afiliado en forma automática a Popular Pensiones OPC, o a Vida Plena OPC, en este último caso si está afiliado al Régimen de Pensiones del Magisterio. Tiene como objetivo complementar los beneficios en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, o sus sustitutos, para todos los trabajadores dependientes o asalariados del país.

El ROP es financiado con un aporte de 4,25 por ciento del salario del trabajador. Sin embargo el ingreso de los aportes a las cuentas individuales se da en distintos momentos durante el año, lo cual está explicado por la naturaleza que originó la aprobación de esta ley. Por ejemplo, 1,5 por ciento de los salarios ingresa directamente todos los meses a las cuentas individuales que gestiona la operadora de pensiones elegida por el trabajador, dineros que fueron redistribuidos de cargas sociales de 1 por ciento del seguro de riesgos de trabajo y 0,5 por ciento de cotización al Instituto Nacional de Aprendizaje.

Anualmente en junio ingresa otro 1,5 por ciento que proviene del rompimiento del tope de la cesantía que anteriormente era pagada al trabajador cuando era despedido con responsabilidad patronal. Este dinero se recauda mes a mes, pero es administrado por las operadoras de pensiones en el Fondo de Capitalización Laboral y lo acumulado en el año natural previo se traslada al ROPC[39].

Y similarmente, en julio ingresa el restante 1,25 por ciento que corresponde a 1 por ciento del ahorro obrero y 0,25 por ciento del 50 por ciento del ahorro patronal obligatorio al Banco Popular y Desarrollo Comunal (BPDC), dinero que fue aportado a este banco entre los meses 13 y 24 previos al traslado anual

39 Cuyo párrafo tercero establece: "Del aporte indicado en el párrafo primero, las entidades autorizadas indicadas en el artículo 30 deberán trasladar anualmente o antes, en caso de extinción de la relación laboral, un 50 por ciento para crear el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, en las condiciones establecidas en esta ley".

(o sea, lo que se repartió en 2013, correspondió a los aportes recibido por el BPDC entre enero y diciembre de 2011). Sobre estos ahorros, el BPDC reconoce como intereses el 80 por ciento de la inflación del periodo durante el cual administró los recursos.

La recaudación de todos los dineros se realiza a través del Sistema centralizado de recaudación (SICERE), Dirección de la CCSS. El SICERE se encarga de hacer la distribución correspondiente a cada una de las operadoras de pensiones y al BPDC. Además recauda los aportes al Fondo de Capitalización Laboral y las cuotas regulares del seguro de salud y de pensiones de la CCSS. Para esto, el SICERE cobra una comisión de administración que en 2013 era de 0,98 por ciento sobre lo recaudado, la cual no es sujeta de regulación.

El artículo 20 de la LPT establece los requisitos para obtener la pensión del ROP, los cuales en caso de vejez se adquieren conjuntamente con la pensión del régimen básico al cual se pertenece. Así, el beneficiario debe presentar a la operadora de pensiones una certificación de que ha cumplido con los requisitos del IVM o del régimen sustituto al que haya pertenecido. Esta certificación es la que declara el derecho a la pensión del trabajador. La operadora tendrá un plazo máximo de noventa días naturales para hacer efectivo el beneficio al afiliado. En el caso de los beneficiarios, éstos serán los establecidos en el IVM o sustitutos de éste.

Cuando el trabajador no se pensione por ninguno de los regímenes, podrá retirar los fondos de su cuenta individual al cumplir la edad establecida por la Junta Directiva de la CCSS y que actualmente es de 65 años. Ese retiro será mediante las modalidades de pensión detalladas más adelante. Solo podrá hacer un retiro total de los recursos acumulados si el monto está por debajo del establecido por la Junta Directiva de la CCSS.

4.2.1.1 Descripción de los productos del ROP

La LPT en su artículo 22 establece que los afiliados al ROP podrán utilizar sus recursos para comprar una renta vitalicia o acogerse a una renta permanente y le confiere al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) autorizar otras modalidades de pensiones, siempre que se respete el principio de seguridad económica de los afiliados.

En sesión 842-2010 del 26 de marzo de 2010 y publicado en la Gaceta 73 del 16 de abril del mismo año, el CONASSIF aprobó el "Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual". Las modalidades de pensiones aprobadas son el Retiro programado, la Renta permanente y la Renta vitalicia previsional en tres productos: la Renta vitalicia inmediata, la Renta vitalicia con período garantizado y la Renta vitalicia con capital protegido. Las dos primeras modalidades las ofrecen las operadoras de pensiones complementarias y las rentas vitalicias las empresas aseguradoras autorizadas.

En el reglamento vigente se permite el retiro total de los recursos acumulados en el ROP en caso excepcional, esto es, cuando los ahorros acumulados no son suficientes para suministrar una renta mensual equivalente al 10 por ciento o más del monto de la pensión que otorga el RIVM o el régimen sustituto de este. A continuación se hace una descripción de cada uno de estos productos pensionales.

Retiro programado: modalidad en la cual el afiliado contrata con una operadora de pensiones complementarias una renta periódica que surge de dividir, cada año, el capital acumulado para la pensión entre el monto del valor actuarial de una unidad de pensión. Bajo esta modalidad, el capital acumulado se va agotando en el tiempo y es posible que el pensionado sobreviva a ese capital y se quede sin la pensión complementaria del ROP. En caso que quedará un saldo acumulado, éste se entregará a los herederos a la muerte del afiliado.

Renta permanente: modalidad mediante la cual el afiliado contrata con la operadora de pensiones una renta periódica que es igual a los rendimientos nominales alcanzados por la inversión del capital acumulado. El saldo se entregará a los herederos a la muerte del pensionado.

Renta vitalicia previsional: modalidad mediante la cual el afiliado contrata con una empresa aseguradora autorizada en el país, la compra de una renta periódica vitalicia y para ello, entrega en un solo tracto el capital acumulado en el ROP.

Renta vitalicia previsional con capital garantizado: Se pacta que en caso de fallecimiento del titular, los beneficiarios designados por el régimen básico (IVM o uno sustituto) continuarán recibiendo las rentas así pactadas en el contrato, por un número de años previamente determinado en el contrato.

Renta vitalicia previsional con capital protegido: Modalidad de pensión por medio de la cual contractualmente se establece que la suma de las rentas que se pagarán al asegurado y sus herederos será, como mínimo, la prima única aportada.

En todos los casos los beneficiarios serán los establecidos por IVM o el régimen sustituto al que haya pertenecido. Si se opta por un producto de una operadora de pensiones, cualquier saldo positivo en la cuenta individual les corresponderá a los herederos así declarados por autoridad competente. En el caso que sea una renta vitalicia previsional administrada por una empresa aseguradora, los beneficiarios tendrán algún derecho según sea el producto adquirido por el jubilado.

4.2.1.2 Los beneficios del ROP

La reforma de pensiones en Costa Rica, a diferencia de otras realizadas en América Latina y Europa, se caracterizó por su objetivo de complementar la pensión a recibir del régimen de pensiones principal de los trabajadores. Es por ello que el ROP por sí solo no tiene como objetivo otorgar una pensión que sea suficiente para enfrentar los riesgos de vejez y más bien la filosofía detrás de la complementariedad, es que

ambos regímenes, el básico y el complementario, en forma conjunta, otorguen una pensión que permita enfrentar con dignidad los riesgos de la vejez.

Esa decisión se fundamenta en que es claro que el trabajador cuenta con poco capital humano conforme se acerca a su pensión y debería tener más riqueza financiera, de tal manera que pueda generar un ingreso que le permita mitigar los riesgos de la vejez. Es por ello que se le da mucha importancia al desempeño de los fondos de pensiones a través de su fase de acumulación y constitución del fondo que luego debe soportar el gasto en pensiones.

En los regímenes de capitalización individual, al ser un sistema de financiamiento individual, lo que se logre acumular es un esfuerzo personal del trabajador y con base en ello, obtendrá un determinado monto de pensión. Será ese monto acumulado el que determinará cuánto le agrega este esquema a la pensión que otorga el régimen básico.

Debido a su relativa inmadurez presente, las operadoras de pensiones a cargo del régimen de capitalización individual de aporte obligatorio, administran cuentas con saldos relativamente pequeños. Esta situación no permite otorgar montos relevantes de pensiones complementarias a los trabajadores. Sin embargo, conforme transcurra el tiempo se espera que tales capitales puedan generar pensiones complementarias cercanas al 20 por ciento del monto que otorgue el régimen básico, luego de al menos 30 años de acumulación.

Como puede observarse en el cuadro 11, en los primeros tres años de entrada en vigencia del Reglamento de beneficios, la gran mayoría de afiliados optaron por el retiro total de los recursos en un solo tracto, en virtud de que el ahorro resulta ser insuficiente para recibir por lo menos el 10 por ciento de la pensión del régimen básico. Esta situación irá cambiando a futuro conforme se capitalicen y se incrementen los saldos administrados. Entre las personas que tuvieron que elegir un producto pensional, existe predilección por el retiro programado, o sea, aquel en el que se recibe una renta mensual hasta que se agote el saldo.

Cuadro 11
ROP: Planes de beneficios, 2011-2013

	2011	2012	2013
Pensionados (en personas)			
Retiro total	8.270	9.981	10.869
Retiro programado	8	18	69
Renta permanente	4	6	77
Renta vitalicia	0	0	0
Monto promedio pensión (miles de colones)			
Retiro total	2.193,0	2.923,0	3.381,3
Retiro programado	17,8	44,5	63,5
Renta permanente	47,1	179,9	147,6
Renta vitalicia	-	-	-

Fuente: SUPEN

4.2.2 Regímenes especiales patrocinados por entidades públicas

El artículo 75 de la LPT establece que las instituciones o empresas públicas estatales y las empresas privadas, que a la fecha de vigencia de la ley, mantengan sistemas de pensiones que operen al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios a los ofrecidos por el Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, continuarán realizando los aportes ordenados y estarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones.

En estos casos, todo trabajador afiliado a esos regímenes tendrá derecho únicamente a que se le acredite, en su cuenta individual del ROP, los recursos provenientes del traslado anual del Fondo de Capitalización Laboral (1,5 por ciento de los aportes) y el traslado del ahorro obrero y patronal más los intereses ganados por el ahorro obrero realizados en el BPDC.

Existen siete instituciones con fondos especiales de pensiones para sus trabajadores, que están dentro de lo establecido en el artículo 75 de la LPT, cada uno con condiciones diferentes de cotización y beneficios. Estos fondos son los siguientes y la descripción se encuentra en el cuadro 12.

Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (FBNCR): creado por la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, artículo 55, inciso 5) y sus reformas, del 26 de setiembre de 1953.

Fondo de Pensión Complementaria de los Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (FICE): Creado por Ley 449 del 08 de abril de 1949 y reformado por Ley 3565 del 16 de diciembre de 1965.

Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS (FRECCSS): Creado mediante la Ley 17, Ley Orgánica de la CCSS, artículo 21, del 22 de octubre de 1943.

Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería (FOMUVEL): Creado por Ley Nº 8718 del 18 de febrero del 2009 y lo administra el Fondo Mutual y Beneficio Social para los Vendedores de Lotería (FOMUVEL).

Fondo de Jubilación de los Empleados del Banco de Costa Rica (FBCR): El fundamento legal está en la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, artículo 55, inciso 5 y sus reformas, del 26 de setiembre de 1953. Los recursos son administrados por BCR Pensión OPC.

Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago (FBCAC): El sustento legal está en la Ley 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, artículo 55, inciso 5 y sus reformas, del 26 de setiembre de 1953.

Fondo de Jubilaciones del personal del Instituto Costarricense de Turismo (FICT): Fue creado mediante el artículo 44 de la Ley 1917, Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, del 30 de julio de 1955.

Cuadro 12

Descripción de los regímenes especiales de pensiones

Fondo	Financiamiento	Contribuciones		Beneficios		Salario de referencia	Requisitos
		Trabajador	Patrón	Vejez	Muerte		
FBNCR	Acumulación: CI Beneficios: CC	5 por ciento	10 por ciento	10 por ciento con más de 10 años cotizados, más 0,125 por ciento por cada mes adicional.	70 por ciento al cónyuge sin hijos. 50 por ciento al cónyuge y 20 por ciento (único hijo) 40 por ciento cónyuge y 30 por ciento (varios hijos)	Promedio del valor actual de los salarios de los últimos 25 años	Si al 24-04-2003 se contaba con más de 20 años cotizados, hombres 57 años y mujeres 55 años. Si tenía entre 10 y 20 años cotizados, cuando se alcance la edad mínima (existe una tabla por años) y 30 años de servicio. La edad oscila entre 57,5 años con 19 años de cotización y 62 años con 10 años de cotización para los hombres; y 55,5 años de edad con 19 años de cotización y 60 años con 10 años de cotización para las mujeres.
FICE	CC	1 por ciento	4,5 por ciento	10 por ciento más 0,3 por ciento por año cotizado hasta los 18 años de servicio y 0,5 por ciento por año cotizado por encima de los 18, sin que exceda el 25 por ciento.	No hay, se eliminó el 24-5-2011.	Salario promedio de últimos 2 años.	Hombres 62 años y mujeres 60 años, con 10 años de servicio al ICE.
FRECCSS	CC	0 por ciento	2 por ciento	Entre 5 por ciento y15 por ciento según el artículo 4 del reglamento, sujeto a un tope máximo.	Cónyuge, hijos menores de edad dependientes o con discapacidad.	Salario promedio.	Los mismos del RIVM.
FOMUVEL	CC	0,25 por ciento[1]	1 por ciento[1]	Entre 40 por ciento y 120 por ciento.	80 por ciento (viudez) o 25 por ciento (hijos menores, dependientes o incapacitados).	Una proporción del menor salario de la escala de sueldos de la administración pública decretada periódicamente por la Dirección General de Servicio Civil.	70 años y 240 cotizaciones mensuales.

Fondo	Financiamiento	Contribuciones		Beneficios		Salario de referencia	Requisitos
		Trabajador	Patrón	Vejez	Muerte		
FBCR	CI	0,5 por ciento	10 por ciento	Se elige entre una Renta Permanente, un Retiro Programado y una Renta Vitalicia.	Depende de la modalidad de pensión elegida	No aplica	Cese de relación laboral con el Banco y contar con 57 años.
FBCAC	CI	1 por ciento	10,83 por ciento	Se elige entre una Renta Permanente, un Retiro Programado y una Renta Vitalicia.[2]	Depende de la modalidad de pensión elegida	No aplica	Los mismos del RIVM o régimen sustituto
FICT	CI	0 por ciento	5 por ciento	Retiro total	Retiro total	No aplica	Los mismos del RIVM o régimen sustituto

CI: Capitalización individual

CC: Capitalización colectiva

1 En este caso se refiere a las ventas efectivas de lotería.

2 Se permite el retiro total de los recursos acumulados si ingresó a laborar antes de la entrada en vigencia de la LPT, en caso de invalidez certificada por la Comisión Calificadora de la CCSS o en caso de muerte a los beneficiarios.

4.2.3 Pilar Voluntario Complementario de Capitalización Individual

El Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias data de 1995 y fue reformado en el año 2000 por la Ley de Protección al Trabajador. Está basado en la capitalización individual y es administrado por las operadoras de pensiones complementarias.

El Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias está regulado en la LPT, en su artículo 14, donde se indica que los afiliados al ROP, en forma individual o por convenios de afiliación colectiva, podrán afiliarse a este régimen. Asimismo, cualquier persona no afiliada al ROP podría afiliarse a este régimen voluntario.

La adscripción es voluntaria y los planes que ofrecen las entidades autorizadas deben ser autorizados por la Superintendencia de Pensiones. La mayoría de las operadoras de pensiones que ofrecen planes de pensiones voluntarios complementarios establecen montos mínimos para las aportaciones. La contratación de estos planes es válida para todas aquellas personas mayores de quince años. La LPT exige una permanencia mínima de 66 meses en el plan de acumulación, salvo que el afiliado cuente con más de 57 años y destine los recursos a la adquisición de un plan de beneficios.

Los beneficios se disfrutarán según lo acordado en el contrato, pero no antes de que el beneficiario cumpla cincuenta y siete años de edad, excepto en casos de invalidez o enfermedad terminal, calificado por la CCSS o en caso de muerte.

Las modalidades de beneficio son el retiro programado, la renta permanente, ambas sujetas al pago de impuesto sobre la renta, las rentas vitalicias previsionales u otras que ofrezcan las empresas aseguradoras y el retiro total, el cual de acuerdo con el Tribunal Fiscal Administrativo está exento del pago del impuesto sobre la renta.

El Régimen voluntario de pensiones complementarias cuenta con una exención fiscal que se aplica durante la fase de acumulación. El artículo 71 de la LPT establece que los aportes que realicen patronos y trabajadores estarán exentos del pago de las cargas sociales y los impuestos sobre la planilla, en un tanto que no podrá superar el diez por ciento del ingreso bruto mensual del trabajador en el caso del trabajo dependiente o el diez por ciento del ingreso bruto anual de las personas físicas con actividades lucrativas. En forma adicional, el artículo 72 de la citada Ley establece que, también se otorga una exención fiscal de los impuestos establecidos en el artículo 18 y en el inciso c) del artículo 23 de la Ley del impuesto sobre la renta, a los intereses, dividendos, ganancias de capital y cualquier otro beneficios que produzcan los valores en moneda nacional o en moneda extranjera, en los cuales las entidades autorizadas inviertan los recursos de los fondos que administren.

El artículo 73 de la LPT permite el retiro anticipado de estos recursos, en forma total o parcial, luego de realizar sesenta y seis aportes. Si ese retiro sucede antes de los 57 años del beneficiario, se deben devolver las exenciones fiscales obtenidas, en los porcentajes establecidos en la tabla que acompaña al artículo 73. Los porcentajes de devolución se aplicarán de acuerdo con el cuadro 13.

Cuadro 13
Devolución de incentivos fiscales por retiro anticipado en los planes voluntarios

Edad mínima del afiliado	Número mínimo de cotizaciones	Porcentaje de los incentivos por devolver
Menos de 48	Menos de 66	100
48	66	90
49	72	80
50	78	70
51	84	60
52	90	50
53	96	40
54	102	30
55	108	20
56	114	10
57		0

Fuente: Ley N° 7983: Ley de Protección al Trabajador

4.2.4 Pilar No Contributivo

El Régimen no contributivo (RNC) es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social. Es un régimen asistencial, orientado al sector de la población que, aunque se encuentra en estado de necesidad económica, no está cubierto por los regímenes contributivos. Fue creado por la Ley de desarrollo social y asignaciones familiares, Nº 5662 del 23 de diciembre de 1974, reformada por la Ley 8783 del 13 de octubre del 2009. Además, la Ley 7125 Ley de Pensión vitalicia para las personas que padecen parálisis cerebral profunda. La existencia de este programa constituye un rasgo distintivo del sistema de pensiones costarricense, que lo diferencia del común de los restantes países latinoamericanos.

El régimen se financia con el 20 por ciento de los ingresos que recibe el Fondo de desarrollo social y asignaciones familiares (FODESAF), conforme con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Nº 5662 del 23 de diciembre de 1974. Otras fuentes de ingresos financieros son:

i. Los recursos provenientes de la Ley 7972 "Cargas tributarias sobre licores y cigarrillos".

ii. Los recursos provenientes de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social, de conformidad con la Ley de Lotería Nº 7395.

iii. Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo N°77 de la LPT.

iv. Cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos.

El RNC otorga una cuantía básica mensual definida por la CCSS y para optar por la pensión se debe ser mayor de 65 años; personas discapacitadas que no puedan trabajar menores de 65 años; huérfanos de

ambos padres y menores de edad, o si muere la madre y el padre no ha reconocido al menor legalmente; las viudas entre 55 y 65 años que estén en desamparo económico, o que tengan hijos menores de 18 años o entre 18 y 21 años si están estudiando o bien que no trabajen; y los indigentes que cumplan con los requisitos del Reglamento del programa régimen no contributivo.

Existen otras pensiones dirigidas a grupos o actividades específicas y que también son regímenes no contributivos. En el cuadro 14 se enumeran estos regímenes.

Cuadro 14
Otros regímenes no contributivos de pensiones

Régimen	Marco Legal
Premios Magón	Ley Nº 6984 del 17-04-1985 Ley Nº 7302 del 15 de julio de 1992
Derecho Guardia Civil	Ley Nº 1988 del 14 de diciembre de 1955
Expresidentes	Ley Nº 313 del 23 de agosto de 1939
Guerra Excombatientes	Ley Nº 1922 del 5 de agosto de 1955
Ley General de Pensiones, Gracia	Ley Nº 14 del 2 de diciembre de 1935
Premios Magón	Ley Nº 6984 del 17-04-1985 Ley Nº 7302 del 15 de julio de 1992
Prejubilados INCOP	Ley Nº 8461 del 16-10-2008
Empleados de Comunicaciones Excepciones	Ley Nº 4 del 23-09-1940
Empleados de Comunicaciones Excepciones	Ley Nº 6611 del 13-08-1981
Músicos de Bandas Militares	Ley Nº 15 del 15-12-1935
Hacienda y Diputados	Ley Nº 148 del 23-08-1943
Hacienda y Diputados	Ley Nº 7013 del 18-11-1985
Obras Públicas y Transportes	Ley Nº 19 del 04-11-1944
Registro Nacional	Ley Nº 5 del 16-09-1939 y reformas
Empleados del Ferrocarril al Pacífico	Ley Nº 264 del 23-08-1939

4.3 Tasa de reemplazo del sistema nacional de pensiones

En la seguridad social se hace necesario analizar los beneficios que cada trabajador cotizante recibirá por parte de los regímenes básicos a los que pertenezca, más la pensión complementaria que ha formado con su ahorro individual. La forma de analizar los regímenes y compararlos es a través de la tasa de reemplazo.

La tasa de reemplazo es un indicador definido como la proporción que representan los pagos de pensión respecto de los salarios anteriores al momento del retiro. El indicador da una noción de la capacidad de ahorro que ha tenido el sistema y del posible mantenimiento en el nivel de gasto que los pensionados podrán acceder una vez que se separen del mercado laboral.

En el cuadro 15 se muestra el indicador de tasa de reemplazo para algunos sistemas de pensiones en el mundo. Este cuadro muestra el monto de pensión que recibiría un trabajador que cotiza con un salario igual al promedio del sistema (columna central de cada pilar), uno que cotiza con la mitad del promedio (columna izquierda) y otro que cotiza con una vez y media del promedio (columna derecha).

Cada país ha optado por diferentes modelos de protección, algunos basados sólo en el primer pilar, mientras que otros lo han basado en el segundo pilar. En el caso de Costa Rica, el sistema es mixto y complementario, es decir, se planificó para que ambos pilares aporten montos significativos de pensión y como se puede observar está entre los que ofrece mejores reemplazos de la muestra, pudiendo en conjunto llegar a ser cercano a 80 por ciento para las personas que ronden el promedio de salarios de la economía y se comporten de acuerdo a los supuestos con que fue creado el sistema.

Cuadro 15
Tasas de reemplazo respecto a salarios promedio en países seleccionados, 2011

País	Primer pilar			Segundo pilar		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Alemania	42,0	42,0	42,0			
Chile	18,8	3,2	0,0	41,3	41,7	41,8
Costa Rica	67,4	67,4	65,9	17,6	14,3	13,2
España	81,2	81,2	81,2			
Estados Unidos	51,7	39,4	35,3			
Francia	55,9	49,1	41,3			
Italia	64,5	64,5	64,5			
México	30,5	4,0	2,7	26,9	26,9	26,9
Países Bajos	58,5	29,2	19,5	34,6	58,9	67,0
Reino Unido	53,8	31,9	22,6			

Fuente: CIEDESS, Panorama de pensiones 2011 y Costa Rica elaboración propia

A nivel comparativo, Costa Rica está entre los sistemas que han sido diseñados con un primer pilar que aporte un mayor monto de reemplazo, sólo superado en la muestra seleccionada por España. Debe aclararse que la información mostrada en el cuadro 15 está en función del diseño del sistema y no necesariamente lo que en la práctica se recibirá ya que dependerá del cumplimiento de supuestos con los que se construyó la proyección.

Para la tasa de reemplazo de Costa Rica, la proyección se construyó con base en las pensiones otorgadas bajo las condiciones del RIVM. En consecuencia, el trabajador recibe una cuantía básica entre 43 por ciento y 52,5 por ciento del promedio de los últimos 240 salarios, más 0,0833 por ciento por cada cotización adicional a 240.

Para una vida laboral de 40 años, con una densidad de cotización promedio de 83 por ciento (10 de 12 meses al año), transformando estos supuestos a cuotas se tendrían alrededor de 420 cotizaciones en la vida laboral, es decir, 240 cotizaciones más un excedente cercano a las 180, lo que daría un incremento de casi 15 por ciento (180*0,0833 por ciento) en el reemplazo final, pudiendo llegar a ser la pensión del régimen básico de hasta un 64,7 por ciento del salario de referencia.

En el caso del segundo pilar, el beneficio se basa en la capacidad de ahorro individual de cada trabajador, dada la contribución definida de 4,25 por ciento del salario. Con el mismo supuesto de densidad de cotización con que se construyó la proyección de reemplazo del IVM y suponiendo 40 años de vida laboral y una rentabilidad real anual de 3 por ciento, estás condiciones le permitirían al trabajador alcanzar un reemplazo cercano al 14,3 por ciento del salario de referencia, lo que representa un 20 por ciento de la pensión del IVM.

Lo anterior es cuando se logre una acumulación de 40 años, pues mientras el sistema complementario madura irá, poco a poco, ofreciendo porcentajes cada vez mayores respecto de la pensión del IVM, según se muestra en el cuadro 16. En 2013 era un pilar muy joven, con apenas 12 años de existencia y en promedio sólo está aportando cerca de un 5 por ciento de la pensión del IVM.

Cuadro 16
Reemplazos en el ROP respecto a la pensión del RIVM

Años	Años de Cotización	Pensión IVM Porcentaje
2013	12	4,9
2014	13	5,7
2015	14	6,3
2016	15	6,9
2017	16	7,4
2018	17	8,1
2019	18	8,8
2020	19	9,3

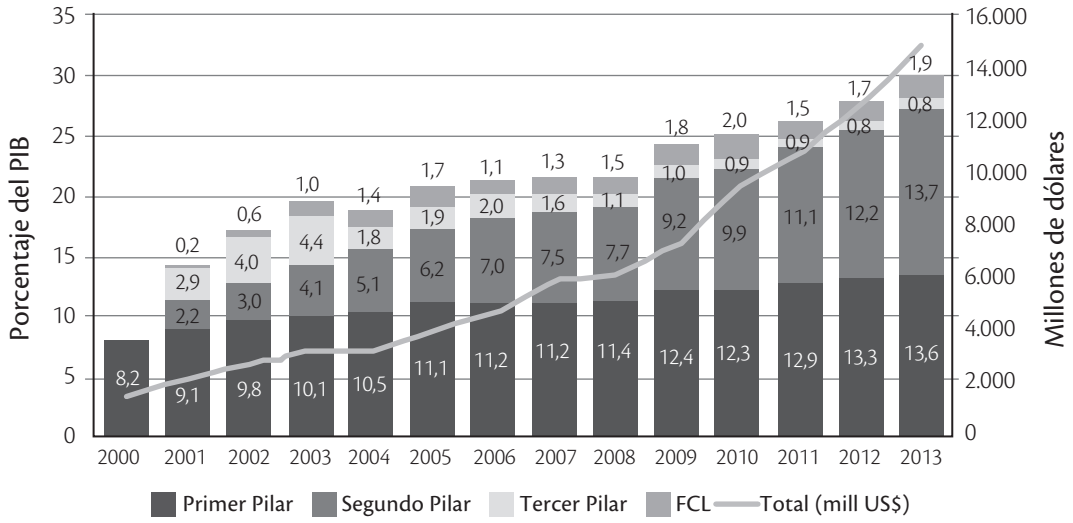
Fuente: SUPEN

5 ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

5.1 Cifras del sistema nacional de pensiones

El sistema nacional de pensiones (SNP), sin incluir el Fondo de capitalización laboral, administraba recursos equivalentes a 13.972,4 millones de dólares al 31 de diciembre de 2013, lo que significó un crecimiento real en el último año de 13,4 por ciento. Cuando se incluye el FCL, el monto se incrementa a 14.902 millones de dólares. Estos ahorros fueron equivalentes a 30 por ciento del PIB.

Gráfico 3
Activos del Sistema Nacional de Pensiones y Fondo de Capitalización Laboral, 2000-2013
(saldo administrado y como porcentaje del PIB)



Fuente: SUPEN

La mayor cantidad de ahorros al sistema la aportan los regímenes del segundo y tercer pilar, incluidos los fondos de capitalización individual con 16,4 por ciento del PIB, aproximadamente 8.135,7 millones de dólares, incluyendo el Fondo de Capitalización Laboral (FCL). Este es el primer año en el saldo administrado en el segundo pilar supera a los regímenes básicos, los cuales de forma acumulada representan 13,6 por ciento del PIB, unos 6.766 millones de dólares.

El ahorro del segundo pilar representa 13,7 por ciento del PIB, distribuido entre el ROP con un 11,2 por ciento y el resto conformado por fondos creados por Ley especial con un 2,5 por ciento del PIB. El tercer pilar aporta un 0,8 por ciento del PIB a diciembre de 2013. Este es un producto que ha perdido mucho interés en el sistema debido al reordenamiento de las cláusulas contractuales y a la incertidumbre tributaria a la que ha estado expuesto, en el cual aún a hoy está abierta una polémica respecto de su exención.

El FCL actualmente tiene en activos 1,9 por ciento del PIB. No obstante, este producto no es propio de pensiones, aunque es administrado por las OPC. Posee la particularidad de que existen múltiples posibilidades de retiro (quinquenio, cese de trabajo, muerte), lo cual ha hecho que su saldo no mantenga un crecimiento constante. Con este, las operadoras administran 13,9 por ciento del PIB, lo cual también supera a los recursos de los regímenes básicos, por primera vez en el año 2013, desde la creación del sistema.

5.1.1 Regímenes de Capitalización Individual

5.1.1.1 Fondos administrados

El saldo de los fondos de los regímenes de capitalización individual, administrados por las Operadoras de pensiones complementarias (OPC), alcanzó al 31 de diciembre de 2013 el monto de 7.088,4 millones de dólares, según se observa en el cuadro 18. De esto monto, el 78,1 por ciento correspondía al Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP), el 13,1 por ciento al Fondo de capitalización individual (FCL), el 5,8 por ciento al Régimen voluntario de pensiones y 2,9 por ciento son otros fondos de capitalización individual administrados por las OPC, a saber, los fondos de pensiones de los empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago, del Instituto Costarricense de Turismo y del BCR. En total, medidos en dólares, los fondos administrados por las OPC crecieron 23,4 por ciento en el último año.

5.1.1.2 Afiliados

En lo que respecta al ROP, actualmente existen abiertas 2.240.612 cuentas, de las cuales a diciembre 2013 se realizaron cotizaciones regulares en 979.147 de ellas, para una relación de 43,7 por ciento. La diferencia se debe a personas que no fueron asalariados activos en esa fecha dentro de la masa salarial de la CCSS y a la existencia de registros erróneos.

Los registros erróneos son cuentas que se abren de forma automática cuando un trabajador asalariado es inscrito por primera vez, pero esa inscripción se realiza con un error como un número de cédula incorrecto o con un nombre incoherente con el número de cédula. Como resultado, esa cuenta permanecerá abierta sin movimientos hasta que el SICERE, de ser factible, corrija estos errores.

Cuadro 17
Recursos administrados en el sistema nacional de pensiones, 2001-2013
(en millones de dólares a diciembre de cada año)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Regímenes básicos	1.437,3	1.562,7	1.686,6	1.875,7	2.143,1	2.501,5	3.074,8	3.261,6	3.730,6	4.634,0	5.297,8	5.988,6	6.766,5
Regímenes de capitalización individual	479,4	776,7	1.097,0		1.112,4	1.502,5	1.900,9	1.929,6	2.397,1	3.204,9	3.925,3	4.803,2	5.949,7
Otros fondos colectivos	319,9	344,3	377,0		431,8	494,7	525,7	501,4	584,9	742,2	840,6	911,9	1.041,3
Fondo de Capitalización Laboral	31,12	97,6	173,8		327,4	250,7	356,9	417,5	540,1	742,5	597,3	754,1	929,8
Otros Fondos Aministrado por OPC	--	--	--	6,4	7,7	7,8	75,0	76,8	95,2	126,7	150,2	179,3	208,9
Total	2.267,9	2.781,2	3.274,5	3.350,2	4.022,5	4.757,2	5.933,2	6.187,0	7.347,8	9.450,2	10.811,2	12.637,1	14.902,2

Fuente: SUPEN

Cuadro 18
Recursos administrados en los regímenes de capitalización individual según régimen, 2001-2013
(en millones de dólares)

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Régimen Obligatorio de Pensiones	23,8	139,2	309,4	506,4	746,6	1.061,2	1.450,0	7.609,3	2.091,3	2.866,5	3.570,4	4.435,8	5.538,5
Fondo de Capitalización Laboral	31,1	97,6	173,8	246,5	327,4	250,7	356,9	417,5	540,1	742,5	597,3	754,1	929,8
Fondos Voluntarios	455,7	637,5	727,7	325,0	365,9	441,3	450,9	320,3	305,8	338,4	354,9	367,4	411,2
Otros Fondos Aministrados	--	--	--	6,4	7,7	7,8	75,0	76,8	95,2	126,7	150,2	179,3	208,9
Total	510,6	874,3	1.210,8	1,084,3	1.447,6	1.761,0	2.332,7	2.423,9	3.032,3	4.074,1	4.672,8	5.736,6	7.088,4

Fuente: SUPEN

Cuadro 19
ROP: Cantidad de afiliados, 2005-2013
(a diciembre de cada año)

	2005	200	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	739.661	781.052	849.760	1.002.037	1.849.419	1.930.330	2.054.090	2.156.706	2.240.612
Grupos de Edad									
Menores de 31 (porcentaje)	23,0	25,6	31,5	32,4	38,5	37,3	35,9	33,4	32,1
De 31 a 44 (porcentaje)	44,6	43,6	43,0	39,7	35,4	35,5	36,1	36,2	36,5
De 45 a 59 (porcentaje)	27,2	26,1	25,0	23,6	21,0	21,6	22,1	22,5	23,0
Más de 59 (porcentaje)	5,3	4,7	0,4	4,3	5,1	5,5	5,8	6,5	7,0
No indicada (porcentaje)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	1,5	1,4
Porcentaje Mujeres	33,6	33,9	36,9	5,1	34,4	36,8	36,5	36,8	37,9
Porcentaje Aportantes	71,6	67,8	59,5	61,7	47,4	43,2	44,6	42,8	43,7
Porcentaje PEA	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	92,7	96,8	98,3	99,1

Fuente: SUPEN

5.1.1.3 Inversiones

En lo que respecta a las inversiones de los fondos acumulados en el ROP, persiste una alta proporción de las inversiones en instrumentos de Gobierno y Banco Central, en detrimento de las inversiones en el sector privado. Estos datos pueden apreciarse en el cuadro 20.

Cuadro 20
ROP: Estructura del portafolio de inversiones por sector, 2002-2013
(en porcentajes)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerio de Hacienda y BCCR	90,4	81,8	73,7	70,6	64,5	59,7	59,7	59,7	62,3	63,5	65,4	65,0
Sector privado	8,4	14,9	21,3	20,6	22,2	21,8	24,0	25,3	22,2	18,7	16,8	15,0
Instituciones públicas financieras	0,3	2,0	2,9	4,0	2,8	3,4	5,9	7,9	7,5	10,3	11,4	11,6
Instituciones públicas no financieras	0,8	1,3	2,1	1,5	1,5	1,1	1,1	3,5	5,5	5,8	5,1	4,5
Emisores extranjeros	0,0	0,0	0,0	3,3	9,0	14,0	9,3	3,5	2,5	1,6	1,2	3,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SUPEN

Esta concentración refleja en gran medida la estructura de emisiones del mercado de capitales costarricense y expone a los fondos de pensiones de capitalización individual a riesgos financieros elevados, como el riesgo de crédito, riesgo de liquidez y riesgo de concentración. Lo anterior tiene mayor importancia,

además, porque Costa Rica ha vuelto a incursionar en los mercados internacionales mediante la colocación de eurobonos por 1.000 millones de dólares a 12 y 30 años, lo cual hace a los fondos de pensiones más susceptibles a los vaivenes de los precios de la deuda soberana latinoamericana.

Respecto de las preferencias por emisor, el cuadro 21 muestra los once primeros emisores preferidos en el ROP. El resto no listado en el cuadro no llega a alcanzar 1 por ciento de participación de forma individual. Como puede observarse, es claro que predominan los emisores públicos dentro de las inversiones que realizan las operadoras con los fondos del ROP.

Cuadro 21
ROP: Estructura de las inversiones por principales emisores, 2002-2013
(en porcentajes)

Emisor	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerio de Hacienda	79,9	49,6	51,2	45,4	42,1	37,1	33,6	44,8	49,4	50,6	52,6	51,4
Banco Central de Costa Rica	10,5	32,2	22,5	25,2	22,4	22,7	26,1	15,0	13,0	12,9	12,8	13,6
Banco de Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,6	1,3	2,2	3,6	3,2
Instituto Costarricense de Electricidad	0,0	0,5	0,8	1,0	0,7	0,5	0,5	3,1	4,9	5,2	4,3	3,7
Banco Nacional de Costa Rica	0,0	0,1	1,2	1,2	0,8	1,1	1,7	1,8	0,9	2,0	2,6	2,7
Banco BAC San José	0,0	1,3	2,7	2,7	3,1	3,3	4,2	3,9	3,9	2,8	3,1	3,5
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	0,3	0,0	0,7	1,5	1,2	1,4	2,4	3,0	3,2	1,8	2,1	2,3
Banco Crédito Agricola de Cartago	0,0	1,8	1,0	0,7	0,7	0,9	1,7	1,4	1,3	3,0	1,6	2,8
Mutual Alajuela	0,1	0,1	0,2	0,6	0,7	0,9	1,4	0,8	0,6	1,2	1,6	1,9
BCT Sociedad de Fondos de Inversión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	1,1	1,5	0,5
Fideicomiso Titularización Garabito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,2	1,2	1,1	1,1	0,8
Otros	9,1	14,2	19,6	21,5	28,3	32,2	27,7	23,5	19,9	16,1	13,1	13,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SUPEN

El cuadro 22 muestra que en el ROP se mantiene una preferencia por deuda estandarizada e individual como modalidades de inversión. Es prácticamente nula la inversión en capital accionario, motivado por la ausencia en el mercado local de una cantidad adecuada de emisores de acciones para realizar una diversificación técnicamente correcta.

Respecto de las preferencias de moneda de los gestores del ROP, existe un amplio dominio del colón a diciembre de 2013, específicamente en instrumentos de tasa fija, las cuales han venido ganando preferencia en los últimos años. Esto es debido en lo principal por el proceso de apreciación que el colón ha venido experimentando en los últimos años.

Cuadro 22
ROP: Estructura de las inversiones por modalidad de inversión, 2002-2013
(en porcentajes)

Modalidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda Estandarizada interés fijo o variable	20,2	59,9	70,3	72,8	71,9	74,5	71,1	73,1	78,1	79,8	81,3	81,0
Deuda Individual interés fijo o variable	79,5	39,1	28,2	23,5	22,7	18,6	22,2	22,0	18,5	17,1	13,3	14,4
Fondos de inversión cerrados	0,0	0,0	0,1	2,2	2,7	3,0	4,4	3,5	2,4	1,7	3,6	2,7
Fondos de inversión abiertos	0,2	1,0	1,4	1,3	2,3	2,9	1,2	0,8	1,0	1,5	1,9	2,0
Acciones	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	1,0	1,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SUPEN

También existe un incremento en las duraciones del portafolio, demostrando la sensibilidad del portafolio a futuros cambios en tasa; esto responde también a la política del Ministerio de Hacienda de sacar al mercado emisiones más largas para aprovechar la coyuntura de bajas tasas de interés.

Cuadro 23
ROP: Duración y Duración Modificada, 2011-2013

	2011			2012			2013		
	Composición	Duración (años)	DM	Composición	Duración (años)	DM	Composición	Duración (años)	DM
Colones	88,1	3,1	3,0	91,4	3,3	3,2	94,0	3,3	3,2
Dólares	11,9	3,0	3,0	8,6	3,9	3,8	6,0	3,3	3,2
Total portafolio	100	3,3	3,2	100	3,3	3,2	100	3,3	3,5

Fuente: SUPEN

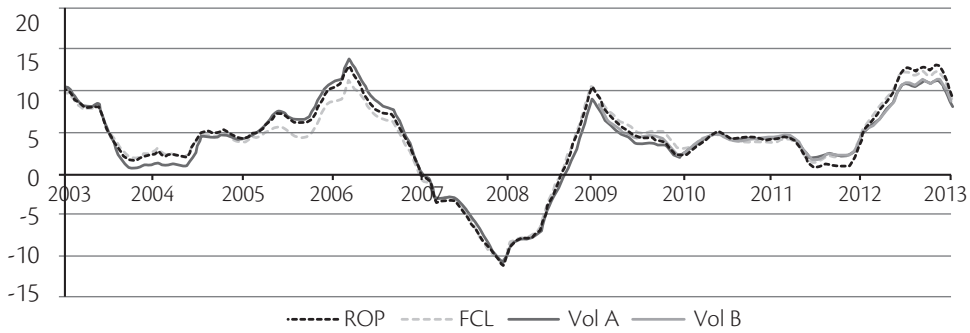
5.1.1.4 Rentabilidad

Las rentabilidades reales obtenidas por las Operadoras de pensiones, para los fondos en colones en el último año a diciembre de 2013, se ubicaron entre 8 y 9 por ciento, dependiendo del fondo. Desde enero de 2007, estas rentabilidades han oscilando entre 14 por ciento (febrero 2007 en el Fondo voluntario en colones), hasta -11 por ciento en noviembre de 2008, en medio de la crisis de la gran recesión internacional, cuando el precio de los títulos de la deuda soberana costarricenses cayó de manera notoria, al igual que en el resto de los países en vías desarrollo. De julio de 2009 a la fecha, las rentabilidades de los fondos en colones muestran una recuperación significativa, lo cual está ligado a la reversión de los efectos negativos de la crisis sobre los títulos de deuda.

Como puede verse en el gráfico 4, los cuatro productos considerados tienen un comportamiento similar, producto de las limitadas posibilidades de inversión actuales, enmarcadas en una normativa basada en

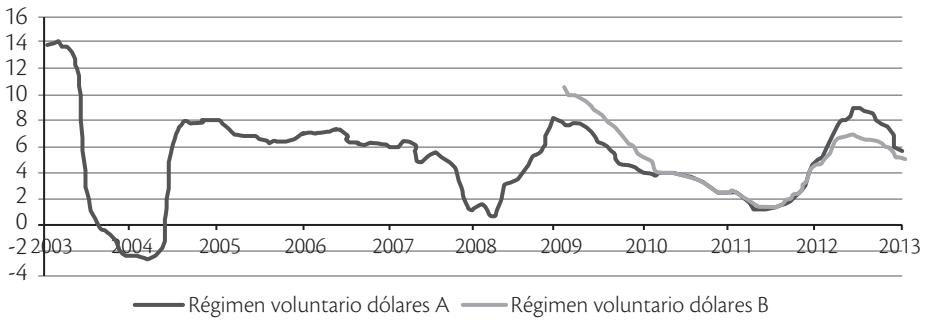
límites y una oferta escasa de instrumentos, que hacen que no se puedan diferenciar de manera notable los distintos productos.

Gráfico 4
Rentabilidad real anual de los fondos de pensiones en colones, 2003-2013
(en porcentajes)



Fuente: SUPEN

Gráfico 5
Rentabilidad anual de los fondos de pensiones en dólares, 2003-2013
(en porcentajes)



Fuente: SUPEN

Para los fondos en dólares, las rentabilidades anuales desde 2007 se han ubicado entre 10,6 por ciento (diciembre de 2009) y 0,7 por ciento (febrero de 2009). Estas rentabilidades también siguen la dinámica de los mercados internacionales y se han vendido recuperando luego de la crisis del 2008 y la subsecuente caída en las tasas de interés internacional. En general, las rentabilidades en dólares son, en magnitud, semejantes a las alcanzadas en los fondos en colones, producto también del uso de instrumentos locales denominados en moneda extranjera, que en general tienen el mismo comportamiento. Esto se puede observar en el gráfico 5.

El crecimiento de los rendimientos observado en el último año es parte de la recuperación de precios de los activos que el mercado financiero ha experimentado luego de la crisis de 2008. Los principales incrementos se están produciendo por ganancias por valoración y por pago de intereses, tanto en el ROP como en el FCL, tal y como se aprecia en el cuadro 24.

Cuadro 24
ROP y FCL: Principales componentes de la variación en el valor cuota, 2012-2013

	Porcentaje de las inversiones	
	2012	2013
ROP	**9,4**	**11,8**
Por valoración	0,8	1,9
Tipo cambio	-0,1	-0,2
Intereses	8,9	9,3
Unidades de desarrollo	0,6	0,4
Negociación instrumentos	0,3	1,6
Comisiones	-1,1	-1,3
FCL	**9,9**	**10,7**
Por valoración	1,5	0,9
Tipo cambio	0,0	-0,1
Intereses	10,6	9,5
Unidades de desarrollo	0,2	0,1
Negociación instrumentos	0,2	2,6
Comisiones	-2,5	-2,4

Fuente: SUPEN

Respecto a las rentabilidades reales históricas, se siguen ubicando por encima de 4 por ciento, con una tendencia al crecimiento en los últimos 5 años. En términos generales, en el ROP y en el FCL, la rentabilidad real histórica ha aumentado en más de 85 y 100 puntos base en el último lustro. Este valor es importante porque cuando el sistema fue creado en el año 2000, las proyecciones financieras del ROP se realizaron con una tasa de rentabilidad real anual de cuatro por ciento. Las cifras del cuadro 25 muestran que se ha superado esta expectativa en los primeros doce años de existencia del sistema de pensiones de capitalización individual.

Una breve nota en relación a la diferencia entre los fondos voluntarios tipo A y B. Existen contratos "maduros", previos a la aprobación de la LPT, que están vigentes y que contienen cláusulas que permiten el retiro de los ahorros antes de alcanzar la edad de pensión. Del mismo modo, la LPT establece un periodo mínimo de 66 meses para poder realizar retiros anticipados de los planes voluntarios de pensiones. De esta forma, todos estos contratos que están "maduros" y que son sujetos de retiro de los ahorros en cualquier momento se denominan tipo A; mientras que los contratos en los cuales no se puede realizar el retiro anticipado, ya sea porque no tienen los 66 meses o el afiliado renunció al derecho al retiro, se denominan tipo B. La regulación permite límites de inversión más laxos para los fondos tipo A, lo que significa que esos recursos están invertidos en títulos más líquidos, por lo que se espera que generen menores rentabilidades.

Cuadro 25
Rentabilidades históricas de los fondos de pensiones en colones y dólares, 2003-2013
(en porcentajes)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondos en colones	Reales										
Régimen Obligatorio de Pensiones	8,4	6,7	6,1	6,9	5,7	3,6	4,3	4,0	4,0	4,1	4,5
Fondo de Capitalización Individual	8,4	6,8	6,1	6,5	5,3	5,3	3,4	4,0	3,9	4,0	4,4
Régimen Voluntario Colones A	10,6	7,7	6,9	7,6	6,4	4,2	4,6	4,6	4,5	4,5	4,8
Régimen Voluntario Colones B	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9,0	5,9	5,2	5,0	5,7
Fondos en dólares	Nominales										
Régimen Voluntario Dólares A	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	6,4	6,7	6,4	5,9	5,7	5,7
Régimen Voluntario Dólares B	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10,7	7,1	6,1	5,5	5,3

Fuente: SUPEN

5.1.1.5 Mercado de Capitales

La oferta de instrumentos de los emisores de deuda pública en el mercado local se ha incrementado de forma notable en los últimos años. Esto es debido a las mayores necesidades del Gobierno por financiar el creciente déficit fiscal, ante la ausencia de una reforma fiscal.

La regulación para las inversiones de los fondos gestionados por las OPC tiene establecida la meta de permitir que, al año 2018, como máximo se invierta 50 por ciento del portafolio en títulos del Ministerio de Hacienda y Banco Central. En 2009, a raíz de la crisis financiera internacional, se ampliaron temporalmente los límites de inversión en Gobierno y Banco Central en las carteras de los fondos obligatorios de pensiones. A su vez, en 2012 se realizó otra reforma al Reglamento de Inversiones cuyo propósito fue modificar la gradualidad con la cual los fondos deben ajustar sus límites en los instrumentos de estos emisores, para alcanzar ese 50 por ciento establecido en el Reglamento de inversiones.

Por otro lado, el número de emisores privados que acuden a la bolsa a financiarse se ha mantenido prácticamente sin cambios en los últimos años, aunque con una tendencia a la baja. Estas cifras se pueden apreciar en el cuadro 26.

Cuadro 26
Emisiones inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, 2010-2013

Año	Deuda		Acciones		Deuda Monto en mill ¢	Crecimiento porcentual	Acciones Monto en mill ¢	Crecimiento porcentual
	Emisiones	Emisiones	Emisiones	Emisiones				
2010	30	102	12	17	688.563		145.117	
2011	28	106	12	17	729.947	6,0	147.102	1,4
2012	28	106	12	17	729.947	0,0	147.102	0,0
2013	30	107	12	16	762.118	4,4	142,694	-3,0

1 Monto en millones de colones

Fuente: SUGEVAL. Datos a abril de 2013

Si se contrasta la situación del mercado nacional en relación con la demanda de valores por parte de los fondos de pensiones complementarias, se puede observar cómo el fenómeno de la falta de dinamismo del mercado local ha limitado la diversificación de los fondos de pensiones.

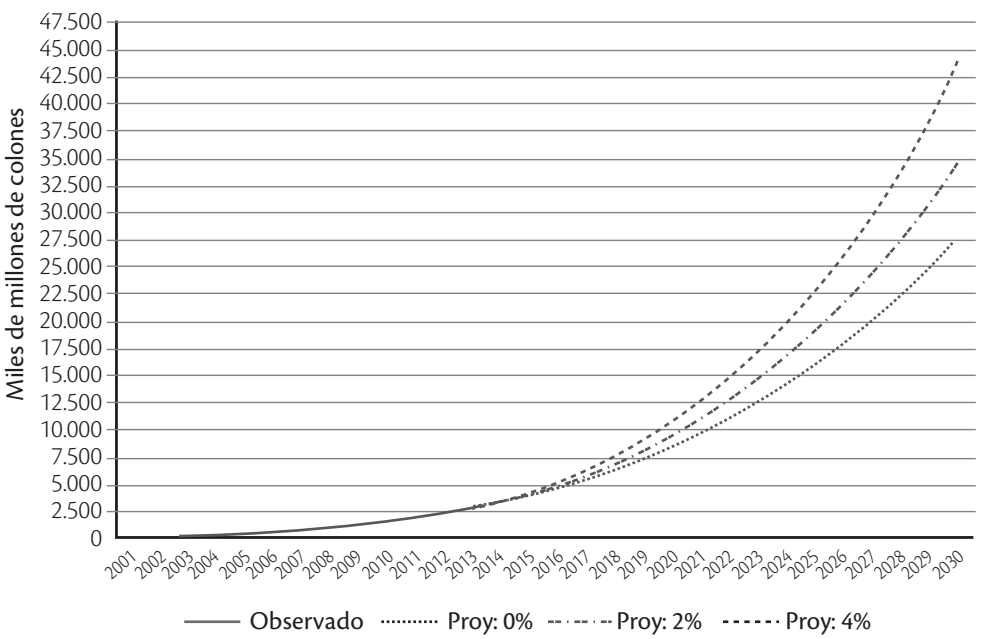
El crecimiento constante de los fondos de pensiones, así como la presión de otros inversionistas institucionales como lo son el resto de los fondos de pensión, los fondos de inversión, las entidades públicas y los intermediarios financieros, arroja un preocupante desafío para el sector.

Considerando que los fondos gestionados por las operadoras de pensiones complementarias mantienen su tendencia al aumento, preocupa observar las proyecciones para los próximos años, que ascienden a 2.793.667 millones de colones a diciembre de 2013 y 3.462.523 millones de colones para el cierre de 2014. Esta tendencia va a continuar por décadas como se observa en el gráfico 6.

Con los datos anteriores se puede decir, que a pesar de que los fondos de pensiones administran una importante fuente de recursos, el mercado de valores no se ha logrado desarrollar como en otros países con sistemas de capitalización como el nuestro. De continuar esta situación, puede tener una repercusión negativa sobre la propia acumulación de recursos en el sistema de capitalización individual, pues si los recursos se inviertan mayormente en Costa Rica, se mantendrán el precio de los activos altos y la rentabilidad que se logre será menor.

Gráfico 6

Proyección del saldo de los fondos de pensiones administrados, 2001-2030



Fuente: SUPEN

5.1.16 Mercado de las OPC

Actualmente, en el sistema costarricense de pensiones complementarias operan seis entidades autorizadas, a saber: BCR Pensión, BN Vital, Popular Pensiones, Vida Plena, CCSS OPC, y BAC San José Pensiones. Desde el inicio del sistema de capitalización individual se han dado los siguientes hechos que han marcado la organización de la industria.

Fusión de las Operadoras Interfin y Banex: La operadora Interfin OPC se fusionó con la operadora Banex OPC, a partir de mayo de 2001, momento en el cual continuó funcionando con la denominación Interfin Banex Pensiones (IBP).

Liquidación de la Operadora Cuscatlán OPC: La operadora Cuscatlán OPC dejó de administrar los fondos obligatorios de pensiones y de capitalización laboral en octubre de 2003 y los fondos voluntarios de pensiones en diciembre de ese año. Posteriormente la operadora fue liquidada.

Adquisición de IBP Pensiones por Popular Pensiones: IBP Pensiones Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A., fue adquirida mediante fusión por absorción, por la Operadora del Banco Popular y de Desarrollo Comunal OPC S.A. La fusión fue debidamente aprobada por la Superintendencia de Pensiones mediante resolución SP-R-1223-2010 del 4 de octubre de 2010. Por su parte, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero mediante acuerdos, C.N.S. 889/10/02 y C.N.S. 889/11/04, ambos del 05 de noviembre de 2010, autorizó la salida de los grupos financieros que eran propietarios de IBP Pensiones.

Fusión de BCR Pensión e INS Pensiones: Mediante Sesión 1006-2012, celebrada el 16 de octubre de 2012, se autoriza la salida de INS OPC del conglomerado Instituto Nacional de Seguros y su incorporación al conglomerado financiero de Banco de Costa Rica.

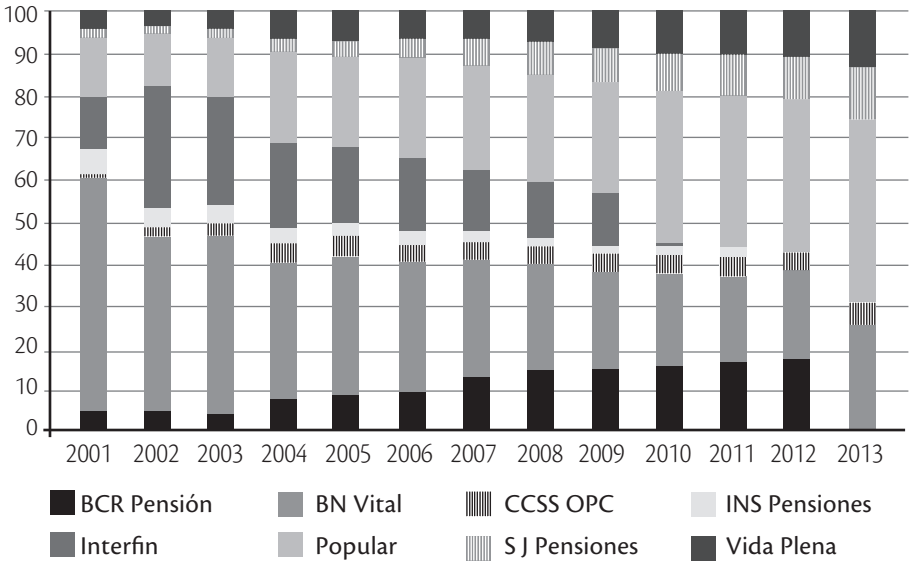
Como se observa en el gráfico 7 y en el cuadro 27, Popular Pensiones es la operadora que administra el mayor porcentaje de los fondos (35,9 por ciento a diciembre de 2013), ayudado en gran medida con la adquisición de IBP Pensiones en 2010. La segunda operadora en orden de importancia a la misma fecha fue BN Vital con 20,7 por ciento, lo que significó que estas dos operadoras concentraran casi 57 por ciento de la industria. Vale mencionar, que a partir de la adquisición de IBP Pensiones por parte del Popular, la participación de esta operadora se ha mantenido, mientras que la participación de BCR Pensiones, BAC San José Pensiones y Vida Plena ha sido creciente (a pesar que en algunos períodos mantuvo y hasta redujo levemente su porcentaje). La operadora de la CCSS mostró un crecimiento en los primeros años del sistema y luego ha mantenido su participación, con una leve reducción en los últimos dos años. En general, la operadora que ha perdido mercado ha sido BN Vital con una tendencia a la baja en su participación, a pesar de que se ha estabilizado en los últimos años.

Los cálculos del índice de concentración Herfindahl-Hirschman (HH) han mostrado a lo largo del tiempo que el número de empresas de igual tamaño a que equivale esta industria de pensiones ha sido de 5 entidades, lo cual es más parecido al número de entidades que existen en la actualidad.

Gráfico 7

Evolución de la participación de las operadoras de pensiones en el total administrado, 2006-2013

(en porcentajes)



Fuente: SUPEN

Cuadro 27

Recursos administrados por operadora y tipo de fondo, diciembre 2013

(millones de dólares)

Operadora	Régimen Obligatorio Pernsiones Complementarias		Fondo Capitalización Laboral		Régimen Voluntario Pernsiones Complementarias		Otros fondos administrados		Total Régimen Capitalización Individual	
	Saldo	Part. %	Saldo	Part. %	Saldo	Part. %	Saldo	Part. %	Saldo	Part. %
Total	**5.538,5**	**100**	**929,8**	**100**	**411,2**	**100**	**208,9**	**100**	**7.088,4**	**100**
Popular Pensiones	2.025,5	36,6	265,7	28,6	226,1	55,0	30,7	14,7	2.548,0	35,9
BN Vital	1.179,3	21,3	180,3	19,4	110,5	26,9	--	0,0	1.470,1	20,7
BCR Pensión	848,4	15,3	122,0	13,1	36,3	8,8	178,2	85,3	1.184,8	16,7
Vida Plena	663,6	12,0	107,0	11,5	14,9	3,6	--	0,0	785,5	11,1
BAC San José Pensiones	643,7	11,6	102,4	11,0	23,4	5,7	--	0,0	769,6	10,9
CCSS OPC	178,1	3,2	152,4	16,4	--	0,0	--	0,0	330,4	4,7
Participación de cada Régimen	78,1		13,1		5,8		2,9		100	

Fuente: SUPEN

5.1.1.7 Utilidades de las operadoras de pensiones complementarias

Los resultados operacionales del conjunto de las operadoras desde el año 2008 han venido mostrando una tendencia creciente año tras año. Esto es reflejo de varias situaciones que han venido ocurriendo en el mercado. En primera instancia, las operadoras vienen saliendo de un periodo de inicio del mercado en donde incurrieron en gastos promocionales importantes, los cuales fueron amortizados a través de los años con el fin de no generar pérdidas operacionales fuertes en un solo año.

En segundo lugar, es claro que la administración de cuentas de pensiones es un negocio de volumen. Esto quiere decir que la consolidación del mercado, en donde unas operadoras se han fusionado con otras, ha permitido aprovechar las economías a escala y generar mayores ganancias. Lo anterior se ha logrado en combinación con menores comisiones cobradas a los afiliados, medidas como porcentaje de los activos administrados, tal y como se explicará en la siguiente sección.

Esta consolidación se muestra en el cuadro 28 con el ejemplo de IBP Pensiones e INS Pensiones, operadoras que generaron pérdidas en este periodo y un bajo porcentaje de los saldos administrados. Finalmente, estas operadoras fueron adquiridas por Popular Pensiones y BCR OPC, respectivamente.

Cuadro 28
OPC: Utilidades anuales nominales, 2011-2013
(millones de colones)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BN Vital	-642	340	980	-1.135	1.352	1.318	490	584	(107)	447	433	594	1.916
INS Pensiones	-132	-97	-202	-175	10	78	11	(27)	(123)	(443)	(320)	--	--
Popular Pensiones	-382	-292	-104	109	808	1.437	1.003	747	1.407	1.187	1.328	2.329	4.027
Vida Plena	-126	-171	-77	7	236	169	7	16	268	492	306	327	1.144
IBP	-634	1	-726	-953	-402	328	56	(280)	58	--	--	--	--
BAC San José	-635	-379	-442	-555	-397	6	29	80	479	580	647	963	1.800
BCR Pensiones	1	47	-189	-221	425	157	(44)	437	716	773	919	1.257	2.459
CCSS OPC	-3	-18	56	225	221	65	212	2	84	156	80	143	247
Total	(2.552)	(570)	(703)	(2.699)	2.253	3.558	1.762	1.558	2.783	3.191	3.393	5.613	11.593

Fuente: SUPEN

En tercer lugar, los fondos administrados siguen creciendo a tasas elevadas año tras año, con lo cual se logran nuevas economías a escala en la administración de fondos. Esta situación fue prevista por la Superintendencia de Pensiones y por ello se tiene programado disminuir las comisiones del 1,1 por ciento vigentes al 0,35 por ciento en el año 2020.

En cuarto lugar, ha existido un control de gastos de ventas por parte de las operadoras, especialmente a partir de 2012, a raíz del ordenamiento de la libre transferencia por parte de la SUPEN[40]. En el pasado, eran comunes las guerras comerciales entre operadoras por captar clientes de sus competidores, con muy pocos beneficios para el consumidor, pues las operadoras estaban siendo manipuladas por comercializadores que actuaban fuera de la regulación y que se dedicaban a traspasar clientes de una operadora a otra con el fin de ganarse una comisión que luego la operadora trasladaba a todos los afiliados.

Hay que recordar que de acuerdo con la LPT, en el caso de las operadoras de capital público, se deben repartir el 50 por ciento de las utilidades a sus afiliados y estos montos no están reflejados en el cuadro 28. Igualmente, cuando se comparan las utilidades de estas operadoras con las de otros países, también es claro que los niveles de comisiones en Costa Rica se encuentran bastante por debajo de la media mundial, para sistemas de capitalización individual.

5.1.1.8 Evolución de las comisiones

Existen al menos tres modalidades de cobro de comisión: sobre aporte, sobre rendimiento y sobre saldo. En la comisión sobre aporte, el afiliado paga cuando sus recursos ingresan al fondo de pensión, es decir a la entrada, con independencia de los rendimientos que generen los fondos administrados. En ese sentido, dentro del contexto de sistemas de capitalización, la relación entre los nuevos aportes, y en consecuencia las comisiones derivadas, representan un monto cada vez menor de los recursos administrados.

Por su parte, la comisión sobre rendimiento constituye implícitamente una comisión sobre saldo; el monto de comisión va incrementándose a medida que el saldo administrado va creciendo. En adición, desde el punto de vista de las operadoras de pensiones podría generar una volatilidad en los ingresos, pues éstos van a depender del desempeño logrado por los fondos, derivados de situaciones propias del mercado.

La comisión sobre saldo, al igual que la que se cobra sobre rendimiento, tiene la particularidad de que conforme el saldo administrado va en aumento, el efecto sobre el monto acumulado en la cuenta individual va siendo mayor.

40 Debido al incremento en los costos promocionales de las operadoras de pensiones, la SUPEN detectó la presencia en el mercado de empresas de mercadeo, operando al margen de la ley, que vendían servicios de "atracción" de clientes a las operadoras de pensiones. Estas empresas estaban cobrando por los clientes trasladados de otras operadoras, el equivalente de hasta 3 años de ingresos que las operadoras iban a recibir en comisiones. Como consecuencia, la libre transferencia en Costa Rica era de las más altas del mundo pues alrededor de un 12 por ciento de los clientes se trasladaban al año, cuando lo típico era una quinta parte de esto en otros países. Por tanto, la SUPEN ordenó el mercado de traslados de afiliados y requirió que en lugar de existir un promotor que trasladara al cliente, fuera el afiliado quien asistiera a la operadora de origen para solicitar el traslado. Como consecuencia, la libre transferencia de afiliados cayó en cerca de un 90 por ciento, casi de forma inmediata y por consiguiente los gastos administrativos de las operadoras.

Después de la promulgación de la LPT, las operadoras podían calcular la comisión de administración como un porcentaje de los rendimientos brutos obtenidos por las inversiones del fondo, hasta un máximo de 10 por ciento. Además, el CONASSIF dispuso que las comisiones pudieran ser menores de acuerdo con el monto acumulado o la antigüedad del afiliado.

Posteriormente, el CONASSIF, mediante acuerdo de la sesión 346-2002, artículo 7, del 19 de diciembre del 2002, modificó el Capítulo VI del "Reglamento de Apertura y Funcionamiento de las Entidades Autorizadas", estableciendo que las comisiones, para los fondos de pensiones obligatorios y los de capitalización laboral, podían fijarse como un porcentaje máximo sobre los rendimientos de los fondos y como un porcentaje máximo sobre los aportes de los afiliados, los cuales, de acuerdo con ese reglamento, deben ser determinados por el CONASSIF.

Los límites establecidos para los fondos obligatorios permitían que las operadoras pudieran cobrar por administración de los fondos hasta un máximo de 8 por ciento sobre los rendimientos brutos obtenidos por las inversiones hechas con recursos del fondo y hasta un máximo de 4 por ciento sobre los aportes hechos al fondo.

Es importante indicar que hasta 2003 las comisiones sobre rendimientos se cobraban sólo cuando la cartera de inversiones del fondo obtenía rendimientos positivos. Sin embargo, al entrar en vigencia la valoración a precios de mercado se evidenció que, cuando la cartera tenía minusvalías no se veía reflejado en el cobro de la comisión que hacían las operadoras, lo que podía, en períodos mayores a un día, elevar el porcentaje pagado por comisión por encima de lo pactado entre el afiliado y la operadora originalmente.

Debido a lo anterior, la Superintendencia replanteó la metodología para el cobro de las comisiones, con el objetivo de minimizar el impacto que la volatilidad diaria de los rendimientos tenía sobre el cálculo de las comisiones cobradas por la administración de los recursos.

Así, mediante acuerdo del Superintendente, en mayo del 2003, se estableció la nueva forma de cálculo de la comisión sobre rendimientos, de tal manera que se minimiza en parte el efecto de la valoración de las carteras a precios de mercado y evita que al afiliado se le cobren comisiones superiores a las pactadas.

Desde el año 2004, mediante SP-1623, fechado 29 de julio de 2004, la Superintendencia presentó al CONASSIF una propuesta de estructura de comisiones sobre la base del saldo administrado, en lugar de la estructura mixta existente, cuya base de cálculo podían ser los aportes y los rendimientos. El saldo administrado se define como la diferencia entre el activo total y el pasivo total. Lo anterior, según se sustentó en su oportunidad debido a que en ese último año y medio se observaron en el sistema de pensiones situaciones que obligaban a la revisión de la estructura de comisiones vigente, entre las más importantes se señalan las siguientes:

a) La aprobación de la valoración a precios de mercado de las carteras mancomunadas de inversión, cuya vigencia inició el 7 de agosto de 2002, introdujo una volatilidad excesiva de los ingresos de las entidades autorizadas, por ser los rendimientos la base de cálculo de las comisiones, situación que generó incertidumbre e inestabilidad para el afiliado y para la entidad administradora.

b) Los límites máximos de comisiones autorizados en el mediano plazo tienden a resultar en un costo para el afiliado inferior al de otros sistemas de pensiones de capitalización individual que operan a nivel internacional, así como lo cobrado en productos similares de administración de carteras del mercado local.

c) La posibilidad de cobro de una comisión sobre aportes, incluida en la reforma de la estructura de comisiones de diciembre de 2002, a diferencia de lo proyectado en su oportunidad por la Superintendencia, solamente fue aplicada por dos operadoras de pensiones, por lo que no implicó una mejora en el nivel y estabilidad de ingresos operativos del sector.

d) De acuerdo con la experiencia de la Superintendencia en la atención de quejas y denuncias, para el afiliado no es fácil la comprensión y comparación del precio cobrado por las diferentes operadoras de pensión y en otros productos similares disponibles en el mercado de ahorro voluntario, por lo que es necesario promover en el Sistema de Pensiones la transparencia hacia el afiliado y la competencia "por precio" entre las entidades de la industria.

El esquema de comisión vigente en Costa Rica para el ROP, a partir del año 2004, tal y como se indicó, corresponde a una base de cálculo mixta, sobre aporte y sobre rendimiento. Este esquema demostró la dificultad para comparar el costo de administración entre operadoras, situación que afectaba la información que se brindaba al afiliado y público en general. Además, tiende en el largo plazo a representar un mayor costo respecto al saldo en la cuenta de cada trabajador. Por ello, desde su implementación se estudió la oportunidad de modificar la base de cálculo de la comisión y ajustarlo para que el afiliado pueda hacer comparaciones directas con la información que tiene disponible y con base en ello, tomar sus decisiones y reducir el impacto en el saldo acumulado de la cuenta de capitalización individual.

Así las cosas, según el acuerdo del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, en la sesión 847-2010 del 23 de abril de 2010, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 96, del 19 de mayo de 2010, se modificó el esquema de comisiones del régimen obligatorio de pensiones, pasándose de una comisión mixta de aporte y rendimiento a una comisión sobre saldo anual, la cual se reduciría gradualmente de 1,1 por ciento en el 2011 a 0,35 por ciento en el año 2020.

En el FCL se cobra la comisión sobre saldo máxima de 2 por ciento en todas las operadoras con excepción de la CCSS OPC, cuyo cálculo difiere del resto por mandato legal. Esta última es variable y debe considerar los costos operativos más un porcentaje destinado al crecimiento de la operadora. Finalmente, en los fondos voluntarios la comisión se fija de forma libre y puede ser sobre rendimientos y sobre saldo administrado.

Cuando se comparan las comisiones cobradas en el ROPC con las de otros países con sistemas de capitalización individual, Costa Rica se ubica entre las jurisdicciones con las comisiones más bajas. En un trabajo realizado para la *International Organisation of Pension Supervisors* de la OCDE, Ionescu y Robles (2014) estimaron el costo de los sistemas de pensiones de capitalización individual alrededor del mundo. Esta

comparación hay que hacerla con precaución pues existen diferencias entre los costos que son asumidos por las administradoras de fondos de pensiones en los distintos países, dadas las diversidades de marcos regulatorios.

En el cuadro 29, se reproduce un comparativo de 39 sistemas de capitalización individual en diversos países. Este cuadro muestra en cuánto se reduce el saldo administrado de la cuenta individual de un afiliado, para diferentes horizontes de acumulación, por el cobro de comisiones por parte de las administradoras de fondos de pensiones. El procedimiento consiste en comparar cuál sería el saldo acumulado en una cuenta individual en cada sistema si no se cobraran comisiones, versus el saldo acumulado bajo el esquema de comisiones existente en cada jurisdicción y se calcula la proporción que se muestra en el cuadro 29. Es evidente que las cuentas individuales no se pueden administrar a cero costos, pero la idea de este trabajo es obtener una medida del costo general de un sistema de capitalización individual.

Así por ejemplo, para Costa Rica y en un horizonte de 40 años, el costo de las comisiones cobradas representa 9,05 por ciento del saldo que se hubiera acumulado en ausencia de comisiones. Esto ubica a Costa Rica como el sexto sistema más barato entre los 39 analizados en este estudio, el cual comprende a la mayoría de países con sistema de capitalización individual. Es más, la reforma en el esquema de comisiones aprobada por el Conassif en 2010, significó una disminución en el costo del sistema costarricense, pues el costo se redujo, en comparación con 2008, de 21,07 por ciento a 9,05 por ciento del saldo administrado, en un horizonte de 40 años de acumulación.

5.1.2 Regímenes colectivos

Los recursos administrados en los regímenes colectivos fueron al finalizar 2013 el equivalente a $7.762,7 millones. Esta cifra es cerca de la mitad de todos los recursos administrados en el sistema nacional de pensiones. De todos los recursos de los regímenes colectivos, 86 por ciento correspondían a los regímenes básicos y 14 por ciento a los otros fondos colectivos (Cuadro 30).

El RIVM de la CCSS es el régimen más grande de los regímenes colectivos y al final de 2013 administraba 3.907,2 millones de dólares. Este monto es el 55 por ciento de todos los recursos administrados por las operadoras de pensiones en cuentas de capitalización individual. Esta comparación se hace con el objetivo de visualizar las diferencias en la forma en que se invierten los recursos en ambos regímenes. Por años, los administradores de la CCSS han dicho que no se puede bajar la altísima concentración de la cartera en títulos del sector público usando la falacia de que el fondo es "muy grande". Pero las operadoras de pensiones ya administran cerca del doble de los recursos que la CCSS. En el caso puntual de la operadora más grande por activo administrado, Popular Pensiones, en 2013 ya gestionaba recursos equivalentes a más de 65 por ciento del saldo administrado por la CCSS y con niveles de concentración bastante menores. Esto significa que la CCSS está asumiendo riesgos financieros innecesarios.

Cuadro 29

Reducción del saldo de la cuenta individual ante las comisiones cobradas en distintos países

(en porcentajes)

Jurisdicción	Porcentaje de reducción del activo administrado			
	A 40 años		A 30 años	A 20 años
	2008	2012/13	2012/13	2012/13
Albania	n.d.	45,12	34,92	23,83
Botsuana	n.d.	14,70	10,44	6,69
Bulgaria (2do. pilar)	26,51	26,51	20,86	15,31
Bulgaria (3 er pilar)	n.d.	13,44	10,47	7,67
Chile	17,40	14,20	14,20	14,20
Colombia	12,73	12,70	12,70	12,70
Costa Rica	21,07	9,05	6,66	4,49
Croacia (2do. pilar)	22,21	11,74	8,71	5,85
Croacia (3 er pilar)	n.d.	44,47	35,88	26,80
República Checa	38,14	28,51	21,28	13,99
República Dominicana	19,35	23,76	18,77	13,90
El Salvador	11,97	11,00	11,00	11,00
Estonia	n.d.	31,56	23,69	15,68
Ghana	n.d.	46,40	36,03	24,66
Grecia	n.d.	20,67	15,19	9,84
Hong Kong	36,42	35,01	26,48	17,64
Hungría	22,57	5,93	4,50	3,17
India	n.d.	6,35	4,58	2,93
Israel	13,67	11,71	9,49	7,41
Kazajistán	n.d.	16,84	12,29	7,91
Kenia	n.d.	8,96	6,45	4,09
Letonia	n.d.	39,59	30,25	20,36
Lituania	n.d.	22,72	16,88	11,20
Macedonia	20,24	11,65	9,35	7,34
México	31,56	29,67	22,19	14,62
Namibia	n.d.	19,75	14,49	9,37
Panampa (SUMEVAL)	n.d.	46,40	36,03	24,66
Panamá (SIACAP)	n.d.	7,50	5,39	3,41
Perú	15,01	15,80	15,80	15,80
Polonia	18,74	14,35	11,35	8,50
Rumanía (2do. pilar)	n.d.	16,10	12,29	8,67
Rumanía (3 er pilar)	n.d.	38,47	30,05	21,34
Rusia	n.d.	9,86	7,11	4,52
Serbia	37,51	29,31	22,56	15,86
República Eslovaca (2do. pilar)	19,03	19,17	14,36	9,70
República Eslovaca (3 er pilar)	n.d.	43,48	33,52	22,78
Sudáfrica	n.d.	9,56	6,89	4,37
Corea del Sur	n.d.	16,53	12,06	7,75
España (ocupacional)	n.d.	5,32	3,81	2,40

Fuente: Ionescu y Robles (2014)

Cuadro 30

Regímenes colectivos: Recursos administrados, 2003-2013

(millones de dólares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Participación Porcentual
Total	**2.002,0**	**2.220,7**	**2.526,3**	**2.944,1**	**3.600,5**	**3.763,0**	**4.315,4**	**5.376,2**	**6.138,4**	**6.900,4**	**7.762,7**	**100**
Regímenes Básicos	**1.686,6**	**1.875,7**	**2.143,1**	**2.501,5**	**3.074,8**	**3.261,6**	**3.730,6**	**4.634,0**	**5.297,8**	**6.714,5**	**6.714,5**	**86**
Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS)	1.221,2	1.327,0	1.487,3	1.669,7	2.023,1	2.158,4	2.408,7	2.900,5	3.233,9	3.522,0	3.807,2	49
Fondo de Poder Judicial	237,6	261,4	291,0	335,7	408,8	435,0	473,4	570,6	618,3	670,0	727,5	9
Régimen de Capitalización Colectiva (Magisterio Nacional)	222,6	281,3	359,0	490,7	634,9	659,4	837,6	1.148,4	1.428,9	1.774,9	2.063,2	27
Fondo del Benemérito Cuerpo de Bomberos	5,3	6,0	5,8	5,4	8,0	8,9	10,9	14,6	16,7	21,7	86,6	1
Fondos de Pensiones Complementarias Especiales	**315,4**	**345,0**	**383,2**	**442,7**	**525,7**	**501,4**	**584,9**	**742,2**	**840,6**	**911,9**	**1.048,3**	**14**
Fondo de Garantías y Jubilaciones del BNCR	88,7	94,8	104,0	122,5	142,8	139,5	164,9	216,6	233,3	229,7	264,2	3
Fondo de Garantías y Jubilaciones del BCCR	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Fondo de Garantías y Jubilaciones del ICE	107,6	121,6	139,2	170,4	199,9	195,4	229,3	284,8	326,8	371,9	430,5	6
Fondo de Garantías y Jubilaciones de RECOPE	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS	118,5	127,9	139,3	149,3	182,4	166,2	190,3	240,7	241,0	296,4	334,7	4
Fondo de Vendedores de Lotería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,3	13,7	18,8	0

Fuente: SUPEN

5.1.2.1 Afiliados y pensionados

La cantidad de contribuyentes al RIVM en el año 2013 era de 1.291.214, para una cantidad de pensiones de 205.995, según se muestra en el cuadro 31. Esto supone una cantidad de 6,06 contribuyentes por pensionado (conocido como radio de soporte), lo cual, como será explicado más adelante, resulta ser insuficiente para sostener los beneficios por otorgarse en el mediano plazo, para las tasas de contribución que se han establecido. Este indicador viene cayendo de forma preocupante desde mitades de la década pasada. En el presente, la cantidad de aportantes es insuficiente para pagar pensiones y por ello la reserva se viene descapitalizando.

En el caso del FPJ, el indicador de aportantes a pensionados también viene cayendo, aunque de forma menos drástica que en el RIVM, y se ubica en 3,72 lo cual es apenas suficiente para pagar las pensiones, en vista de la mayor contribución de los trabajadores y pensionados a este régimen, aunque en los próximos años entrará en faltantes financieros.

Para el RCC del Magisterio Nacional, el radio de soporte es muy alto, casi 76 aportantes por pensionado, lo cual indica que es un régimen muy joven y no tendrá problemas financieros en las próximas décadas, aunque los parámetros de pensión se tendrán que ajustar en un futuro para solventar el desequilibrio actuarial.

5.1.2.2 Inversiones

Para el Régimen de IVM los niveles de concentración de las inversiones por sector son superiores al 96 por ciento en Gobierno y BCCR, con poca tendencia en los últimos tres años a la diversificación. De hecho la cartera se ha concentrado aún más, pues en 2005 se invertía 85 por ciento en BCCR y Gobierno, tal como se aprecia en el Gráfico 8. Esto refleja una pobre estrategia de inversión y los consecuentes efectos de rentabilidad al ubicarse lejos de la frontera eficiente del binomio riesgo-rentabilidad.

Cuadro 31

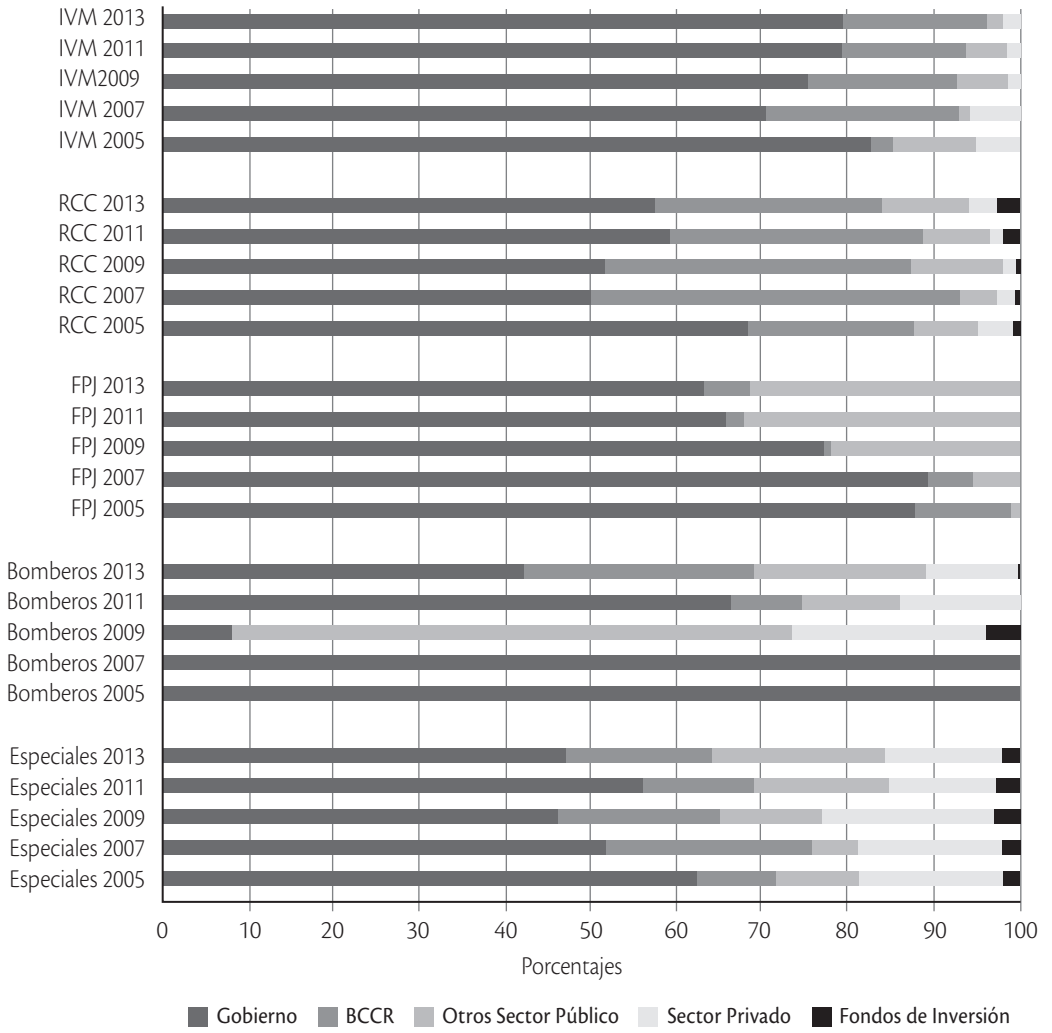
Regímenes colectivos: Afiliados y pensionados, varios años

	203			2006			2009			2012			2013		
	Número afiliados activos	Número de pensionados	Radio de soporte	Número afiliados activos	Número de pensionados	Radio de soporte	Número afiliados activos	Número de pensionados	Radio de soporte	Número afiliados activos	Número de pensionados	Radio de soporte	Número afiliados activos	Número de pensionados	Radio de soporte
Régimenes Básicos	**718.235**	**130.132**	**5,52**	**964.710**	**142.995**	**6,75**	**1.125.864**	**168.727**	**6,67**	**1.295.823**	**200.258**	**6,49**	**1.291.214**	**205.995**	**6,27**
Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS)	718.235	129.917	5,53	910.898	142.616	6,39	1.059.157	165.564	6,40	1.218.606	196.378	6,21	1.223.466	201.806	606
Poder Judicial	n.d.	n.d.	0,00	8.554	n.d.	0,00	10.677	2.641	4,04	11.710	3.084	3,80	12.086	3.247	3,72
Fondo de Capit. Colectiva del Magisterio Nac.	n.d.	78	0,00	45.185	196	230,54	55.969	332	168,58	69.465	593	117,14	55.627	733	75,89
Fondo de Pensiones del B. Cuerpo Bomberos	n.d.	137	0,00	73	183	0,40	58	190	0,31	42	203	0,21	35	209	0,17
Fondos de Pensiones Complem. Espec.	**0**	**8.089**	**0,00**	**55.836**	**10,305**	**5,42**	**67.233**	**12.551**	**5,36**	**71.717**	**15.778**	**4,55**	**72.238**	**16.902**	**4,27**
Fondo de Garantías y Jubilaciones del BNCR	n.d.	870	0,00	4.247	985	4,31	5.049	1.109	4,55	5.384	1.258	4,28	5.584	1.303	4,29
Fondo de Garantías y Jubilaciones del BCCR	n.a.	54	0,00	n.a.	52	0,00	n.a.	51	0,00	n.a.		0,00	n.a.		0,00
Fondo de Garantías y Jubilaciones del ICE	n.d.	1.104	0,00	12.168	1.499	8,12	14.843	1.935	7,67	15.605	2.402	6,50	15.151	2.637	5,75
Fondo de Garantías y Jubilaciones de RECOPE	n.a.	28	0,00	n.a.	22	0,00	n.a.	11	0,00	n.a.	8	0,00	n.a.	6	0,00
Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS	n.d.	6.033	0,00	39.421	7.747	5,09	47.341	9.445	5,01	48.779	11.750	4,15	49.592	12.588	3,94
Fondo de Vendedores de Lotería										1.549	360	5,41	1.911	368	5,19

Fuente: SUPEN.

Gráfico 8

Regímenes colectivos: Estructura de la cartera según sector del emisor, 2005-2013



Fuente: SUPEN

5.2 Sostenibilidad actuarial de los regímenes básicos de pensiones

Para los tres pilares básicos existentes en Costa Rica, la opinión de los expertos no es favorable. En términos generales se reconoce que no existen las condiciones para hacer frente a los compromisos adquiridos con los afiliados, para horizontes de tiempo más allá del año 2025, es decir, en poco más de una década. La única excepción es el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, cuyo periodo crítico ocurrirá después del año 2050.

Esta situación es en especial complicada para la sobrevivencia de estos regímenes, pues existen acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica, como el Convenio 102 de la OIT, bajo el cual se ha interpretado que todo afiliado que tiene 20 años de cotizar bajo un régimen, tiene el derecho a que se le mantengan las

condiciones de pensión previas a cualquier reforma que involucre cambios en los parámetros que afectan las condiciones de acceso a los beneficios.

Esto quiere decir que en principio, cualquier reforma que cambie la fórmula de cálculo o la edad pensión no aplicaría para las personas que se pensionen, por lo menos, en los cinco a diez años posteriores a la reforma (dependiendo del régimen, la CCSS y el FPJ exigen un mínimo de 25 y 30 años de cotización). Por tanto, las reformas serían efectivas sobre el régimen ya cuando la insolvencia actuarial esté muy próxima y cuando el régimen esté exhibiendo un agotamiento más evidente de lo que se percibe hoy día.

La pregunta natural es por qué se llegó a esta situación de insolvencia actuarial, o sea, que el valor presente de los ingresos es inferior al valor presente de los gastos de los regímenes de pensiones. Una primera causa evidente atiende a los cambios demográficos que ha experimentado el país, aspecto que ha sido reconocido desde hace décadas pero que ha sido más veloz de lo que originalmente se previó. Una segunda causa se encuentra en la forma en la cual se estructuraron estos regímenes de pensiones, hace décadas cuando la estructura de la población era muy distinta a la actual. Y una tercera causa son las deficiencias administrativas a las que se han visto expuestos estos regímenes. A continuación se explican puntualmente cada uno de estos aspectos.

5.2.1 Demografía

5.2.1.1 Aumento en la expectativa de vida al nacer y a los 65 años

Costa Rica ha tenido una mejora significativa en la expectativa de vida al nacer[41], así como la esperanza de vida para los hombres y mujeres que cumplen sesenta y cinco años de edad. En el cuadro 32 se aprecia que del año 1930 a 2010, la esperanza de vida total al nacer aumentó cerca de 37 años pues pasó de 42,43 a 79,04 años; y la esperanza de vida total a los sesenta y cinco años aumentó de 11,43 años a 19,42 años, una variación de ocho años. Actualmente el país está en plena transición demográfica hacia una población con una mayor participación de las personas adultas mayores.

Las mejoras en la expectativa de vida han sido incluso subestimadas por los diferentes estudios demográficos que se han realizado en Costa Rica. Como puede apreciarse en el gráfico 9, desde que se hacen estudios de demografía, la tendencia de los profesionales ha sido a realizar estimaciones muy conservadoras, y con los censos se ha venido determinando que en promedio, el costarricense gana un año en esperanza de vida cada 5 años, sin que se muestre un detenimiento en esta tendencia en el mediano plazo.

41 Según Fonseca, Floribel y Olga Araya (2001), la expectativa de vida es una medida resumen y muy precisa del nivel de mortalidad de la población de un país y de la longevidad de sus habitantes.

Cuadro 32

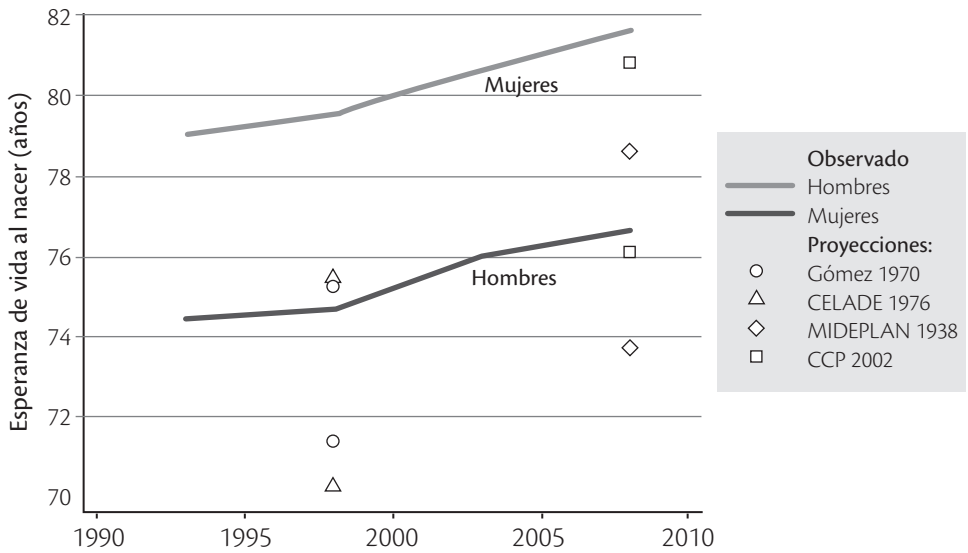
Costa Rica: Esperanza de vida al nacer y a los 65 años, 1930-2010

	Esperanza de vida al nacer			Esperanza vida a los 65 años		
Año	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1930	42,23	41,50	43,01	11,43	11,31	11,56
1940	46,93	46,06	47,85	11,55	11,34	11,75
1950	57,69	56,48	58,97	14,38	13,76	15,00
1960	65,66	64,58	66,80	16,68	16,42	16,94
1970	65,86	64,20	67,61	15,26	14,66	15,84
1980	74,62	72,01	77,37	17,33	16,23	18,35
1990	77,00	74,79	79,32	18,36	17,18	19,51
2000	77,74	75,34	80,26	18,47	17,18	19,70
2010	79,04	76,49	81,71	19,42	18,03	20,77

Fuente[42]: elaboración propia con base en información del Centro Centroamericano de Población

Gráfico 9

Costa Rica: Proyección de la esperanza de vida al nacer versus dato observado



Fuente: Centro Centroamericano de Población (2012)

42 Fuentes: Antes de 1950: Rosero-Bixby, L., y Caamaño, H. (1984). Desde 1950: INEC & CCP (2008).

5.2.1.2 Caída en la tasa de natalidad

Así como la expectativa de vida viene en aumento, la tasa de natalidad en Costa Rica ha disminuido sostenidamente desde el año 1950 hasta 2010 al pasar de 6,06 a 1,83 hijos, como se muestra en el cuadro 33. Esta tasa de natalidad no alcanza siquiera el porcentaje requerido para mantener un nivel estable de la población, o sea, una tasa de natalidad de 2,1 hijos por mujer. Esto significa que en algunas décadas, la población costarricense se estacionará y empezará a decrecer en valores absolutos. La situación es más crítica si se excluyen a las madres inmigrantes, pues entre costarricenses, la tasa de natalidad ronda 1,3 hijos en promedio por mujer.

Cuadro 33
Costa Rica: Tasa de natalidad, 1950-2010

Año	Tasa natalidad	Esperanza vida al nacer	Esperanza vida a los 65 años
1950	6,06	57,69	14,38
1960	7,10	65,66	16,68
1970	4,79	65,86	15,26
1980	3,63	74,62	17,33
1990	3,19	77,00	18,36
2000	2,41	77,74	18,47
2010	1,83	79,04	19,42

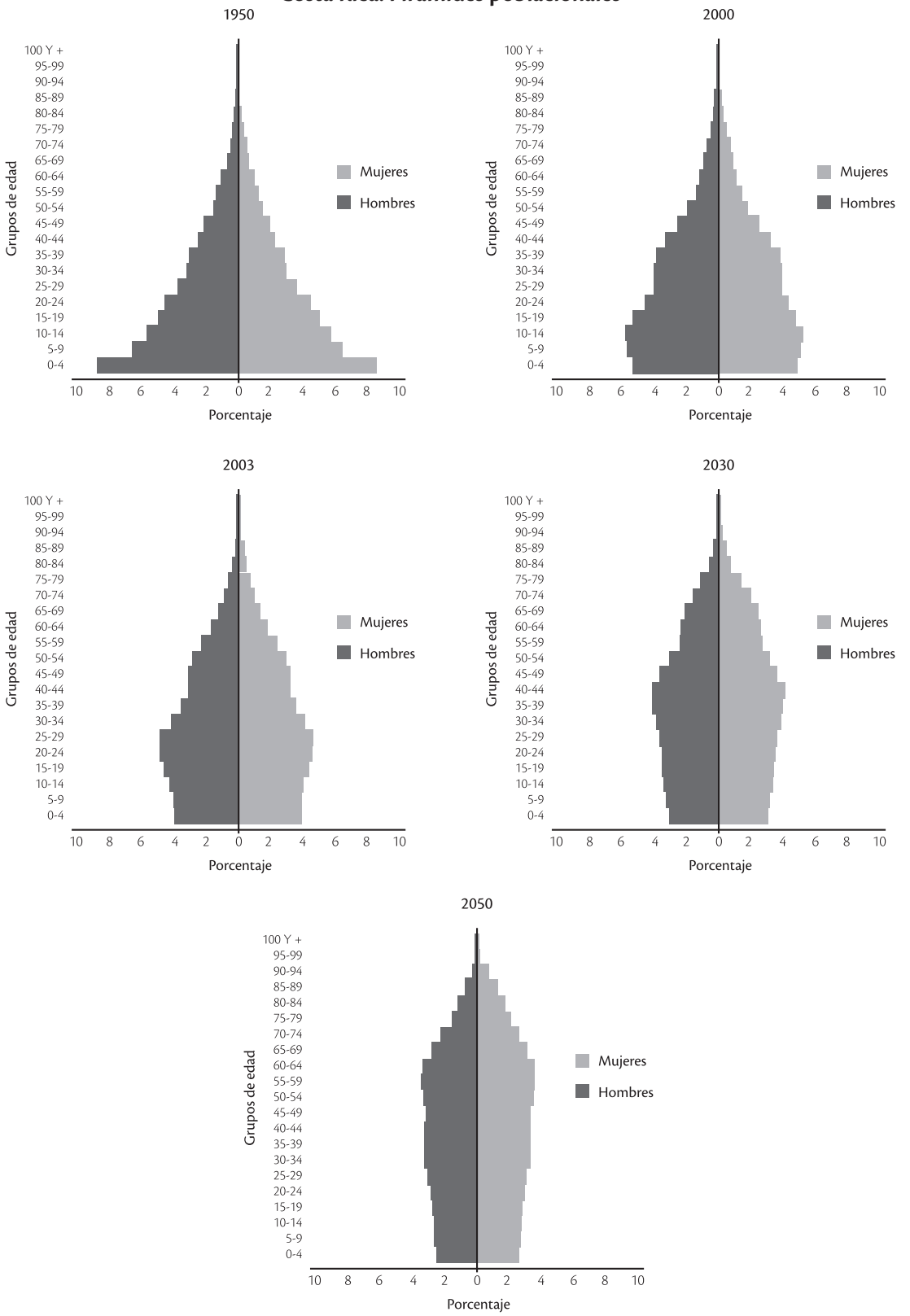
La disminución en la tasa de natalidad es especialmente complicada para la sostenibilidad de los regímenes de capitalización colectiva, pues el modelo se basa en una pirámide poblacional, donde los beneficios de los pensionados son pagados por los jóvenes que ingresan cada vez en mayor número a la fuerza laboral. En la medida en que estos jóvenes no nacen, no se construye la base de aportación de la pirámide y este cambio demográfico puede llegar a colapsar el modelo de financiamiento del régimen de pensiones. De allí la importancia de realizar cambios al modelo con un tiempo de antelación adecuado.

5.2.1.3 Efectos sobre la sostenibilidad de los regímenes del primer pilar

En resumen, en Costa Rica la caída en la tasa de natalidad ha ido acompañada del aumento en la esperanza de vida al nacer y en la esperanza de vida a los sesenta y cinco años, lo cual tiene un impacto en los sistemas de pensiones porque implica un gasto mayor y un menor ingreso. Por esta razón se hace necesario revisar los diseños de esos sistemas, lo cual conlleva modificar tasas de aportaciones y perfiles de beneficios.

Gráfico 10

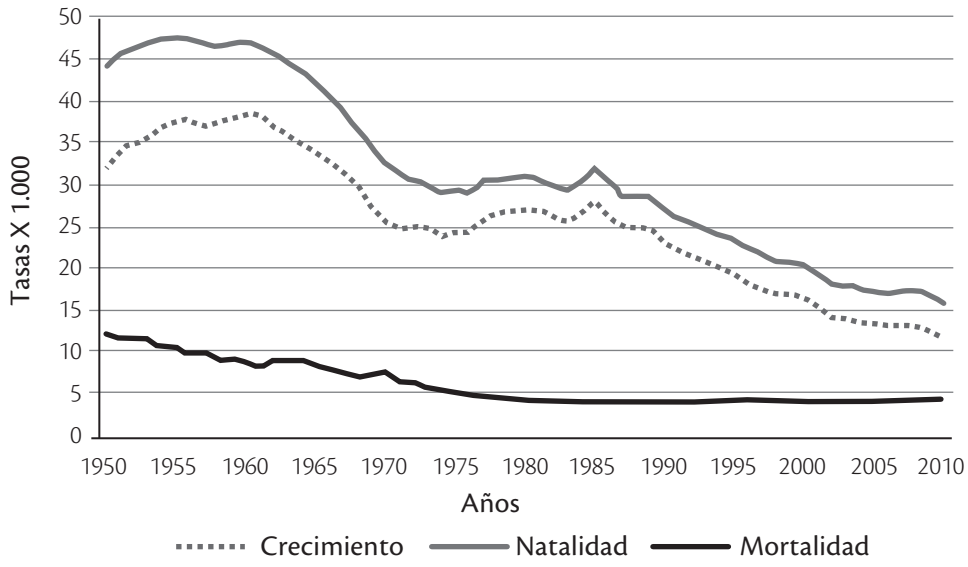
Costa Rica: Pirámides poblacionales



Fuente: INEC y CCP (2013)

Es importante destacar que esto afecta tanto a regímenes que cubren a la mayoría de trabajadores, caso del Régimen de invalidez, vejez y muerte (RIVM), como a regímenes que cubren a trabajadores específicos, casos del Magisterio Nacional y de los empleados del Poder Judicial (FPJ).

Gráfico 11
Costa Rica: Transición demográfica, 1950-2010



Fuente: Centro Centroamericano de Población-UCR

Las ilustraciones representadas en el gráfico 10, con base en información del Centro Centroamericano de Población (CCP), muestran la evolución de la pirámide poblacional en Costa Rica, hacia una sociedad con mayor cantidad de personas de edad superior a los sesenta y cinco años, junto a menor cantidad de personas menores a veinte años. La caída en la tasa de natalidad es la principal causa del cambio de las pirámides poblacionales, pues está haciendo que la base de estas pirámides se estreche. Por lo tanto, como se ve en el gráfico 11, la disminución en la natalidad explica la menor tasa de crecimiento de la población (línea negra discontinua en el gráfico).

5.2.1.4 Comparación con otros países

El gráfico 12 muestra cómo Costa Rica, con un índice de desarrollo humano medio, supera en expectativa de vida a países como Estados Unidos de América, cuyo índice de desarrollo humano es mucho mayor. El país ocupa el puesto número 27 entre 186 países, en esperanza de vida al nacer, según el Informe de desarrollo humano de 2013 que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se debe recordar que este índice combina tres indicadores. El primero es precisamente la expectativa de vida al nacer; el segundo es el Producto interno bruto per cápita y el tercero es el nivel educativo de los habitantes de un país.

Gráfico 12

Esperanza de vida al nacer en varios países, 2013

Fuente: PNUD (2013)

Por lo tanto, los cambios demográficos no son exclusivos a Costa Rica, pues igual sucede en otros países del mundo aunque con diversa intensidad. El resultado es que se comienza a enfrentar un cambio demográfico acelerado, en donde una parte importante de la población comienza a envejecer, se da un aumento de la longevidad y un descenso de las tasas de natalidad.

5.2.2 Evolución y comportamiento del mercado de trabajo, informalización del trabajo, nuevas modalidades de contratación laboral

Pero además del cambio demográfico, ya de por sí una amenaza para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de capitalización colectiva, ha surgido en el entorno económico un nuevo peligro que exacerba los efectos del cambio demográfico. Se trata de la gran recesión mundial que ha producido un aumento en el desempleo y en una precarización del empleo. Al respecto Uthoff (2002) indica lo siguiente:

"América Latina experimenta un proceso simultáneo de envejecimiento de la población y de precarización del empleo que desafía a los sistemas de pensiones contributivos. Los pilares de reparto ven afectada su solvencia por seculares descensos en el número de personas activas que contribuyen a financiar los beneficios de las personas retiradas. Los beneficios de los pilares de capitalización individual son sensibles a la densidad de cotización necesaria para acumular capitales y financiar pensiones por un período cada vez más largo de sobrevivencia del afiliado…"[43]

De conformidad con estudios realizados por la CEPAL[44], Costa Rica ha mostrado volatilidad en el empleo en los últimos 20 años y se debe destacar:

"…que en el 2009 el grupo de adultos jóvenes (18 a 24 años) experimentó un incremento en el nivel de desempleo en 6,7 puntos porcentuales, explicando parte del incremento en la tasa de desempleo abierto total para el 2009, ya que este grupo poblacional representa el 40 por ciento de la fuerza de trabajo desempleada. Su tasa de ocupación también disminuyó en 5,5 puntos porcentuales, presentando la mayor disminución absoluta de todos los grupos ocupacionales (INEC, 2009). Los adolescentes fueron los más castigados con el desempleo el cual aumentó en unos 8,3 puntos porcentuales. Los adultos de edad plenamente adulta aumentaron su participación en 0,6 puntos porcentuales, y su tasa de desempleo en 2,8 puntos porcentuales en el período 2008-2009".

De conformidad con lo anterior, los sistemas de pensiones en Costa Rica enfrentan un serio desafío, aunado a la problemática en la tendencia a un posible estancamiento de la tasa de crecimiento del empleo y con mayor rigor de castigo a los jóvenes. La Organización Internacional del Trabajo (2012) indica lo siguiente:

"A escala mundial, los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Además, se estima que 6,4 millones de jóvenes han perdido las esperanzas de encontrar trabajo y se han apartado del mercado de trabajo por completo. Incluso quienes tienen empleo tienen cada vez más probabilidades de encontrarse trabajando a tiempo parcial, a menudo con un contrato temporario. En los países en desarrollo, es excesiva la proporción de jóvenes entre los trabajadores pobres. Puesto que se prevé que el número y la proporción de jóvenes desempleados no cambien en 2012, y puesto que la proporción de jóvenes que se retira por completo del mercado de trabajo sigue aumentando, hay pocas esperanzas de una mejora sustancial del panorama laboral de los jóvenes a corto plazo en la situación actual".[45]

43 Uthoff (2002), página 1.

44 Jürgen Weller (2011), página 18

45 OIT (2012), página 1.

5.2.2.1 Evolución de asegurados directos e indirectos al RIVM

El punto anterior sobre la precarización del trabajo se ve reflejado en Costa Rica con el crecimiento de los trabajadores independientes afiliados a la CCSS, a lo cual se suma el incentivo que el sistema crea para afiliarse como tal pues la carga social para el individuo se reduce cuando se es trabajador independiente.

La cobertura de los trabajadores independientes tiene su base legal principalmente en el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, el Reglamento de seguro voluntario (aplica para el sector que no tiene una actividad económica propia), el Programa de asegurados por cuenta del Estado, establecido en 1984 y el transitorio XII de la Ley de protección al trabajador, N.° 7983, de 16 de febrero de 2000, en donde se establece con carácter obligatorio la afiliación de los trabajadores independientes a la CCSS.

El proceso de universalización del seguro social se da desde 1974, cuando se establece con carácter obligatorio para el sector asalariado del país y se diseñan e implementan esquemas de coberturas no tradicionales, particularmente, en el tema de trabajadores independientes y el régimen no contributivo de pensiones. Con la entrada en vigencia de la Ley General de Migración y Extranjería, toda persona que haya migrado y resida en Costa Rica, tiene el deber de cotizar a la seguridad social como asegurado voluntario o como trabajador independiente.

El trabajador independiente, de conformidad como lo establece el Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes de la CCSS, es *"todo trabajador manual o intelectual que desarrolla por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos. Sobre el trabajador independiente, aplicarían las mismas reglas que resultan de aplicación para el patrono"*.

La afiliación de los trabajadores independientes y por cuenta propia al sistema de protección social es importante; sin embargo, hay que ponerle atención al tema, debido a que en Costa Rica se presentan ventajas para asegurarse como trabajador independiente, a la luz de que el citado sistema de protección promueve una base subsidiaria dirigida a los trabajadores de menores ingresos, pero que también subsidia a técnicos especializados y profesionales en donde las contribuciones a la seguridad social se hacen de manera compartida entre el trabajador y el Estado. O sea, lo anterior quiere decir que en el RIVM es menos oneroso para el trabajador matricularse como trabajador independiente o de cuenta propia, que como asalariado, y dada la estructuración del sistema, le da al trabajador el mismo acceso y cobertura al Seguro de Salud.

Con lo anterior, el aseguramiento voluntario o la figura del trabajador independiente, resulta ser muy conveniente y hasta beneficiosa, por ejemplo para los profesionales o trabajadores con ingresos altos, también como mecanismo de los patronos para disminuir la carga impositiva y de evasión del pago de las cuotas a la seguridad social, al obtenerse acuerdos entre trabajadores y patronos para que la relación laboral de naturaleza permanente se modifique (las cargas sociales podrían ser el motivo para buscar otras modalidades de contratación laboral o para utilizar mecanismos encubiertos de relación laboral, con el

objetivo de bajar costos), y con el incentivo de que los trabajadores independientes reciben un nivel de protección similar al de un trabajador asalariado.

Al respecto, Bolaños (2001) indica que

> *"...la causa principal para que este trabajo por un lado parezca "independiente" mientras por otro lado que es realizado bajo dependencia económica, o con un grado muy reducido de autonomía funcional o empresarial, es la introducción de nuevas técnicas económicas para abaratar los costos, trasladando a los trabajadores los costos de la seguridad social y del empleo permanente, de modo que los trabajadores asuman además por sí mismos los típicos riesgos de empresa. Se trata posiblemente, como se dijo antes, de nuevas necesidades en el desarrollo de un capitalismo cada vez más competitivo y feroz. En el caso costarricense, tal como se explicó líneas atrás, las cargas sociales tan pesadas sobre la planilla que pagan básicamente los empleadores, sería otro motivo explicativo del por qué de la necesidad de buscar otros modelos de contratación diferentes al laboral".*

En el periodo comprendido entre el año 2005 y 2013, los asegurados no asalariados aumentaron en 156,9 por ciento (215.887 personas), mientras que los trabajadores asalariados aumentaron 35,0 por ciento (278.662 personas). La situación expuesta incide directamente en los ingresos del RIVM, debido a que los trabajadores independientes presentan una mayor volatilidad en el pago de las cotizaciones y una parte sustantiva de los aportes queda en manos del Estado tal como antes se indicó. Además, el salario promedio reportado a la CCSS de los trabajadores no asalariados es cerca de una tercera parte de lo consignado a los trabajadores asalariados y la morosidad al mes de noviembre de 2013 en esta clase de trabajadores independientes fue de 32 por ciento, con escasa posibilidad de recuperación para las cuotas dejadas de aportar.

La CCSS pretende que un plazo de cinco años, se incremente la base mínima contributiva de trabajadores independientes y asegurados voluntarios de 131.760 colones a un salario completo del trabajador no calificado. El objetivo que se pretende alcanzar es que dichas personas contribuyan con una tasa equivalente a la que aportan los asalariados. Sin embargo, una medida de este tipo, por sí sola, provocaría un incremento adicional en la morosidad de este grupo de trabajadores, lo cual en la práctica llevaría a excluirlos del primer pilar solidario de pensiones y estaría trasladando a futuro la carga a las pensiones no contributivas a cargo al Presupuesto Nacional, sin que esto llegue a ser una solución a la crisis de sostenibilidad del RIVM.

5.2.3 Régimen de Invalidez Vejez y Muerte

Para este régimen[46] las diferentes valuaciones actuariales realizadas revelan que es deficitario e insolvente en el mediano plazo. La valuación actuarial realizada por el Departamento Actuarial de la CCSS en el año 2010 presenta un déficit de 19.288 miles de millones de colones, lo cual es equivalente a 102 por ciento

46 Tomado de SUPEN(2013b).

del PIB de ese año (cuadro 34). Esta ha sido la única valuación reciente hecha por la CCSS que incluye un balance actuarial.

Cuadro 34
Régimen IVM: Balance actuarial para escenario base a diciembre de 2010
(en miles de millones de colones)

Activo		Pasivo	
I. Reserva para pensiones	1.473	I. VPA pago de pensiones	40.294
II. VPA del Ingreso por cuotas	26.888	Invalidez	5.643
II. Otros ingresos	141	Vejez	27.390
IV. Superávit (Déficit)	-19.288	Muerte	4.161
		II. Gastos administrativos y salud	7.497
Suma del activo	**47.790**	**Suma del Pasivo**	**47.790**
VPA de los salarios	**302.916**		
Prima media general (porcentaje)	**15,24**		

Fuente: Dirección actuarial de la CCSS

Los cambios normativos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, así como el descenso en la tasa de mortalidad, la disminución de la tasa de natalidad y los efectos del envejecimiento poblacional del país, impactan la solidez financiera y actuarial del régimen. La estructura de la pirámide poblacional costarricense muestra altos porcentajes de población adulta y porcentajes cada vez más bajos de población joven; la población de adultos mayores es cada vez más longeva. Esto provoca que los gastos por pago de pensión mantengan una tendencia creciente y el régimen muestre un decreciente radio de soporte. El radio de soporte lo que muestra es la cantidad de cotizantes por pensionado del régimen.

Las proyecciones de la CCSS del radio de soporte se muestran en el cuadro 35. A pesar de que las cifras no son esperanzadoras, todas las proyecciones realizadas por la CCSS se han quedado muy cortas, en virtud de la utilización de supuestos irreales en las valuaciones actuariales, que hacen que las proyecciones queden desactualizadas y obsoletas luego del primer o segundo año de proyección.

Por ejemplo, en la valuación actuarial de 2008, la CCSS asumió tasas de retiro más bajas que las históricas. La valuación actuarial de 2010 asumió densidades de cotización más elevadas que las históricas, o sea, en el papel se pretendió que las personas cotizaban en promedio cerca de mes y medio al año más de lo observado. Y en la valuación de 2011 se hizo creer que la cobertura del régimen había crecido cuando lo que realmente ocurrió fue un cambio metodológico del INEC que redujo la población económicamente activa, ante el aumento en la edad mínima para ser considerado como tal. Todos estos supuestos tienen el mismo efecto: subestimar la cantidad de pensionados (y así los gastos) y sobreestimar la cantidad de aportantes (y así los ingresos).

Cuadro 35
Proyección demográfica en el escenario base, 2011-2070
(Pensionados y radio de soporte)

Fin de Año	Invalidez	Jubilados	Muerte	Total	Radio de soporte
2011	48.223	74.797	48.718	171.738	7,9
2012	49.170	82.603	50.959	182.732	7,6
2015	53.397	110.322	60.353	224.073	6,6
2020	63.522	136.040	75.415	274.977	6,0
2025	76.047	163.624	91.108	330.779	5,4
2030	89.880	196.763	108.069	394.711	4,9
2035	105.591	242.887	126.044	474.522	4,4
2040	122.635	310.087	144.307	577.029	3,8
2045	138.479	399.032	162.446	699.956	3,3
2048	146.047	459.960	173.254	779.260	3,0
2050	150.101	503.682	180.485	834.269	2,9
2055	157.614	615.434	198.381	971.429	2,5
2060	163.808	710.019	215.533	1.089.360	2,2
2065	169.361	787.163	231.497	1.188.021	2,0
2070	174.571	850.922	245.143	1.270.637	1,9

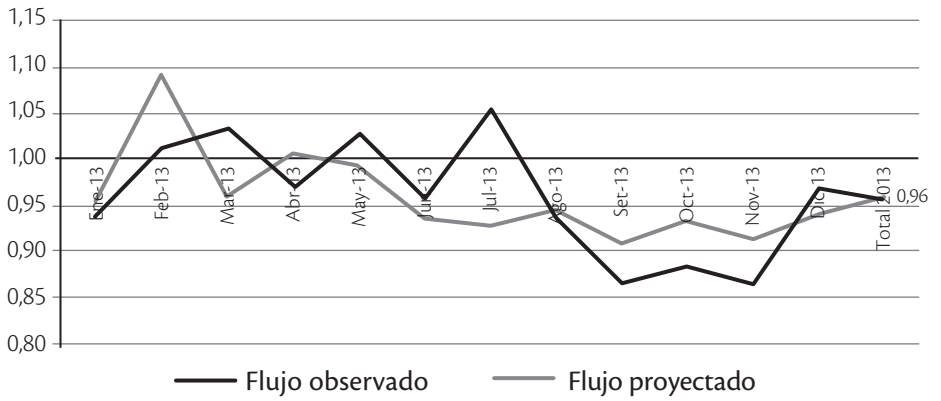
Fuente: Dirección Actuarial de la Caja Costarricense del Seguro Social

No se han podido determinar las razones que justifican este esfuerzo metódico y rutinario de la CCSS por presentar una situación del RIVM mucho menos crítica de la que va a presentar en la siguiente década, cuando se espera que el régimen agote su reserva. Sin embargo, sí hay claridad de que existe un problema de riesgo político, en el cual el gobierno de turno no tiene el incentivo para allegar nuevos recursos al régimen, pues el problema se va a manifestar dentro de varios años y bajo otra administración gubernamental, al tanto que las medidas correctivas son impopulares.

Mientras tanto, existen grandes deficiencias a nivel de gobierno corporativo, pues han puesto a la cabeza de la institución a personas que no poseen las competencias requeridas para el manejo de un fondo de pensión que es un pilar fundamental de la seguridad social costarricense y que requiere reformas años previos a que el problema de sostenibilidad sea crítico e inmanejable.

Ya se empezaron a manifestar los primeros síntomas del caos que se avecina. Las contribuciones están muy ajustadas para el pago de las pensiones en curso de pago. Los ingresos del período no alcanzan para cubrir el gasto en pensiones, por lo que hay meses puntuales en los que la CCSS tiene que acudir a los intereses de la reserva para cubrir el faltante de ingresos y pagar pensiones. Esta situación iba a ocurrir en un par de décadas, según estudios actuariales que la CCSS realizó tan cerca como en 2010. De hecho, los efectos que se esperaban para el año 2027, se comenzaron a visualizar a partir de 2009, de conformidad con el análisis del flujo de efectivo observado versus el flujo proyectado.

Gráfico 13
Relación de aportes a pago de pensión en el RIVM, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en la información recibida de la CCSS

En el RIVM el crecimiento de los gastos totales en 2013 es superior en 2,5 por ciento a los ingresos totales, con una disminución en los excedentes de 4,1 por ciento[47]. Ya en el año 2012 los excedentes se habían reducido en 25,4 por ciento, por lo que se parte de una base cada vez más pequeña. Esto confirma una capitalización cada vez menor de la reserva. El flujo observado está presentando diferencias considerables con respecto al flujo proyectado como se parecía en el gráfico 13.

En este gráfico, también puede observarse que en el transcurso de 2013 los ingresos del RIVM no lograron cubrir los gastos de pensiones y el décimo tercer mes; en ocho de los doce meses del año, el indicador de aportes/pago de pensión del flujo observado fue menor a 1, por lo que el régimen recurrió a una parte de los intereses que genera la reserva para cubrir el faltante y no se dio una capitalización completa de los recursos de la reserva. Esta situación viene empeorando año tras año y para 2014 se espera que el régimen consuma el 50 por ciento de los ingresos por intereses que genera la reserva, con el fin de cubrir el faltante para el pago de pensiones.

La situación expuesta permite concluir que aun con el aumento del 0,5 por ciento quinquenal en la cotización para el RIVM, que inició en el año 2010, los ingresos apenas son suficientes para cubrir el pago de las pensiones, situación de riesgo para la descapitalización del régimen. Esto significa que el esfuerzo contributivo de los partícipes no es suficiente para cubrir los gastos del RIVM y así lo demuestran las distintas valuaciones actuariales que se han realizado, aunque a partir de 2011, la CCSS dejó de incluir en sus valuaciones actuariales el indicador de prima media, lo cual es un reflejo más del riesgo político al que se ve expuesto este régimen. Todos los estudios de largo plazo del régimen indican que la prima media necesaria para equilibrar el régimen debe ser cercana al doble del 8 por ciento que se cobra en el régimen hoy día, tal y como se visualiza en el cuadro 36.

47 De conformidad con la información financiera del régimen en diciembre de 2013, los excedentes disminuyeron en 5.832,1 millones de colones. En el año previo, los excedentes habían disminuido 39.075,2 millones de colones.

Cuadro 36
Primas medias calculadas según diferentes valuaciones actuariales

Valuación	Prima Media Porcentaje	Plazo
NATHAL 2007	17,65	100 años
OIT 2008	11,01	50 años
CCSS 2008	11,30	50 años
CCSS 2008	13,97	75 años
CCSS 2010	15,24	100 años

Nota: La valuación actuarial al 31-12-2011, no indica, la prima media general, tampoco se elaboró el balance actuarial. Nathal es una firma de actuarios mexicana contratada por la SUPEN para realizar una valuación actuarial independiente del RIVM.

La urgencia de las medidas radica en que este régimen presenta un crecimiento continuo en sus pagos por pensión, dado el crecimiento de la población adulta mayor y la incorporación de las nuevas modalidades de pensión con las reformas de 2005 y 2007. En todos los escenarios hechos hasta la fecha por actuarios, es un hecho que las reservas del régimen se irán agotando paulatinamente, dada la actual estructura de beneficios, con lo cual la Superintendencia de Pensiones ha hecho un esfuerzo por convencer a las autoridades del fondo para que tomen medidas cuanto antes. El reto es emprender cambios que involucren todas las variables como la edad mínima de jubilación, las tasas de reemplazo, las tasas de cotización, los tiempos mínimos de servicio, los niveles de beneficio por fallecimiento e invalidez, el plazo para el cálculo del salario promedio para efectos de la pensión y aplicación de topes, entre otros. Operar sobre una sola de estas variables implicaría valores de cumplimiento de los compromisos imposibles de honrar. Los ajustes tienen que producir cambios inmediatos y sustantivos en el déficit actuarial y principalmente en la postergación del año crítico el cual puede ser tan cercano como el año 2023.

De continuar con la dinámica de las últimas dos administraciones de la CCSS, o sea, la de no hacer nada para solventar la insostenibilidad actuarial del RIVM, los recursos del régimen se agotarían en un plazo relativamente corto. ¿Qué tan pronto? En el cuadro 37 se muestra lo que predicen los estudios actuariales entre 2005 y 2011. Debe recordarse que los resultados de los estudios actuariales de la CCSS (y de la OIT) están manipulados por el uso de supuestos irreales para aparentar un periodo crítico que aparece más adelante en el tiempo. Sin embargo, no se puede ocultar que el RIVM enfrentará serias dificultades para hacerle frente a sus obligaciones cuando el grupo etario de los llamados "*baby boomers*" se empiece a pensionar a partir de los años 2020.

Cuadro 37
Predicción de agotamiento de la reserva del RIVM según diferentes valuaciones actuariales

	OIT 2005	NATHAL 2007	OIT 2008	CCSS 2008	CCSS 2010	CCSS 2011
Contribuciones insuficientes	2011	2015	2028	2027	2011	2011
Ingresos totales insuficientes	2022		2038	2037	2038	2039
Reservas se agotan	2028	2023	2044	2042	2042	2043

Cuadro 38
Primas de reparto requeridas del RIVM para el período 2045-2058

Año	Prima (porcentaje)
2045	17,88
2046	18,49
2047	19,13
2048	19,79
2049	20,44
2050	21,08
2051	21,73
2052	22,37
2053	23,03
2054	23,70
2055	24,37
2056	25,03
2057	25,71
2058	26,36

Incluso, con las cifras manipuladas de la CCSS, de no modificarse la prima establecida para el último escalón (10,5 por ciento) de la reforma de 2005 del RIVM, las reservas se agotarían en el año 2043 y a partir del año 2045 las primas de reparto tendrían que ser las indicadas en el cuadro 38, las cuales muestran valores imposibles de cumplir para la economía costarricense, lo que implica la clausura del sistema de pensiones tal y como se conoce hoy día. Las cifras observadas del RIVM muestras que esta situación va a estar más próxima de lo que trata hacer creer la CCSS; esto implicaría la inviabilidad del RIM, pues es difícil pensar que los trabajadores asalariados de Costa Rica puedan contribuir con tasas de cotización cercanas al 25 por ciento, en un plazo de 30 años o menos. Por tanto, la ausencia de reformas lo que va a provocar es una indudable desmejora de las condiciones de los pensionados del RIVM.

5.2.4 Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial (FPJ)

Este régimen ha venido presentando un déficit actuarial desde antes del año 2001, fecha a partir de la cual la Superintendencia de pensiones lo supervisa. Los principales aspectos que han llevado a este fondo a su situación de insolvencia son:

a) Problemas de diseño: la cuota de contribución y el perfil de beneficios no están alineados con la tasa de reemplazo del 100 por ciento, lo cual ha ocasionado que los recursos acumulados apenas alcancen para cubrir poco más del 50 por ciento de los beneficios ya concedidos.

b) Acuerdos de la Corte Plena y del Consejo Superior contrarios a lo establecido en la legislación.

c) Limitaciones en el conocimiento técnico específico sobre temas actuariales, inversión de los recursos y administración de pensiones.

El estudio actuarial realizado por la empresa Melinsky, Pellegrinelli y Asociados S.A., con corte al 31 de diciembre de 2011, en su escenario base muestra los siguientes resultados:

a) El valor actual actuarial de los compromisos excede al valor actual actuarial de las aportaciones y muestra un déficit actuarial de 3.781.579 millones de colones (columna 2 del cuadro 38 –reserva matemática necesaria de 4.091.003 millones de colones menos el activo acumulado de 309.424 millones de colones), lo cual es cercano al 20 por ciento del PIB de Costa Rica de ese año.

b) El déficit actuarial de la provisión de pensiones en curso de pago muestra una situación de insolvencia de los beneficios ya concedidos, cuyo valor actual actuarial asciende a la cifra de 554.211 millones de colones, en tanto el fondo apenas dispone de 309.424 millones de colones, que equivalen al 56 por ciento de lo requerido para honrar los beneficios otorgados. Lo anterior significa que las cotizaciones de los afiliados actuales se utilizarán en el pago de esos beneficios en un futuro próximo, sin que pueda constituirse la Reserva para derechos en formación.

c) El flujo de caja anual (ingresos por cotizaciones versus egresos por pago de beneficios), muestra un superávit operativo de poco más de 5.000 millones de colones. Esto significa que aún el fondo sigue creciendo. Sin embargo, se ha observado un crecimiento sostenido del número y monto de beneficios. Si a esto se suman los aproximadamente 393 afiliados que pueden ejercer el derecho de jubilación desde el año 2012, cuya proyección de egresos ronda 10.000 millones de colones, se produciría un déficit operativo inmediato cercano a ¢6.700 millones anuales, según las estimaciones del actuario, si es que estas personas optan por hacer efectiva su jubilación.

Cuadro 39
FPJ: Valuación actuarial, 2011

Variables	Valuación modificada	Propuesta 1		Propuesta 2		Propuesta 3		Propuesta 4	
Aporte Afiliado y Pensionado (porcentaje)	9,00	15		25	x	15		25	x
Aporte Patronal (porcentaje)	11,75	17,75	*	25	x	17,75	*	25,00	x
Aporte Estatal (porcentaje)	0,41	0,41		0,41		0,41		0,41	
Edad de Jubilación	60	62	x	62	x	65	x	65	x
Edad mínima de pensión	--	62	x	62	x	62	x	62	x
Años de servicio	30	30		30		30		30	
Años de antigüedad	10	15	x	15	x	15	x	15	x
Cálculo salario de referencia (meses)	24	180	x	180	x	180	x	180	x
Tope de pensión respecto del mayor salario (porcentaje)	--	75	x	75	x	75	x	75	x
Déficit millones	**(4.091.003)**	**(1.610.085)**		**(536.585)**		**(1.488.183)**		**(427.599)**	
Disminución del Déficit		**2.480.918**		**3.554.418**		**2.602.820**		3.663.404	
Recursos acumulados	309.424	309.424		309.424		309.424		309.424	
Déficit neto	**(3.781.579)**	**(1.300.661)**		**(227.161)**		**(1.178.759)**		**(118.175)**	
Año crítico	2.027	2.048		2.087		2.049		2.105	

x Requiere de reforma a la LOPJ.

* Requiere de aprobación del presupuesto del Poder Judicial.

Fuente: SUPEN

Las recomendaciones propuestas por el actuario, para extender el año crítico de insolvencia, sin resolver el problema de sostenibilidad, se presentan en el cuadro 38. De acuerdo con estos escenarios, según la propuesta 1 (tercera columna del cuadro 39), la sostenibilidad del fondo aumenta hasta el año 2048, en lugar de 2027, si la cotización se eleva para los trabajadores de 9 por ciento a 15 por ciento y el aporte patronal sube de 11,75 por ciento a 17,75 por ciento. Además la edad de jubilación tendría que subir en 2 años a 62, los años mínimos de permanencia a 15, el salario de referencia pasar de 2 a 15 años para su cálculo y reestablecer el topo de la pensión para que represente un 75 por ciento del mayor salario pagado en el Poder Judicial. Si bajo esta propuesta, la cotización combinada del patrón y del trabajador se eleva a 50 por ciento, el fondo sería viable hasta el año 2087 (cuarta columna del cuadro 39). La propuesta 3 es similar a la propuesta 1, con la diferencia de que la edad de pensión se sube hasta 65 años. Al igual que la propuesta 4 es similar a la 2, con una edad de pensión también de 65 años (sexta columna del cuadro 39).

En síntesis, en el caso del FPJ, si no se hiciera nada o si las modificaciones fueran insuficientes, la reserva del régimen se agotaría en menos de 12 años (2026) y las pensiones no podrán pagarse con las contribuciones establecidas. Esto obligará a que sean pagadas con cargo al Presupuesto Nacional, constituyéndose en una carga adicional para los habitantes del país. Además, esto iría unido a modificaciones en las tasas

de contribución a los pensionados de ese régimen, así como a los afiliados, para buscar que contribuyan más y disminuir el costo para el Estado.

A solicitud de la Contraloría General de la República, el Poder Judicial se vio obligado a presentar un proyecto de ley para restaurar la sostenibilidad al régimen. Este proyecto fue remitido al Ministerio de Justicia e involucró cambios, que si bien van en la dirección correcta, son muy insuficientes para cumplir con el objetivo de restaurarle la sostenibilidad al régimen. Por ejemplo, se impone un tope a las pensiones (75 por ciento del salario más alto pagado en el Poder Judicial que hoy ronda 12 millones de colones) que resulta inoperante con excepción de una decena de pensionados. Para el cálculo de la tasa de reemplazo se pasa a utilizar la historia salarial de los últimos 15 años (deberían ser todos los años laborados). Se cierra la posibilidad de ingresar al régimen con las cuotas provenientes de otros empleos públicos, a menos de que reconozca al régimen las diferencias de cotización. Y se impone que los cambios no afectarían a las personas que tienen más de 20 años de laborar para el FPJ, con lo cual la reforma no tendría efectos sobre el sistema hasta después de 10 años.

Según un estudio realizado por la SUPEN (2014), la sostenibilidad del FPJ se lograría, entre otras medidas, si se aplican simultáneamente lo siguiente: un aumento en la tasa de cotización tripartita a 38,9 por ciento de los salarios de los empleados activos (hoy es 23,16 por ciento); una reducción de los beneficios a 60 por ciento del salario de referencia (hoy es 100 por ciento); una reducción de la pensión de sobrevivencia a 75 por ciento (hoy es 100 por ciento); un aumento de la edad de pensión a 65 años (hoy es 60 años pero en promedio la edad efectiva es 54 años por las pensiones anticipadas); la eliminación de la posibilidad de la pensión proporcional; se calcule la pensión con la referencia salarial de los últimos 20 años (hoy son 2 años); y se establezca una pensión tope de 3 millones de colones.

Es discutible, entonces, si este perfil de beneficios resulta más beneficioso para los trabajadores del Poder Judicial, si se comparan con las pensiones que se pueden obtener en el RIVM, tomando en consideración que la tasa de cotización en este último es de 8 por ciento, en lugar del 38,9 por ciento que sería necesario.

5.2.5 Régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional (RCCMN)

Este régimen, de conformidad con los resultados de la auditoría actuarial concluida en setiembre de 2012, con datos a 2011, presenta un desequilibrio actuarial entre los activos y los pasivos. Sin embargo, el régimen presenta un problema de solvencia en el largo plazo con un momento crítico en el año 2048, lo cual le da suficiente tiempo para realizar reformas.

Los resultados de la auditoría actuarial revelan una subestimación del activo, de escasa importancia relativa; sin embargo, la subestimación del pasivo y de la prima media general sí es importante. Por ejemplo, la columna 2 del cuadro 40 muestra que según la última valuación actuarial, la prima media cobrada en el régimen debería ser 21,21 por ciento, en lugar del 15,16 por ciento que se paga hoy día. En el caso de

la auditoría actuarial realizada al régimen en 2012, esa prima debería ser 24,88 por ciento (columna 3 del cuadro 40). Sin embargo, las deficiencias detectadas pueden ser solucionadas en un futuro aumentando paulatinamente la edad de pensión del régimen que en la actualidad está establecida en 55 años.

El déficit actuarial que se revela no tiene efectos financieros inmediatos, debido a que es un régimen muy joven, que actualmente cuenta con muy pocos pensionados, la mayoría por invalidez y sobrevivencia. Los aportes o contribuciones de los partícipes del fondo cubren sobradamente el pago de la planilla de pensionados a diciembre de 2012.

Las pensiones en curso de pago representan una baja proporción de los recursos que ingresan al fondo por concepto de rendimientos, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por los actuarios de JUPEMA, no será sino hasta el año 2027 cuando se tengan que utilizar los productos financieros que genera la reserva en formación para cubrir las obligaciones. Sin embargo, se deben tomar medidas a tiempo, para restablecer la solvencia actuarial del régimen.

Cuadro 40
RCCMN: Valuación actuarial, 2012

Rubro	Valuación actuarial	Auditoría actuarial escenario 1	Variación en porcentaje
Activo	¢1.751.318	¢1.867.816	6,7
Pasivo	2.294.398	2.653.390	15,6
Déficit	543.030	785.574	44,7
Prima Media (porcentaje)	21,21	24,88[48]	17,3
Año crítico		2048	

Fuente: SUPEN

48 La prima media general tendría que ser de un 25,77 por ciento, según la valuación actuarial al 30 de junio de 2012 y la prima actual asciende a un 15,16 por ciento.

6 CONCLUSIONES

1. La seguridad social es un derecho consagrado en la Constitución Política de Costa Rica (artículo 73), financiada por la contribución forzosa del Estado, los patronos y los trabajadores, y que protege a estos últimos de las contingencias de la vejez, invalidez, maternidad, enfermedad y muerte. La seguridad social se basa en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, autofinanciamiento y eficiencia. Estos principios tienen su origen en los escritos de Otto von Bismack (1883) y William Beveridge (1944).
2. No debe confundirse seguridad social con asistencia social. La seguridad social depende de las contribuciones de los individuos que participan en ella, y la asistencia social de los esfuerzos del Estado por mejorar la situación de los ciudadanos más desprotegidos. La seguridad social tiene un costo para sus beneficiarios, debe ser sostenible a través del tiempo y autofinanciada, como se señaló en el punto anterior. Esto implica que el modo de financiamiento debe ajustarse para corresponder con los cambios demográficos de los países.
3. Para el caso de las pensiones, existen diferentes modelos de financiamiento y no hay uno solo que logre cumplir con todos los objetivos que requiere una sociedad. Por ejemplo, están los regímenes de beneficio definido, en donde las pensiones se financian con los aportes de los trabajadores activos y el Estado y el dinero aportado va a un fondo común; acá el participante conoce previo al retiro la fórmula para el cálculo de su pensión y estos regímenes están afectos por riesgos operativos, de envejecimiento de la población, político y de gobierno corporativo, lo que ha llevado a que en muchos países estos regímenes carezcan de un financiamiento pleno y se recarguen sobre las arcas del Estado. Por otro lado, están los regímenes de contribución definida o capitalización individual que funcionan con una cuenta de ahorro individual y donde la pensión depende solo del esfuerzo contributivo de la persona y de la forma en que la administradora de fondos invierta los ahorros; estos fondos están expuestos a riesgos financieros, laboral y operativos, los que pueden llevar a que un trabajador no logre acumular el monto necesario para financiar una pensión de vejez suficiente para enfrentar los costos de envejecimiento.

4. La creación de los regímenes de pensiones en Costa Rica está ligada al desarrollo del sistema educativo costarricense. Así, la primera ley de pensiones se da con la Ley General de Educación Común de 1886. Posteriormente se fueron aprobando otras leyes que daban acceso a otros funcionarios públicos, como la Ley del Poder Judicial y las pensiones que cobijó el Régimen de Hacienda.

5. Todos estos regímenes tienen como característica el otorgamiento de pensiones muy generosas, lo que hace a estos regímenes actuarialmente insostenibles, con el agravante de que las pensiones son garantizadas por el Estado, lo cual compromete las finanzas públicas.

6. El desarrollo desordenado de los diversos regímenes de pensiones explica la complejidad del sistema nacional de pensiones de Costa Rica. En 1992, se hizo un intento por ordenar este sistema con la aprobación de la Ley marco de pensiones. Mediante esta ley se cerraron la mayoría de los regímenes con cargo a Presupuesto Nacional, como lo era el Régimen de Hacienda y el Régimen transitorio de reparto del Magisterio Nacional. Los nuevos aportantes y aquellos trabajadores que no consolidaron derecho bajo esos regímenes fueron incorporados al Régimen de IVM y el Régimen de capitalización colectiva, en el caso de los trabajadores del sector educación. Adicional a los últimos dos mencionados, el otro régimen básico que permaneció luego de la reforma de 1992 fue el Fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.

7. Los regímenes cerrados con la Ley marco de 1992 tienen trabajadores activos que consolidaron derecho antes de la reforma. En estos regímenes las pensiones se pagan parcialmente con los aportes de las personas activas y de los pensionados; pero como los beneficios otorgados no guardan relación con los aportes recibidos, pues fueron mal diseñados desde su origen, las diferencias entre los aportes recibidos y el pago efectivo de pensión la cubre el Estado, y la financia por medio de impuestos o deuda. Esto significa una carga sobre todos los habitantes del país.

8. En el año 2000 se creó el Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROPC) con la aprobación de la Ley de protección al trabajador, como una forma de reforzar la seguridad social, sin que el incremento en las pensiones futuras se convierta en un lastre para las finanzas públicas, pues los riesgos financieros bajo estos regímenes son asumidos por el contribuyente y no por el Estado.

9. Como una forma de diversificar los riesgos, Costa Rica eligió un sistema mixto, con la aprobación de la Ley de protección al trabajador. Esto quiere decir que para las pensiones contributivas existe un régimen básico (el de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS para la mayoría de costarricenses), que es complementado por un régimen de capitalización individual, llamado ROPC. Ambas pensiones se acceden de forma simultánea. Aparte de estos dos pilares, existe además un régimen voluntario de capitalización individual y un régimen no contributivo focalizado para los adultos mayores en situación de pobreza que no van a poder acceder a pensiones de algún otro régimen.

10. Al cerrar 2013, se administraban en el sistema nacional de pensiones un total de 14.902 millones de dólares, incluyendo el Fondo de capitalización laboral, lo cual es equivalente a 30 por ciento del Producto interno bruto (PIB). En 12 años de acumulación desde la aprobación de la Ley de protección

al trabajador a esta fecha, las operadoras de pensiones administraban 7.076 millones de dólares, un poco menos de la mitad de los activos del sistema de pensiones.

11. El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) de la CCSS fue creado en 1947 y es el régimen básico que cubre a la mayor cantidad de trabajadores en Costa Rica. Por activos administrados, es el segundo régimen de importancia (luego de los fondos gestionados por las operadoras de pensiones complementarias). En 2013, los recursos administrados por el RIVM ascendieron a 3.907 millones de dólares, lo que equivale al 55 por ciento de los recursos administrados por las operadoras de pensiones.

12. El RIVM tiene serios problemas de sostenibilidad actuarial, los cuales se manifestarán, de no realizar reformas, como déficits financieros en menos de una década. Estos problemas han sido causados principalmente por la ausencia de reformas sustantivas que ajusten de forma adecuada los esquemas de aportación y los perfiles de beneficios, ante los incrementos en la expectativa de vida del costarricense y la rápida y marcada caída en la tasa de natalidad.

13. En 2005, el RIVM realizó una reforma para incrementar las cuotas de aportación tripartitas en 0,5 por ciento cada 5 años a partir de 2010 y hasta 2035. Sin embargo, desde el primer año, o sea, 2010, se hizo evidente que este incremento fue muy bajo y muy espaciado en el tiempo, pues las aportaciones no están alcanzando para pagar las pensiones. Esto significa que el RIVM ya inició una dinámica adversa, en donde inicialmente se utilizan los intereses de la reserva para pagar pensiones, situación que ya vive el régimen, y posteriormente se tendrá que utilizar los fondos de la reserva hasta que ésta se agote y pase a ser un fondo con cargo al Presupuesto Nacional.

14. La fecha en que la reserva se va a agotar es incierta, pues los estudios actuariales que la CCSS ha realizado se han manipulado para presentar una situación que no es la verdadera. Esto se ha hecho mediante la utilización de supuestos que no son verificables con la realidad, como asumir edades de retiro más altas, densidades de cotización más elevadas, periodos de análisis más cortos, coberturas del sistema más altas e incrementos salariales más elevados. El efecto de todos estos supuestos es sobreestimar los ingresos del sistema y subestimar los gastos por pensiones.

15. En 2008 la Superintendencia de Pensiones realizó un estudio actuarial al régimen y proyectó que la reserva se agotará en el año 2023. En sus estudios, la CCSS estima que la reserva se agotará entre 2030 y 2044, dependiendo del escenario que se escoja. No obstante, existe coincidencia de que el régimen es insostenible y de hecho en 2010 la CCSS estimó que el déficit actuarial del RIVM representa 102 por ciento del PIB de ese año. La tasa de cotización media que se requeriría para equilibrio el sistema es de 16 por ciento, o sea, el doble de lo que actualmente se cotiza.

16. Otros regímenes básicos, como el del Poder Judicial y el RCC del Magisterio Nacional presentan también problemas de sostenibilidad. En el caso del Poder Judicial, el estudio actuarial elaborado por este Poder en 2012 mostró un agotamiento de la reserva en el año 2027 y un déficit actuarial que equivale aproximadamente a 20 por ciento del PIB; además, la tasa de aportación para restaurar la sostenibilidad tendría que elevarse del 22,16 por ciento actual a 93 por ciento de los salarios, lo cual es claro que

es imposible. Para el RCC del Magisterio Nacional, el agotamiento de la reserva ocurriría bien entrados los años 2050, lo cual significa que el régimen tiene el tiempo suficiente para realizar reformas, especialmente en la edad de pensión de los cotizantes, la cual hoy día es 55 años.

17. Existe una amenaza latente, si no se toman medidas prontas y acertadas, de que las pensiones del RIVM y del FPJ, en un mediano plazo, deban pagarse con cargo al Presupuesto Nacional, una vez se agoten las reservas. Debido al alto valor de los compromisos, el colapso de estos regímenes comprometerían las finanzas del Estado y la estabilidad macroeconómica del país.

18. La Superintendencia de Pensiones es el órgano encargado de regular y supervisar el sistema nacional de pensiones. Sin embargo, la Ley hace una clara distinción entre entidades reguladas y supervisadas. En este sentido, el RIVM de la CCSS es solo una entidad supervisada, por lo que se autorregula. Esta característica ha impedido que los funcionarios nombrados por los gobiernos para dirigir la institución, quienes carecen de competencias para administrar fondos de pensiones, decidan no apoyar la adopción las medidas prudenciales regulatorias que sí son de acatamiento obligatorio para el resto de los fondos de pensiones del país. Esto ha incidido en problemas de control interno, de gobierno corporativo, de asumir mayores riesgos financieros y riesgos operacionales, entre otros, lo cual es un agravante de los problemas de insostenibilidad del régimen. Es por lo anterior que se requiere incorporar mediante una reforma legal y constitucional las facultades de regulación respecto al RIVM.

19. Dadas las perspectivas futuras, es de esperar que el del RIVM no pueda seguir pagando el mismo monto de beneficios que da en la actualidad a las personas que aún no se han pensionado. Ya en 2005 se realizó una reducción en el monto de las pensiones que se van a otorgar a partir de 2010, pero esto resultó ser insuficiente. Además, en 2007 se adoptaron otras medidas que iban en el sentido contrario y que desfavorecieron el régimen, como el crear incentivos para que las personas se pensionaran anticipadamente.

20. Se supone que la creación del ROP llegaría a compensar esta disminución en los beneficios. Sin embargo, el ROP producirá una tasa de reemplazo entre 15 por ciento y 20 por ciento de los salarios cotizados hasta que el trabajador haya contribuido 35 o 40 años, o sea, no antes de 2036.

21. Para que las proyecciones del ROP se cumplan, es requerido que las tasas de rentabilidad real mínimas de 4 por ciento. Históricamente, a diciembre de 2013, la rentabilidad de este régimen ha superado esta meta (4,5 por ciento). Además, las comisiones que cobran las operadoras de pensiones en Costa Rica se encuentran entre las más bajas del mundo, según estudios realizados por la *International Organisation of Pension Supervisors*, órgano de la OCDE.

22. En síntesis, el país enfrenta un proceso de transición demográfica más acelerado de lo que se esperaba, de manera similar a como ocurre en países del resto del mundo (OCDE y grupo G20). El envejecimiento de la población, unido a diseños incorrectos y desactualizados de los regímenes de pensiones ha ocasionado que esos sean actuarialmente deficitarios, y constituye una amenaza a la sostenibilidad del sistema nacional de pensiones.

23. En materia de reforma de sistemas de pensiones *"el tiempo es oro"*. Si no se toman medidas a tiempo, éstas tendrán que ser más radicales. Además, hay que considerar que las reformas en pensiones no surten un efecto inmediato, sino que empiezan a ser efectivas luego de 5 o 10 años, según el régimen, por el tema de los derechos adquiridos por personas que han cotizado a lo largo de décadas. En consecuencia, las medidas deben tomarse con razonable antelación.

24. No existe más opción que las reformas vayan encaminadas a aumentar los ingresos del RIVM y disminuir sus gastos. Es por ello que es inevitable que el país entre en una discusión con el fin de promover reformas en la edad de pensión, en el monto de las contribuciones, en el origen del financiamiento, en los montos de las pensiones y en los ingresos presupuestarios adicionales para garantizar el principal pilar de solidaridad de los trabajadores costarricenses y sus beneficiarios.

7 AGENDA PENDIENTE

1. El Estado debe promover la reforma en el RIVM a través de la CCSS, institución gestora del régimen. Esto requiere un estudio actuarial independiente, y sea creíble y que respete las técnicas y principios actuariales internacionales, con el fin de orientar las decisiones que urgen adoptarse. Estas medidas incluyen, entre otras:
   a) Acelerar el incremento en las cotizaciones obreras, patronales y del Estado.
   b) Uniformar la edad de pensión a 65 años, con independencia del sexo del contribuyente.
   c) Eliminar la posibilidad de pensiones anticipadas y reducidas.
   d) Eliminar los incentivos para afiliarse como trabajador independiente.
   e) Controlar la evasión y subdeclaración de cuotas, mediante el uso de bases de datos de instituciones públicas como el Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de Seguros.
   f) Buscar fuentes de financiamiento alternas, como la operatividad del artículo 78 de la LPT.
2. El Estado debe promover los cambios legales y constitucionales para que el RIVM sea un ente regulado y fiscalizado por la SUPEN. Eso implica darle potestades sancionatorias a la SUPEN para que en casos justificados se pueda remover al personal del más alto nivel dentro de la organización del fondo de pensiones, ante la persistencia de malas prácticas administrativas que atenten contra la sostenibilidad del fondo. Incluso, el CONASSIF debería tener la capacidad de intervenir el fondo si técnicamente se demuestra que está en problemas de solvencia actuarial y que se requieren de medidas correctivas.
3. Para controlar los problemas del riesgo corporativo, los cambios legales deben incluir la separación de los seguros de salud y de pensiones en dos instituciones distintas. La administración de estos seguros es muy distinta. En el pasado han sido comunes los conflictos de intereses, pues el seguro de salud ha sido deficitario financieramente y el de pensiones, por el momento, superavitario. Como el Estado honra sus deudas con el seguro de salud con bonos del Ministerio de Hacienda, ha sido práctica común que esos bonos sean trasladados al seguro de pensiones para obtener liquidez. Además, la Junta Directiva de la CCSS se ha especializado en temas de salud y el caso de pensiones ha quedado a cargo de funcionarios de nivel medio de la organización que persiguen objetivos distintos a la sostenibilidad del régimen.

4. Debe mejorarse la gestión de las inversiones de los recursos administrados por el RIVM. La concentración casi total en bonos del Estado hacen que en la práctica el fondo, en cuanto a su financiamiento, no se diferencie de uno con cargo a presupuesto público, pues el riesgo de impago es el mismo que se maneja en el caso del Estado. Además, a lo largo del tiempo, el Estado ha visto en el IVM un lugar muy cómodo para "parquear" su déficit, lo cual atiza los conflictos de interés de una Junta Directiva que responde a los intereses del Gobierno de turno. Una vez que se amplíen las posibilidades de diversificación de las inversiones, la institución debe procurar la profesionalización financiera de su personal para que los recursos se inviertan con el mejor provecho del fondo, dando un manejo adecuado y consciente de los riesgos financieros que se asumen.

5. El RIVM debe manejarse con total transparencia con el fin de que los afiliados conozcan la situación verdadera del fondo y tomen las previsiones del caso con suficiente antelación. La insana práctica de ocultar la insolvencia del fondo y el ocultamiento de información pueden conducir a la pobreza a muchos adultos mayores en un futuro cada vez más cercano. Esa transparencia debe incorporar indicadores de cuál es el verdadero precio del RIVM para los afiliados, con el fin de que de forma continua se estén buscando formas de controlar el costo de administrar el sistema para que los administradores puedan rendir cuentas a los afiliados.

6. Con el fin de disminuir la carga futura sobre las finanzas del Estado, en el FPJ se deben realizar modificaciones, la mayoría de índole legal, que incluyan:

   a) Establecer un tope máximo a la pensión, que sea actuarialmente justificado y que afecta a un porcentaje relevante de pensionados del régimen.

   b) Elevar la edad de pensión a 65 años, independientemente del sexo del funcionario.

   c) Establecer por lo menos 30 años de servicio para pensión por vejez, todos trabajados en el Poder Judicial.

   d) Establecer que se deben cumplir con edad y años de servicio para obtener una pensión completa por vejez. Se puede permitir que aquellos que alcancen la edad pero no los años opten por una pensión proporcional.

   e) Establecer para pensión por invalidez por lo menos 15 años de cotizaciones.

   f) Calcular el salario de referencia con base en todos los años cotizados.

   g) Establecer un porcentaje de reemplazo inferior al 100 por ciento y que sea financiable con los aportes realizados y sus rendimientos, para lo cual habría que definirlo técnicamente.

   h) Modificar el reconocimiento de tiempo de servicio en otras instituciones del estado, a menos de que el trabajador realice una liquidación actuarial para que el fondo reciba la diferencia de cotizaciones.

   i) La calificación de la invalidez debe estar a cargo de la CCSS, en la primera instancia, como sucede con los demás regímenes del sistema nacional de pensiones.

7. En RCC del Magisterio Nacional se deben empezar a discutir las reformas que requiere el régimen y el tiempo a partir del cuál se deben empezar a realizar los cambios. Con esta medida se evitan dilaciones que atentan contra la solvencia actuarial del régimen. Una medida que debe incluirse en las discusiones es a partir de cuándo se debe iniciar el aumento en la edad de pensión por encima de los 55 años, los cuales bajo los parámetros demográficos actuales es muy baja.
8. En el régimen de capitalización individual debe definirse una política de Estado que promueva la inversión de largo plazo en planes voluntarios de pensiones, que castigue el retiro anticipado de recursos y permita que los ahorros se utilicen de forma exclusiva en la adquisición de un producto diferido de pensión. La posición obtusa del Ministerio de Hacienda ha sido todo lo contrario, pues su interpretación de la LPT promueve el retiro anticipado sin el pago de impuestos y tasa la elección de productos diferidos para el retiro. La definición de los incentivos fiscales para el ahorro en fondos de pensiones voluntarios es una práctica mundial generalizada y evita que adultos mayores caigan en situaciones de pobreza, lo cual libera recursos del Estado en la atención de este grupo etario.

REFERENCIAS

Alemán, Germán y Raymundo Morales. (2009)."Principios y fundamentos de la seguridad social". *AAPAUNAM: Academia, ciencia y cultura,* Vol. 1. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp 51-56.

Arias, Rodrigo (2002). "Evaluación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y de una opción de Reforma". *Análisis retrospectivo del SIVM. Principales reformas del SIVM*. San José, Costa Rica: Dirección Actuarial de la CCSS.

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (2007). "La Capitalización Individual en los Sistemas de Pensiones de América Latina". Obtenido de: http://www.aiosfp.org

Bolaños, Fernando (2001). "Una visión diacrónica y esquemática del caso costarricense". *Estudios Nacionales 2001 sobre la Relación de Trabajo*.

Briceño, Rodrigo y David Cardoza (Setiembre-Diciembre de 1997). "Reforma a los Regímenes de Pensiones en Costa Rica". *Revista Economía y Sociedad,* Vol. 1, No. 5, pp. 119-128.

Cartín, Ronald (1991). "Estudio Actuarial del Régimen de Pensiones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes". San José, Costa Rica.

Centro Centroamericano de Población (2012). "Actualización de las tablas de mortalidad". San José, Costa Rica: Superintendencia de Pensiones.

Chaves, Ronald (2000). "Reforma al sistema de pensiones: La experiencia de Costa Rica". *Superintendencia de Pensiones*. San José, Costa Rica: Superintendencia de Pensiones.

Escrivá, José Luis; Eduardo Fuentes y Alicia García (2010). "Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica: Avances y temas pendientes". España: Pensiones & Seguros y BBVA Research.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012). "Boletín panorama demográfico de 2011". San José, Costa Rica: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2013). "Boletín anual, indicadores demográficos 2012". San José, Costa Rica: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población (2013). "Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad 1950-2050". San José, Costa Rica: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012). "Principales indicadores demográficos 1950-2011". San José, Costa Rica: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población (2008). "Estimaciones (1950-2007) y proyecciones (2008-2100) de la población de Costa Rica por sexo y edad". Actualización a mayo 2011. San José, Costa Rica: INEC.

Ionescu, Liviu y Edgar Robles (2014). "Update of IOPS Work on fees and charges". *IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision*, No.20. París, Francia: OCDE.

Jiménez, Adolfo y Francisco Jacob (2011). "Introducción a la Seguridad Social". Décima Edición. España: CEDDET.

Konkolewsky, Hans-Horst (2010). "Las pensiones y el cambio demográfico". *Perspectivas de Política Social 15*. Ginebra, Suiza: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ley N° 21 (11 de junio de 1886). "Ley General de Educación Común". Costa Rica.

Ley N° 59 (21 de agosto 1916). "Reforma Ley General de Educación Común". Costa Rica.

Ley N° 14 (2 diciembre de 1935). "Ley General de Pensiones". Costa Rica

Ley N° 34 (9 de junio de 1939). "Ley Orgánica del Poder Judicial". Costa Rica.

Ley N° 5 (16 de setiembre de 1939). "Ley de Pensiones de Empleados del Registro Público". Costa Rica.

Ley N° 148 (23 de agosto de 1943). "Ley de Pensiones de Hacienda". Costa Rica.

Ley N° 17 (22 de octubre de 1943). "Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS". Costa Rica

Ley N° 19 (4 de noviembre de 1944). "Ley de Pensiones de Empleados de la Secretaría de Fomento". Costa Rica.

Ley N° 2248 (5 de setiembre de 1958). "Ley de Pensiones del Magisterio Nacional". Costa Rica.

Ley N° 7302 (15 de julio 1992). "Régimen general de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Marco)". Costa Rica.

Ley N° 7523 (18 de agosto de 1995). "Ley Régimen Privado de Pensiones Complementarias". Costa Rica.

Ley N° 7605 (2 de mayo de 1996). "Derogación del Régimen de Pensiones de los Diputados, ley N° 7302 y Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial". Costa Rica.

Ley N° 7983 (16 de febrero de 2000). "Ley de Protección al Trabajador". Costa Rica.

Ley N° 8343 (27 de diciembre de 2002). "Ley de Contingencia Fiscal". Costa Rica.

López, Grettel y Carlos Umaña, eds. (2006). "Los Sistemas de Pensiones: Presente y Futuro". Costa Rica: Academia de Centroamerica.

Lozano, Carlos (2005). "Notas explicativas de algunos conceptos y metodologías actuariales". México: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Obtenido de: http://www.nathalactuarios.com/nathal/Documentos/NECM.pdf

Melinsky, Eduardo (2012). "Estudio Actuarial para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial - Informe Final de Valuación Actuarial". San José, Costa Rica.

Mendez, Floribel y Olga Araya (2001). "Evolución de la esperanza de vida al nacimiento en Costa Rica, 1900-2000". *Serie de estudios especiales N° 2*. Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Mesa-Lago, Carmelo (2005). "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social". Chile: CEPAL.

Molero, Juan Carlos (2013). "Seguridad Social I: Las prestaciones sociales". Obtenido de la Universidad de Navarra, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía, sitio web: http://www.unav.es/ocw/sectorpublico/pdf/tema7.pdf

Oficina Internacional del Trabajo (2001). "Principios de la seguridad social". Ginebra, Suiza: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (2001). "Administración de la Seguridad Social". Ginebra, Suiza: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (2012). "Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo". Ginebra, Suiza: OIT.

Pallavacini, Violeta, Gabriela González y Freddy Rojas (2011). "Percepción del sector empresarial sobre la formación profesional, capacitación y las relaciones laborales". En J. Weller, *Mercado Laboral y Diálogo Social en Costa Rica*, pp. 10-38. Santiago, Chile: CEPAL.

Portal de Historia de Costa Rica (2013). "Ley General de Educación Común". Universidad de Costa Rica. Obtenido el 30 de junio de 2013 de: *http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=63:leygeneduacacion&catid=8:fortestado&Itemid=2*

Procuraduría General de la República (21 de marzo de 2002). "Dictamen C-078-2002". Costa Rica.

Procuraduría General de la República (12 de octubre de 2004). "Dictamen C-287-2004". Costa Rica.

Robles, Edgar (2012). "Capacitación Escuela del Poder Judicial de Costa Rica". San José, Costa Rica: Superintendencia de Pensiones.

Rosero-Bixby, Luis, y Hernán Caamaño (1984). "Tablas de vida de Costa Rica 1900-1980". En Asociación Demográfica Costarricense, *Mortalidad y Fecundidad en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Asociación Demográfica Costarricense, pp. 7-19.

Ríos, Mario (2013). "La seguridad social". Obtenido de: http://www.monografias.com/trabajos-pdf/seguridad-social/seguridad-social.pdf

Sala Constitucional (25 de noviembre de 1999). Voto N° 9281-99. Costa Rica.

Sala Constitucional (24 de octubre de 2001). Voto N° 10817-2001. Costa Rica.

Sala Constitucional (27 de enero de 2009). Voto N° 2009-001010. Costa Rica.

Sala Constitucional (27 de enero de 2010). Voto N° 01625. Costa Rica.

Seguridad Social. Obtenido de: https://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_social

Superintendencia de Pensiones (2013a). "El sistema nacional de pensiones". Obtenido el 30 de junio de 2013 de: http://www.SUPEN.fi.cr/comunicacion/El %20Sistema%20Nacional%20de%20 Pensiones.html

Superintendencia de Pensiones (2013b). "Situación del RIVM, FPJ y RCC con corte a 2013". San José, Costa Rica.

Superintendencia de Pensiones (2014). "Situación del Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial". San José, Costa Rica.

The Economist (July 27th – August 2nd,2013). "The Unsteady States of America". Pp. 9.

Uthoff, Andras (2002). "Mercado de Trabajo y Sistemas de Pensiones". *Revista de la CEPAL*, No. 78.

Vidal, Carlos, José Enrique Devesa y Ana Lejárraga (2002). 2Cuentas Nocionales de Aportación Definida: Fundamento Actuarial y Aspectos Aplicados". *Anuales del Instituto de Actuarios Españoles*, N° 8, pp. 137-188.

Weller, Jürgen, compilador (2011). "Mercado laboral y diálogo social en Costa Rica". Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

ANEXO

Anexo 1

Resumen de modificaciones al RIVM

1990	1991	1995	1996	2000
Los asegurados se podían pensionar por vejez desde la edad de 57 años con 34 años cotizados, hasta los 65 años o más de edad con 10 años cotizados. El retiro por vejez, en el caso de las mujeres era posible desde los 55 años de edad con 34 años de servicio cotizados, hasta los 65 años de edad con 10 años cotizados.	A partir de enero del año 1991 rige una nueva reglamentación en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, mediante la cual se modificaron los requisitos de edades mínimas de retiro y de cotización para jubilación, así como el nivel del monto de la pensión. Las edades mínimas de retiro se incrementaron en un mínimo de 5 años, con lo cual se alargó el período posible de cotización y se disminuyó el tiempo de disfrute de la pensión, en ambos casos por un tiempo mínimo de cinco años.	En 1995 se reformó el beneficio correspondiente a viudez. Se estableció en la reglamentación que el viudo o viuda mayor de 60 años recibiría un beneficio del 70 por ciento del monto de la pensión del causante; un 60 por ciento si es mayor de 50 años y 50 por ciento si es menor de 50 años.	**En 1996 se adicionó el Transitorio IV al reglamento del RIVM que para las personas"...** *que se afilien al Seguro Voluntario en cualquiera de las modalidades, la incorporación al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte será optativo hasta el 31 de diciembre de 1996.* Antes de 1996, los trabajadores independientes y por cuenta propia se inscribían únicamente en el SEM.	La Ley de Protección al Trabajador (LPT), creó una nueva fuente de financiamiento para RIVM. Así como la base de cálculo de las contribuciones dejó de ser el salario total devengado por el trabajador, comenzando a regir una nueva base de cálculo igual al salario total devengado menos los aportes que el trabajador realiza al Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias. Se permite la anticipación de la edad de retiro, de conformidad con el artículo 26 de la precitada ley, para este fin, el afiliado puede utilizar los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y en línea con lo que establece el Reglamento que dicte la Junta Directiva de la CCSS. Se aprueba el uso de recursos adicionales para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de conformidad con el artículo 78 de la LPT.

1990	1991	1995	1996	2000
El beneficio por vejez se componía de un 40 por ciento del salario de referencia o promedio de los 48 salarios más altos cotizados durante los últimos 60 meses. En los casos que existía compañera o compañero o se tenían hijos menores de 18 años, o mayores de 45 inválidos, el beneficio se incrementaba en 10 por ciento o 20 por ciento del salario promedio, según se tratará de uno de los casos o de ambos. También existía un beneficio adicional de 0.125 por ciento del salario base por cada mes cotizado. El beneficio por postergación era de un 6 por ciento del salario regulador por cada año postergado. El monto de la pensión sin postergación no podía superar el 100 por ciento sobre el salario de referencia.	Los beneficios de pensión se redujeron considerablemente para las mujeres que al 31 de diciembre de 1990 tenían 50 años o menos de edad y para las nuevas generaciones de mujeres, el requisito para la jubilación a los 55 años con al menos 408 cotizaciones mensuales, se elevó a 59 años y 11 meses de edad con 466 cotizaciones mensuales. En el caso de los hombres que a la fecha indicada tenían 52 o menos años de edad y para las nuevas generaciones de hombres, el requisito para el retiro a los 57 años de edad con un mínimo de 408 cotizaciones mensuales, se aumentó a 61 años y 11 meses de edad con al menos 462 cotizaciones mensuales. Para ambos sexos el requisito mínimo de cotización para el retiro a los 65 años de edad, se elevó de 120 cotizaciones mensuales a 240 cotizaciones mensuales. Para los asegurados que no cumplieron los requisitos de edad en la fecha indicada anteriormente y que no se jubilaron dentro de los 18 meses a partir de la reforma, se crearon transitorios especiales de requisitos mínimos de edad y cotizaciones para el retiro por vejez.	Se establecieron los requisitos de edad y de cotización mínima para invalidez. En lugar de tres años de cotización se estableció una escala de requisitos mínimos que varía desde 24 o menos años de edad con un año cotizado, hasta 48 o más años de edad con 10 años cotizados. Asimismo el asegurado tenía que haber cotizado al menos12 cuotas mensuales durante los últimos dos años anteriores a la declaratoria del estado de la invalidez, si es menor de 48 años, o haber cotizado 24 cuotas mensuales durante los últimos 4 años si es mayor de 48 años. No obstante, el asegurado tenía acreditadas al menos 180 cotizaciones mensuales y se invalidaba tenía derecho al pago de la pensión.		

1990	1991	1995	1996	2000
Los partícipes del RIVM que se invalidaban debían tener al menos 3 años cotizados para acceder al beneficio. El monto de la pensión correspondiente se calculaba de la misma manera que en el caso de la jubilación, exceptuando el beneficio por postergación.	El beneficio en el caso de los riesgos de la invalidez y de vejez se estableció en un 60 por ciento del salario de referencia, más un 0,0835 por ciento de este salario por cada cuota mensual en exceso de 240 cuotas. El beneficio postergación del retiro en el caso de vejez, se aumentó después del primer año postergado, hasta un 10 por ciento por año a partir del tercer año, sin que el monto total de pensión con postergzación pudiera superar el 125 por ciento del salario regulador.	Con esta reforma también se adicionó al reglamento el Transitorio IV para permitir el retiro por vejez a los 65 años de edad con menos de 10 años cotizados, con lo cual aumentó el número de casos nuevos de pensión por vejez y por consiguiente los costos.		
En el caso de muerte de un pensionado o de un afiliado activo con 24 o más cotizaciones mensuales, tenían derecho a pensión el viudo inválido, la vida dependiente, los hijos y ciertos casos los padres y hermanos.				
El monto de la pensión en el caso de muerte de un trabajador activo, se calculaba de forma similar que en el caso de invalidez. El beneficio para la viuda o viudo de 55 años o más de edad era de un 70 por ciento del monto de la pensión del fallecido; si era menor de 55 años e inválida o madre recibía un 60 por ciento de ese monto. En el caso de huérfanos, padres, hermanos se aplicaba un beneficio por cada persona equivalente al 30 por ciento del monto de la pensión. El beneficio total por caso no podía sobrepasar el 100 por ciento del monto de la pensión del causante.				
En todos los riesgos, el beneficio incluía el derecho al pago del treceavo mes, atención médica pagada por el RIVM y revalorización semestral de la pensión de conformidad con las posibilidades financieras y los índices inflacionarios.				

Fuente: "*Evaluación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y de una opción de Reforma. "Análisis retrospectivo del SIVM". "Principales reformas del SIVM".* Elaborado por M.Sc. Rodrigo Arias López. Dirección Actuarial de la CCSS. Diciembre de 2002.