

REFORMA A LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN COSTA RICA

“La política económica afecta al bienestar de la gente, y su éxito o fracaso en alcanzar los objetivos sociales es, al final de cualquier análisis, la única cuestión que importa”.

J. C. R. Dow

Rodrigo Briceño Briceño

David Cardoza Rodríguez

Docentes e Investigadores de la Escuela de Economía,
Universidad Nacional, Heredia.

Resumen

Desde inicios de la década de los ochenta el tema de la reforma a los sistemas de pensión en América Latina ha sido fuente de las más diversas polémicas. La disyuntiva entre los conceptos de solidaridad y subsidiariedad que persiguen estos sistemas ha puesto en boga diferentes mecanismos para paliar la crisis en el área de la seguridad social. En el presente artículo se analizan de forma sucinta algunas de las principales características que ha asumido el proceso de reforma de los sistemas de pensión en América Latina, donde el ejemplo más notable ha sido el caso de Chile. Luego se hace referencia al proceso de reforma que se ha aplicado a los diferentes regímenes de pensiones existentes en el país. El énfasis se pone en los regímenes de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social y en el del Magisterio Nacional por ser los de mayor participación relativa, tanto en lo que respecta a funcionarios cotizantes como pensionados.

Introducción

En una de sus recientes publicaciones acerca del tema de la seguridad social “Adverting the Old age Crisis” el Banco Mundial manifiesta que existe una tendencia, sobretodo en los países desarrollados, de envejecimiento de la población. Esto significa que la relación entre contribuyentes y pensionados empezará a decaer en los próximos años lo que ocasionará una nueva crisis en los distintos sistemas de pensiones. El deterioro de la relación activo/pasivo o cotizante/beneficiario, es uno de los elementos que con mayor frecuencia se analizan en los diferentes debates en torno a la relación de los sistemas de jubilaciones y pensiones, y en cuanto a sus posibilidades de reforma.

Ante esta situación el Banco Mundial sugiere la formación de un esquema de 3 pilares para el financiamiento de las pensiones:

- Un pilar público, administrado por el estado, que garantice el acceso a una pensión mínima a cualquier persona.
- Un pilar complementario, administrado por un ente público o privado basado en un sistema de capitalización individual de los fondos y bajo regulación estatal.
- Un pilar privado, basado fundamentalmente en la capacidad de ahorro propia del trabajador.

En la década actual muchos de los países latinoamericanos han vivido un proceso de reforma a

sus sistemas de pensiones¹. La mayoría de los sistemas de pensión de América Latina y el Caribe se caracterizan por ser de naturaleza contributiva y administrados por el sector público. Estos sistemas operan ya sea bajo una fórmula de reparto simple (caso del Magisterio), donde las pensiones de los trabajadores jubilados se pagan con las contribuciones de los trabajadores aún activos, o con algún arreglo de prima media escalonada (IVM), donde se constituye (con las contribuciones) una reserva parcial para el pago de las futuras pensiones.

Fundamentos teóricos y empíricos de la reforma del sistema de pensiones

En los últimos seis años, el tema de política social más debatido en América Latina ha sido la reforma de las pensiones de seguridad social. Gran parte de este debate ha sido motivado por la comprensión de que debido a las tendencias demográficas cambiantes, será imposible mantener los niveles actuales de los sistemas de pensiones. El punto de partida de la mayoría de los trabajos sobre seguridad social y ahorro, se sustenta en la teoría del ahorro en el ciclo vitalicio, que sugiere que las decisiones de consumo y ahorro de los individuos se basan en consideraciones vitalicias. Esto quiere decir, que durante su vida las personas ahorran cierta cantidad de su renta a fin de acumular riqueza que les permita financiar su consumo durante la jubilación. Estos fondos se pueden invertir hasta que llegue el momento de utilizarlos, contribuyendo así a aumentar el stock de capital de la sociedad.

Debe recordarse que la teoría del crecimiento económico asigna un papel central al ahorro público y privado en el proceso de financiamiento de la inversión y de la formación de capital. Así, en la medida en que se puedan alcanzar las metas del crecimiento económico, será factible generar el volumen de recursos financieros internos y las condiciones necesarias para reactivar la inversión. En este contexto, es conveniente retomar la hipótesis que propone como lineamiento fundamental de acción el fortalecimiento de los mecanismos de financiación del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno. No obstante, la aceptación casi generalizada de que un sistema de pensiones privatizado impacta favorablemente la

formación de ahorro privado y consecuentemente la de capital son parte del sustento teórico del pensamiento

económico.

Las perspectivas de análisis más influyentes y prometedoras en la determinación de las interrelaciones entre seguridad social y ahorro privado son: El Modelo de Ciclo de Vida y la Perspectiva de las Transferencias Intergeneracionales.²

La propuesta teórica del modelo de ciclo de vida cita que la existencia de programas de seguridad social probablemente depriman sustancialmente la tasa agregada de ahorro privado. Según Feldstein (1979), la magnitud de esta reducción dependerá del tamaño del programa de seguridad social. Un programa muy grande de beneficios de seguridad social tendrá un efecto negativo, potencialmente más grande sobre el ahorro individual, que uno pequeño³. Lo que supone este argumento es que un individuo que sabe que al momento de pensionarse recibirá una cantidad de beneficio tal que le permitirá mantener constante su nivel de consumo, no tendrá mayor incentivo para mantener un nivel de ahorro considerable durante sus años de trabajador activo; es decir, el efecto previsión para el retiro será muy pequeño o inexistente. Por contra partida, un trabajador que sabe que al momento de jubilarse recibirá una cantidad de beneficios muy pequeña, optará por el incentivo de ahorrar durante sus años como trabajador activo. Más aún, lo que se ha venido argumentando en los últimos años es que los programas de seguridad social están ampliamente descapitalizados, es decir no acumulan activos que les permita cumplir con sus obligaciones futuras en la manera que si lo haría un sistema de pensiones privadas.

La perspectiva de las transferencias intergeneracionales menciona que lo que se busca es el proceso de acumulación de riqueza para transferirla a las generaciones futuras. Kotlikoff y Sumner (1981) definen la edad adulta a partir de los 18 años y tratan todos los pagos, ya sea en efectivo o especie (incluyendo el pago de la educación), hechos por los padres para sus hijos mayores de 18 años como una transferencia intergeneracional⁴. De acuerdo a lo citado anteriormente, los individuos reciben herencias y entonces actúan como administradores de esa

riqueza hasta que ellos mismos la transmiten a sus herederos. La buena o mala administración de la riqueza bajo esta modalidad dependerá de la moralidad

¹ Los casos más notables son los de Chile, Perú, Colombia, Uruguay, Argentina y México.

² Juan José Mendoza Alvarado. (1997).

³ Ibid. pág. 45

⁴ Economics Perspectives. (1988).

y el honor de los individuos, y por lo tanto no es un asunto de maximización de la utilidad económica.

Los planteamientos teóricos anteriormente citados permiten señalar que parte de la iniciativa de las reformas al sistema de seguridad social y específicamente al sistema de pensiones, están argumentadas en la necesidad de incrementar el volumen de recursos internos que coadyuven al buen funcionamiento de la economía, con la creencia generalizada que un sistema de pensiones privado estimula al ahorro, tomando como punto de referencia la experiencia de las reformas chilenas, elemento a tomar en cuenta para nuestro país, sobre todo en momentos de la actual situación económica.

La crisis económica y de la seguridad social, combinada con los programas de ajuste estructural, ha promovido el interés activo de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos introdujeron objetivos económicos financieros, alegando que los sistemas de pensiones públicos adolecen de graves defectos como: altas contribuciones sobre los salarios, evasión y mora, asignación inadecuada de recursos fiscales, inversión ineficiente y pérdidas de oportunidades para aumentar el ahorro, estímulo al déficit fiscal y a la inflación y con todo esto, un impacto negativo al crecimiento económico, la productividad y el empleo.

El Banco Mundial sostiene que la administración privada es superior a la pública⁵, porque la competencia entre las administradoras privadas de pensiones para atraer a los asegurados aumenta la eficiencia, reduce el costo administrativo y maximiza el rendimiento de la inversión, siempre que haya acceso a la información, transparencia y un marco regulador-supervisor adecuado⁶.

La reforma de pensiones que se llevó a cabo en Chile (1981) ha ejercido una notable influencia sobre el resto de los países de la región, aunque la

mayoría se hayan apartado de la constitución de un sistema privado de administración de las pensiones, basado totalmente en la capitalización individual

como el establecido en dicho país. Generalmente se ha optado en la región por la presencia (al menos

temporalmente) de un sistema contributivo administrado por el sector público y un sistema de capitalización individual, administrado preferencialmente por el sector privado⁷.

Estas reformas han tratado de dar respuesta a las deficiencias y debilidades que a lo largo del tiempo han presentado los sistemas públicos tales como los bajos niveles de cobertura, las grandes desigualdades entre trabajadores, sectores y regiones, además de los persistentes desequilibrios financieros.

El caso de Costa Rica

En Costa Rica el proceso de reforma a los sistemas de pensión se empezó a desarrollar entre los años de 1990 y 1992, teniendo como principal acción hacer más estricto el acceso a las pensiones a través del respectivo aumento en las contribuciones. En la actualidad se busca la forma de adaptar el esquema propuesto por el Banco Mundial, para lo cual se tienen en Asamblea diversos proyectos como el del ahorro para la vejez, que lo que pretenden es en alguna medida fortalecer los sistemas de pensiones existentes, y dar cabida a nuevas formas de financiamiento de las mismas. En realidad los objetivos que se busca alcanzar son los de racionalizar los beneficios y los criterios de elegibilidad para garantizar la viabilidad financiera en el largo plazo.

Uno de los principales problemas que se le achacan a los sistemas de pensiones en América Latina es el de la existencia de diferentes opciones para distintos segmentos del mercado de trabajo. Costa Rica no es la excepción en este sentido. Existen aproximadamente 12 regímenes especiales de pensiones entre los que se encuentran: Magisterio, Hacienda, Correos y Telégrafos, etc. Aunque muchos de ellos ya han sido cerrados (es decir, ningún nuevo funcionario puede incorporarse a dichos regímenes) por un sinnúmero de situaciones, ya sea de orden legal o financiero, la existencia misma de estos regímenes, en la mayoría de los casos excluyentes, han llegado a afectar la movilidad de la mano de obra entre ocupaciones (la afirmación anterior es patente en el caso del Régimen del Magisterio Nacional).

Por otro lado está el problema de que los beneficios otorgados por estos regímenes tienen escasa o ninguna correspondencia con lo aportado por el individuo durante su vida laboral. En algunos casos esto se debe a la forma de cálculo de los beneficios. Por ejemplo, si un régimen de pensiones toma como salario base de referencia para el cálculo de la pensión

⁵ En general, los regímenes contributivo y no contributivo de la CCSS constituyen en muchos aspectos una negación a esto, y reflejan un relativo éxito de la seguridad social costarricense.

⁶ CEPAL. (1996).

⁷ BID (1996)

un promedio salarial nominal de los últimos cinco años laborados existirá una tendencia (más aún en el caso de que el control administrativo sea muy débil) a reportar salarios más altos en este período. Lo contrario sucederá en los años previos a esa etapa, ya que prácticamente esos salarios devengados y reportados no se tomarán en cuenta para el cálculo de la pensión. En Costa Rica esto se aúna a la tendencia de los patronos de no cancelar a tiempo sus cuotas correspondientes como patrono y que han generado un enorme pasivo principalmente

con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), morosidad estimada en unos 13,500 millones de colones (ver el Financiero, octubre 1997).

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) constituye el sistema de pensiones más amplio que tiene el país y es de carácter obligatorio para todos los asalariados (el mayor número de pensionados se encuentran cubiertos por este régimen según el cuadro N° 1), tanto del sector público como del privado, con excepción de los asalariados públicos adscritos a otros regímenes obligatorios. Otorga beneficios en dinero y en especie; los beneficios en dinero se adquieren mediante una pensión que cubre las contingencias de invalidez, vejez o muerte; los beneficios en especie se obtienen a través del acceso a los servicios médicos y hospitalarios de la CCSS.

Cuadro N° 1
Población pensionada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
según tipo de riesgo y relación con los cotizantes: 1976, 1980, 1990-1996

Riesgo y relación	1976	1980	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total pensionados	12462	22783	42549	62601	67185	74456	77370	82773	87054	93189
Invalidez	3733	7668	14594	21542	22775	24802	26027	27388	28627	30325
Vejez	25115	5196	11767	20367	22645	25583	27266	28926	30306	32308
Muerte	6214	9919	16188	20692	21765	24071	24077	26459	28121	30556
Distribución relativa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Invalidez	30	33.7	34.3	34.4	33.9	33.3	33.6	33.1	32.9	32.5
Vejez	20.1	22.8	27.7	32.5	33.7	34.4	35.2	34.9	34.8	34.7
Muerte	49.9	43.5	38	33.1	32.4	32.3	31.1	32	32.3	32.8
Relación cotizantes / pensionados	23	17.4	9.6	8	7.6	7.3	7.4	7.2	6.9	6.6

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social. Dirección Actuarial. Anuario Estadístico 1996.

Existe también un Régimen no contributivo de Pensiones que otorga los beneficios de pensiones a aquellas personas en estado de extrema pobreza y para el cual no es un requisito el haber cotizado previamente, se les otorga una pensión mínima con la que se espera puedan cubrir al menos sus necesidades básicas.

Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional

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 (cuadro N° 2). En el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional encontramos dos grupos diferenciados de contribuyentes: los del régimen de reparto y los del régimen de capitalización.

Régimen de Reparto

En un régimen de reparto los aportes por lo general son definidos y los beneficios también, aunque esto no implica que los beneficios estén vinculados actuarialmente con los aportes, razón por la cual en muchas oportunidades el Estado ha debido participar con frecuencia en su financiamiento, de manera extraordinaria. Mediante este sistema de financiamiento, las pensiones que se pagan hoy son costeadas por los ingresos que durante el mismo periodo operativo son recaudados. En otras palabras las cotizaciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados, de manera que opera una especie de traslado de los costos entre generaciones, lo que permite una cierta redistribución del ingreso entre ellas tanto como al interior de cada generación. Bajo esta modalidad no se constituyen reservas (a lo sumo una pequeña para contingencias). Por esta razón es importante la participación de una cantidad significativa de trabajadores activos en el régimen, de manera que los ingresos provenientes de sus contribuciones permitan enfrentar los gastos derivados de las pensiones en curso de pago.

Régimen de Capitalización

En un régimen de capitalización las cotizaciones de los trabajadores activos no se destinan a pagar las pensiones en curso de pago, sino que esas contribuciones sirven para constituir un fondo

individual o colectivo cuyos rendimientos sirven para sufragar la pensión futura de los afiliados al plan. Lo que ocurre entonces es que las cotizaciones de los trabajadores activos se capitalizan para en el futuro poder pagar su propia pensión. En este tipo de regímenes no hay redistribución del ingreso entre generaciones ni al interior de ellas. Como en este régimen se crean reservas en cuentas individuales o colectivas, su viabilidad no depende de la cantidad de afiliados, como ocurre con el de reparto, pero esa cantidad debe ser suficiente para hacer manejables los gastos administrativos.

Reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

Desde sus orígenes el sistema de financiamiento de las pensiones del Magisterio Nacional fue un sistema de reparto, sin embargo debido a la tasa de crecimiento acelerada de la población pensionada, los bajos porcentajes de cotización, el bajo crecimiento de la población activa, la inexistencia de reservas financieras suficientes para cubrir contingencias conllevaron al colapso prematuro del sistema, siendo necesaria la participación subsidiaria del Estado quien además de sus aportes en calidad de Estado y empleador debió efectuar un aporte adicional para paliar el creciente déficit del sistema. Todo lo anterior hizo patente la necesidad de efectuar una reforma a dicho régimen.

Cuadro N° 2
Población pensionada en Regímenes Especiales: 1986, 1990-1996

Régimen	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	13789	23604	30260	31461	33528	36312	37915	39533
Beneméritos	2	1	8	7	5	4	3	3
Correos y Telégrafos	1043	1396	1553	1762	1772	1820	1824	1828
Derechos y Músicos	164	176	395	385	385	396	375	363
Gracia	1389	1840	1872	2008	2011	2107	2000	1943
Expresidentes	5	6	10	112	13	13	14	13
Hacienda	1783	4611	4308	4322	4403	5671	6254	6862
Magisterio	7209	12000	17505	18488	18831	20009	21076	21685
Obras Públicas	1474	2613	3525	3532	3850	4031	3979	4010
Registro Público	130	308	441	336	334	364	355	354
Víctimas de Guerra	279	337	348	335	326	321	298	284
Ferrocarril	311	316	295	274	296	293	274	296
Guerra no Contributiva^{1/}	0	0	0	0	1299	1280	1460	1889
MAGÓN^{2/}	0	0	0	0	3	3	3	3

1/ A partir de 1993 se trasladó la administración del Régimen de Guerra no Contributivo de la CCSS a la Dirección Nacional de Pensiones.

2/ A partir de 1993 las pensiones MAGÓN se trasladaron del Régimen No Contributivo a la Dirección Nacional de Pensiones.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto.

Las reformas pretendían en primera instancia reducir los innumerables beneficios ofrecidos y aumentar los porcentajes de cotización para así poder encontrar un equilibrio en las finanzas del sistema. Sin embargo, este esfuerzo por sí sólo no sería la solución, ya que si el sistema de reparto permanecía abierto los problemas suscitados podrían volver a presentarse en el futuro. Dentro de la concepción teórica de un sistema de reparto la conformación de reservas previsorias no está estipulada por ninguna parte y es este aspecto el que acarrea la mayor cantidad de problemas. Una primera solución a este problema vino dada por la creación del Sistema de Capitalización administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el consecuente cierre del régimen de reparto.

Con respecto a los beneficios que serían reformados, el más importante era el que se refiere a la llamada tasa de remplazo. Históricamente ésta correspondió al 100% de un salario base, se definiera éste de acuerdo al último devengado o a un promedio de determinado número de salarios. Para el régimen de reparto esta tasa se redujo a un 80% del salario de referencia (promedio de los mejores cuarenta y ocho salarios de los últimos sesenta meses cotizados) y adicionalmente se estableció un requisito de cotizaciones para pensionarse que contempla un mínimo de cuatrocientas cuotas mensuales. En el caso del régimen de capitalización la tasa de reemplazo se calcula como un 60% del salario de referencia (promedio de todos los salarios actualizados por el Índice de Precios al Consumidor del Área Metropolitana) para las primeras doscientas cuarenta cuotas y un incremento de un 0.1% por cada cuota adicional a las anteriores. Tomando en cuenta los requisitos actuales que plantea el reglamento de la CCSS, ambos sistemas (capitalización e IVM) pensionan a sus afiliados con una misma tasa de reemplazo (alrededor de un 75% del salario de referencia). Estas y otras reformas entraron en vigencia con la publicación de la Ley 7531 del 15 de julio de 1995 y reglamentadas mediante el decreto N° 25109-MP-H-MTSS del 10 de mayo de 1996.

Traslado del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional al Seguro de IVM de la Caja Costarricense del Seguro Social

Como parte de la reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional impulsada por el gobierno se planteó la posibilidad de que los contribuyentes a dicho Régimen pudiesen

trasladarse voluntariamente al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social. La medida pretendía alivianar un poco la elevada erogación que el Estado efectuaba para poder brindar los beneficios estipulados a los funcionarios ya jubilados o muy próximos a hacerlo. Teóricamente se planteó que el costo de efectuar el traslado de un gran porcentaje de los cotizantes a ese Régimen sería menor que el gasto que el Estado debería efectuar por concepto de transferencias para cubrir los déficits permanentes del sistema.

La posibilidad de efectuar este traslado se planteó en la Ley 7531 (15 de julio de 1995), donde se legisla la reforma al Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional. A partir de esa publicación empezó a efectuarse el traslado, sin embargo éste no sería efectivo totalmente hasta que no se publicase el reglamento respectivo. Aunque aquellos que efectuaron su traslado comenzaron a cotizar para el Seguro de IVM, las diferencias cotizadas en exceso para el sistema inicial permanecían en un estado de reposo.

El 30 de mayo de 1997 en el Alcance N° 28 a la Gaceta N° 103 se publicó el reglamento del traslado. Bajo las condiciones ahí establecidas se plantea que todo trabajador perteneciente al régimen del Magisterio Nacional que hubiese efectuado su traslado antes de esa fecha contaba con un período de dos meses para “perfeccionar” su traslado. Es decir, en ese período el trabajador podía arrepentirse y permanecer en su régimen original, o por otro lado debía indicar en que OFP deseaba que se le depositaran las diferencias por cotizaciones obreras. Este depósito tendría lugar dentro de los tres meses siguientes al “perfeccionamiento” del traslado.

El cálculo de las cantidades que serán trasladadas a las OFP's lo llevó a cabo la CCSS, siguiendo el siguiente criterio: se consideran todos los salarios devengados por el educador en el Magisterio Nacional (en el caso del sector público esto se obtiene a través de la sección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda; en el caso de las Universidades y Centros Privados de enseñanza el proceso lo realizarían los departamentos de recursos humanos correspondientes). Con base en las cuotas efectivamente cotizadas se calcula la diferencia entre lo cotizado al Magisterio y lo que debería haberse cotizado para la CCSS. A esta diferencia se le aplica una tasa de interés que para el régimen de reparto corresponde al rendimiento promedio anual que obtienen las reservas de IVM incluida la deuda del

Estado y para el régimen de capitalización corresponde al rendimiento promedio anual del Fondo de Capitalización de la Junta de Pensiones, para de esa forma traer las cantidades a valor presente (es decir se reconoce el efecto inflación). Así, se destina lo correspondiente a las cuotas de la CCSS y la diferencia se deposita en una OFP.

Una de las razones que mayor influencia ejerció para que los educadores se trasladaran de Régimen fue la huelga que se presentó en ese año y en la que la mayoría de ellos concuerda sufrieron un gran fracaso.

Por otra parte se pueden citar otras causas que motivaron el traslado:

- Incertidumbre de los funcionarios ante la estabilidad financiera del Régimen

Desde sus inicios el porcentaje de cotización que proporciona el trabajador ha ido en aumento. Así se tiene que en el sistema de reparto la cotización se mantuvo en un 5% hasta el mes de noviembre de 1991; a partir de este mes y hasta el 13 de julio de 1995 la cotización aumentó a un 7%. A partir del 14 de julio de 1995 el porcentaje cotizado se calcula con base en un rango determinado de acuerdo a los salarios devengados.

- Hasta dos veces la base cotizante, con el diez por ciento (10%) de su salario o pensión.
- Sobre el exceso de lo establecido en el acápito anterior y hasta cuatro veces la base cotizante, con el doce por ciento (12%) de su salario o pensión.
- Sobre el exceso de lo establecido en el acápito anterior y hasta seis veces la base cotizante, con el catorce por ciento (14%) de su salario o pensión.
- Sobre el exceso de lo establecido en el acápito anterior y hasta el monto máximo de pensión, con el dieciséis por ciento (16%) de su salario o pensión.

Por base cotizante se debe entender el salario base más bajo pagado por la Administración Pública (que varía cada semestre) y el monto máximo de pensión corresponde al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con treinta anualidades y dedicación exclusiva.

Debe tenerse presente también que en el año de 1992 al publicarse la Ley 7302 o Ley Marco de

Pensiones se cierra la entrada al Régimen de Reparto del Magisterio y se crea el Régimen de Capitalización, en parte para solventar los crecientes déficits que enfrentaba el primero.

Ya que el régimen de reparto cuenta con una cantidad de contribuyentes relativamente pequeña, se presume por parte de los individuos que el financiamiento del mismo tendrá que correr en su mayoría por cuenta de las cotizaciones que ellos efectúan, las que de acuerdo a lo ya mencionado presentan una tendencia alcista en los últimos años.

- Los porcentajes de cotización de la parte obrera en el Seguro de IVM de la C.C.S.S. son menores que los del Régimen del Magisterio.

Actualmente para el régimen de reparto la cotización establecida es la del rango mencionado anteriormente. Para el caso del régimen de Capitalización la cotización obrera es de un 8% (en realidad es de un 5,75% para el régimen mismo, sin embargo por Ley se estableció que debería cotizarse un 2,25% adicional durante 10 años como una contribución solidaria para el régimen de reparto). La cotización obrera establecida en IVM es de un 2,5% para todos los trabajadores, por lo que al trasladarse los educadores a este régimen estarían incrementando su ingreso disponible en un determinado porcentaje de sus salarios. Esta decisión se ha tomado independientemente de que se incremente el número de años por trabajar.

- Posibilidad de acceso a una pensión complementaria

Al establecerse la posibilidad de traslado se determinó que las diferencias cotizadas en exceso serían trasladadas hacia una Operadora de Fondos de Pensiones Complementarias (OFP). Esto origina (sobretudo para las personas que pertenecen al régimen de reparto⁸) una especie de extracontribución para su pensión complementaria, que en otras condiciones no existiría. Las diferencias cotizadas serían calculadas únicamente de acuerdo a los porcentajes de cotización obrera en ambos regímenes.

- Desconfianza ante las reformas futuras al régimen.

⁸ Esto porque la mayoría de dichos funcionarios tienen muchos años laborados (y por ende cotizaciones) a su haber.

Las reformas a este régimen aún no concluyen. De hecho los actuales candidatos a la presidencia de la República ya realizaron sus planteamientos con respecto a este tema. Este es un tema sumamente espinoso sobretodo en víspera de las elecciones ya que el apoyo de este gremio es importante para un virtual triunfo.

- Presencia de criterios similares para el disfrute de la pensión en IVM y en el régimen de capitalización.

La diferencia más importante que se presenta en estos sistemas es que para el Seguro de IVM el tiempo laborado necesario para poder acceder a los beneficios de una pensión se incrementa en cinco años.

Sin embargo, con respecto a otras características tales como porcentaje de reemplazo, requisitos para pensiones por viudez, orfandad, etc. las condiciones son similares en ambos sistemas.

Ante esta situación algunos de los pertenecientes al régimen de capitalización optan por trasladarse a IVM ya que a pesar de que tengan que laborar más, van a ver reducidas las cuotas obreras cotizadas y por otro lado la diferencia cotizada en exceso les será depositada en una OFP.

Un recuento preliminar del número de funcionarios trasladados es el siguiente:

Cuadro N° 3
Traslado Magisterio - IVM

	Ya trasladados	Regresaron a Magisterio	Trasladados por primera vez	Total
Ministerio de Educación Pública	5500	1060	210	4650
Universidad de Costa Rica	1775	318		1457
Universidad Nacional	1111	94		1017
Universidad Estatal a Distancia	417	28		389
Instituto Tecnológico de Costa Rica	511	30		481
CONARE	33	0		33
TOTAL	9347	1530	210	8027

Fuente: Ministerio de Educación

En el cuadro anterior se puede apreciar que la cantidad de educadores que decidieron regresar al Régimen del Magisterio Nacional representa apenas un 16% del total ya trasladado a partir de la promulgación de la Ley. Sin embargo, es de destacar que también hubo en este período un traslado por primera vez de 210 educadores lo que compensa en alguna medida el regreso de aquellos. Por otra parte, hay que recordar que la posibilidad de trasladarse al Régimen de IVM quedó abierta y que esta cantidad podría aumentar en los próximos meses.

Es de destacar que la mayor cantidad de educadores que decidieron regresar a su régimen pertenecen al Ministerio de Educación Pública y de estos el mayor porcentaje pertenece al régimen de reparto (795 trabajadores). Esto es hasta cierto punto lógico ya que la mayoría de los funcionarios de reparto que se habían acogido a la opción de traslado se veían más beneficiados con los requisitos de pensión del sistema de reparto y por ende aunque a la hora de regresar se les generaba una deuda que debían cancelar en un plazo determinado, era un sacrificio que debía asumirse con tal de poder tener acceso a dichos beneficios.

Uno de las principales desventajas que se les presentaba a las personas que se encontraban en esta situación era el de la deuda adquirida. En un principio se había determinado, a través del Ministerio de Hacienda, que el plazo máximo para pagar la misma era de dieciocho meses; sin embargo, por diversos cuestionamientos se decidió ampliar el plazo a cinco años, pero aplicándole una tasa de interés según lo contemplado en el artículo 74 de la Ley 7531 (contempla la aplicación de una tasa de interés que no podría ser inferior a la establecida en el artículo 1163 del Código Civil ni superior a la tasa básica).

Otra de las reformas que fueron puestas en práctica fue que los funcionarios administrativos serían incorporados de una vez al Régimen de IVM, es decir quedan sin opción de acceder a los requisitos que otorga el Régimen del Magisterio.

Aunque a primera vista el régimen de IVM se presenta como una panacea para los educadores (desde el punto de vista del incremento del ingreso disponible) esto no es del todo cierto, ya que está en ciernes la reforma al reglamento del mismo. Uno de los principales aspectos a ser modificados será el de la edad de retiro para tener acceso a la pensión por vejez,

ya que a pesar de estar reglamentada en 65 años actualmente, aún existe la posibilidad de efectuar el retiro anticipado (entre los 60 y 62 años). Con la posible reforma se aplicaría una especie de castigo al efectuarse un retiro anticipado y se premiaría (por medio de beneficios adicionales) a aquellos que postergaran su jubilación.

Conclusiones

El tema sobre la reforma a los regímenes de pensiones seguirá en ardua discusión en los próximos años, sobretodo con la incorporación de objetivos económicos a las pensiones; así como el debate sobre éstos y los tradicionales objetivos sociales.

Con los planteamientos a la reforma antes mencionados, la nueva ley aumenta las obligaciones para tener un derecho a una pensión, lo cual encierra una expectativa e incertidumbre por parte de los contribuyentes a tratar de no cometer errores sistemáticos al predecir el futuro de la última etapa de su vida. En la medida en que se reduzca la asimetría de la información de los agentes económicos las decisiones del presente no afectarán las generaciones futuras.

El aspecto económico-financiero debe prevalecer, pero no debe olvidarse la función vital que representa el criterio de la seguridad social. Aunque en ciertos casos este criterio ha sido asumido erróneamente como subsidiariedad del Estado para con ciertos grupos de la población, deben retomarse los principios originales que sustentan la base ya construída del sistema de seguridad social costarricense y de ese modo avanzar hacia nuevas metas en dicho ámbito.

Referencias Bibliográficas

BID. (Noviembre 1996). **Progreso Económico y Social en América Latina Informe 1996: Como organizar con éxito los servicios sociales.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C., U. S. A.

Juan José Mendoza Alvarado. (Junio 1997). **La Reforma al Sistema de Pensiones en México. Un apunte analítico sobre seguridad social y ahorro.** Revista Economía Informa. Facultad de Economía, UNAM. México.

Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. (1996). **Reglamento general del Régimen de Capitalización establecido en el título II de la ley # 7531 del 10 de julio de 1995.** San José, Costa Rica.

La Gaceta. (Mayo 1996). **La Gaceta # 89.** San José, Costa Rica.

La Gaceta. (Julio 1995). **Alcance # 27 a La Gaceta # 133.** San José, Costa Rica.

Mesa-Lago Carmelo. (Diciembre 1996). **Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales.** Revista de la CEPAL # 60. Santiago de Chile.

MIDEPLAN. (1997). **Principales Indicadores Sociales de Costa Rica.** San José, Costa Rica.

ROSE, Harvey S. (1994). **Manual de Hacienda Pública.** Barcelona, España. Editorial Ariel, S.A.

SHEETAL K. Chand and Jaeger, Albert. (December 1996). **Aging Populations and Public Pension Schemes.** Occasional Paper # 147. International Monetary Fund. Washington, D.C., U. S. A.

UTHOFF, Andras. (Agosto 1995). **Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina.** Revista de la CEPAL # 56. Santiago de Chile.