

## EL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y LA REFORMA DE PENSIONES

**Ludovico Feoli**  
Economista

---

El tema de pensiones es complejo y de múltiples dimensiones. A pesar del consenso logrado en el Foro de Concertación existen criterios divergentes sobre muchos aspectos relacionados con la situación actual de las pensiones en Costa Rica, las perspectivas futuras y las posibilidades de resolución.

No obstante, algunos aspectos sobresalen por encima del debate como por ejemplo la magnitud del daño causado al sistema de pensiones por la ausencia de un adecuado esquema de contrapesos y controles que evitaran su mala administración. En la propia naturaleza institucional del régimen público estaba el germen que permitiría un manejo inadecuado de los fondos de reserva y la manipulación de las edades de retiro. Algunas estimaciones presentadas a la Comisión de Concertación señalan que la inversión de las reservas de pensiones a tasas reales negativas durante los años 80 lo redujeron de 300 a 100 mil millones de colones mientras que la reducción de la edad de retiro podría haber representado una pérdida de ingresos de 170 mil millones adicionales.

Pero más aún, la naturaleza del régimen llevó al establecimiento de una madeja de esquemas especiales con privilegios odiosos e inmorales que no sólo atentaron contra el sistema, sino además engrosaron el déficit fiscal y la deuda interna. En los regímenes de pensiones especiales con cargo al presupuesto el Estado paga la diferencia entre los gastos y los ingresos corrientes. Actualmente existen tres pensionados por cada trabajador activo y el gobierno financia un 90% de los gastos de esas pensiones. A raíz de la revalorización de los beneficios los gastos de estos regímenes crecen a tasas del 40% anual. Mientras que el número de pensionados crece en sólo un 2% la pensión promedio se expande a niveles del 42%, lo que significa que un menor

número de beneficiarios concentran una mayor proporción de los beneficios. Para el año 2015 el número de pensionados por trabajador activo en esos regímenes llegará a 15, alcanzando un déficit superior a los 21.000 millones de colones o sea, más del 20% del déficit fiscal actual y el equivalente al costo de 10.000 aulas nuevas de escuela primaria. Todo esto para un conjunto de beneficiarios que no pasan del 0,3% de la población económicamente activa.

Pero igualmente sobresaliente ha sido establecer que, aun si el manejo de los fondos hubiera sido ejemplar y el régimen se hubiera mantenido uniforme, si no se hubieran dado abusos y malas decisiones, todavía enfrentaríamos la necesidad de una reforma. Tal vez tendríamos más tiempo. Pero irrefutablemente tendríamos que hacer algo. Por ejemplo, las diferencias en los montos de las reservas citadas anteriormente, que hubieran resultado en una reserva actual de aproximadamente 480 mil millones de colones, podrían habernos generado un ahorro de ocho años adicionales, a lo sumo, antes de que el régimen actual se desfinanciera, en comparación con el fondo de reserva actual. Esto es porque nuestra población, al igual que la del resto del mundo, está viviendo más y reproduciéndose menos. El resultado es un mayor número de ancianos en la sociedad con una base de trabajadores activos proporcionalmente menor. La población de 60 años o más pasará de un 6,4% en 1990 a un 18,2% en el 2050, lo que implica que de 15 pensionados por cada 100 trabajadores pasaremos a 36 pensionados por cada contribuyente en el año 2040.

El régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) se diseñó bajo las condiciones sociales y demográficas imperantes hace 50 años – la evolución de esas condiciones demandan un rediseño del sistema.

Hay más que criticarle al sistema vigente. Por más que creamos en la magnanimidad de nuestro régimen social, lo cierto es que en Costa Rica la mitad de la población económicamente activa está fuera del sistema de la CCSS. Un número igualmente importante de ancianos pobres carecen de pensión. Esto es particularmente preocupante en una sociedad en donde la familia ha perdido gran parte de su fortaleza tradicional como núcleo de organización social.

El régimen de la Caja también se ha visto presa de una crónica evasión por parte de los contribuyentes, manifiesta en la subdeclaración y la morosidad tanto como en la abierta evasión de la obligación de cotizar. Se estima que en 1996 la Caja perdía 13.765 millones en el IVM, 9.544 millones por no aseguramiento y 4.221 por subdeclaración. Esto equivale al 31% de los ingresos que reglamentariamente le corresponden a la Institución. En parte esta situación podría haberse atenuado por una más agresiva administración – la Caja, sin embargo, es por vocación una entidad aseguradora y la recaudación no es su fuerte. Pero es innegable que la alta evasión también proviene de una mala percepción de la calidad de los servicios y cierto sarcasmo en cuanto a la posibilidad concreta de llegar a gozar de la pensión. Tampoco puede dejar de citarse el impacto nefasto que sobre las finanzas del régimen conlleva el atraso de las cuotas patronales del Estado.

La evasión y la morosidad son detestables y se deben erradicar. Una forma de hacerlo es dotando a la Caja de mayores poderes, como se dirá más adelante. Pero además de ello se debe procurar una administración eficiente con servicios de calidad. Si bien es típico señalar a los empresarios como culpables de esta situación hay que recordar que muchos trabajadores fomentan la práctica en el ánimo de lograr un mayor salario disponible. Evidentemente, el costo del seguro es mayor al beneficio percibido, especialmente si se valoran en el cálculo el deterioro de la calidad en los servicios, la saturación de los hospitales y el tope impuesto a los beneficios de la pensión. Finalmente se debe apuntar que la morosidad del Estado aventaja en mucho a la del sector empresarial.

Un sistema de seguridad social eficiente y efectivo sería de enorme provecho para el país, para los trabajadores y para el sector privado. El avance en el bienestar económico y la dignidad

humana de los trabajadores, depende de su salud física y mental. Lo mismo es cierto de su educación y de su acceso a una red de infraestructura física adecuada. El despilfarro de recursos públicos en estas áreas es nefasto porque atenta contra el objetivo de mejorar la productividad. Sin un crecimiento sostenido de ésta no hay desarrollo económico y sin desarrollo económico no hay desarrollo social.

El gasto público no debe ser una finalidad en sí mismo. Debe responder a los más altos ideales de productividad y procurar en todo momento la mejoría de la condición de los ciudadanos. El despilfarro de los recursos estatales es, en efecto, una gran injusticia porque inhibe el alcance de estas metas. En la medida que éste exista las cargas sociales repercutirán sobre la competitividad y producirán evasión. Como vemos, existe en el fondo de esta discusión la evidente necesidad de procurar, junto con la reforma de pensiones, la reforma del estado costarricense - de señalar las áreas en donde la iniciativa privada podría sustituir eficazmente a la función pública.

¿Cómo lograr una reforma de pensiones que preserve los rasgos de solidaridad tradicionales de Costa Rica pero la sostenibilidad económica del régimen?

La Comisión de Pensiones demarcó un camino político fundamentada en los siguientes principios básicos. El sistema debe descansar sobre la equidad y la solidaridad intra e intergeneracional de manera que coexistan en él elementos de capitalización individual con elementos de capitalización colectiva para asegurar la protección de los más necesitados. Deberá fomentar la cultura de ahorro mediante la individualización de los aportes en cuentas particulares y su administración en entidades especializadas elegidas por el cotizante. Deberá asegurar la transparencia a través de la entrega de información y el examen de sus decisiones más relevantes como la fijación de la edad de retiro y el perfil de beneficios. Igualmente deberá orientarse hacia servicios de calidad estructurados con base en las necesidades de los usuarios.

Supervisión: para evitar los errores del pasado el sistema de pensiones debe contar con un efectivo esquema de supervisión y protección al cotizante. Para ello deberá fortalecerse la Superintendencia de Pensiones. Además deberá consolidarse la representación de los cotizantes en

la Junta Directiva de la CCSS y lo nuevos cuerpos organizacionales que sean creados por la reforma del sistema.

Administración: el régimen de IVM debe extenderse para afiliarse a toda la población económicamente activa incluyendo los trabajadores independientes y no asalariados. Para combatir la evasión deberá dotarse a la CCSS de las herramientas de recaudación adecuadas incluyendo modificaciones a su ley constitutiva, al Código de Trabajo y al Código Penal.

Estructura: el sistema nacional de pensiones que se visualiza debe basarse en un régimen de IVM fortalecido como pilar básico, complementado con un segundo pilar de capitalización individual obligatorio y un tercer pilar de capitalización individual voluntario. Además debe avanzar hacia la unificación de los regímenes en cuanto a sus requerimientos y prestaciones, eliminando cualquier privilegio que descansa sobre aportes o subsidios estatales. Las cotizaciones actuales no se aumentarán. Sin embargo, el segundo pilar se financiará de una reasignación de las cargas sociales vigentes.

El resultado de la Concertación en torno al tema de la cesantía afectará el financiamiento del

segundo pilar del sistema propuesto. Esto por cuanto la propuesta excluye a las Asociaciones Solidaristas del esquema de pensiones y además porque establece el traslado de fondos solamente en los casos de despido sin responsabilidad patronal.

También se han levantado voces entre las instituciones que se verían afectadas por la reasignación de cargas en procura de evitar el cercenamiento de los fondos con que se financian, particularmente en el caso del Banco Popular. Es necesario que el debate en este tema se centre sobre el objetivo de lograr la mayor rentabilidad social de las cargas sociales. Desde este punto de vista corresponde al Banco Popular demostrar que el uso que hace del ahorro obligatorio, el cual retribuye a tasas reales negativas a los trabajadores, genera un beneficio social mayor al que podría obtenerse en el financiamiento del segundo pilar obligatorio.

La reforma propuesta es agresiva y novedosa. Se basa en los principios de solidaridad y desarrollo humano. Procura la reasignación de recursos públicos desde áreas en donde se usan ineficientemente, y por ende no contribuyen con el desarrollo socio-económico, hacia aplicaciones que repercutirían directamente sobre el bienestar de la población.