

ECONOMÍA Y FINANZAS

# SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA

Sostenibilidad con Solidaridad

**José Francisco Pacheco Jiménez**

Diciembre 2024



La seguridad social es pieza clave en la democracia social y el desarrollo económico. En Costa Rica, los seguros de salud y pensiones han jugado un rol diferenciador en el bienestar de la población por más de 80 años. Sin embargo, los cambios demográficos, laborales y epidemiológicos y la dinámica de cada seguro, motivan una revisión periódica de su organización y financiamiento.



Este análisis ofrece alternativas para fortalecer la sostenibilidad y solidaridad de los regímenes de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para que generaciones presentes y futuras disfruten de sus beneficios.



# CONTENIDOS

	<b>La protección social como factor vital de la sociedad democrática</b>	5
<b>1.</b>	<b>OBLIGACIONES DEL ESTADO CON EL SEGURO DE SALUD DE LA CCSS</b>	5
1.1	Introducción.....	5
1.2	Antecedentes: algunos elementos de entorno .....	6
1.2.1	Breve discusión sobre financiamiento del sector salud .....	6
1.2.2	Elementos de entorno .....	6
1.2.2.1	Situación demográfica .....	6
1.2.2.2	Perfil epidemiológico .....	8
1.2.2.3	Mercado laboral .....	8
1.2.2.4	Situación fiscal .....	8
1.3	La deuda del Estado con la CCSS: consideraciones básicas.....	9
1.4	Análisis de la propuesta “Rediseño de las obligaciones del Estado con el Seguro de Salud y universalización del primer nivel de atención en salud” .....	11
1.5	Reflexiones finales .....	12
<b>2.</b>	<b>IVM: LAS REFORMAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR SOSTENIBILIDAD CON SOLIDARIDAD</b>	13
2.1	Introducción.....	13
2.2	Antecedentes para la discusión.....	14
2.2.1	Objetivos y principios .....	14
2.2.2	Consideraciones sobre el entorno del IVM .....	14
2.2.2.1	Perfil de las personas que no cotizan al sistema de pensiones .....	15
2.3	Hacia una reforma del IVM: sostenibilidad y solidaridad .....	16
2.4	Reflexiones y otras propuestas .....	20
<b>3.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD DEL RNC Y LECTURA CRÍTICA DEL PROYECTO DE PBU</b>	22
3.1	Introducción.....	22
3.2	Consideraciones iniciales.....	22
3.2.1	Perfil de la persona sin pensión contributiva o no contributiva .....	22
3.2.2	Costo de la universalización.....	24
3.3	Hacia la pensión universal: ¿es factible la transición?.....	26
3.3.1	Los elementos centrales del proyecto de PBU .....	26
3.3.2	Valoración crítica del proyecto de Ley de la PBU.....	27
<b>4.</b>	<b>REFERENCIAS</b>	28

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Pirámides poblacionales de Costa Rica, 2013 y 2023 .....	7
<b>Gráfico 2.</b> Evolución esperada de los ingresos y gastos del Gobierno Central, 2025-2029.....	9
<b>Gráfico 3.</b> Evolución de la deuda del Estado con el Seguro de Salud y el Régimen de IVM, en los últimos cuatro Gobiernos, 2010-2024.....	11
<b>Gráfico 4.</b> Tasa de ocupación laboral en Costa Rica, 2021-2024 .....	15
<b>Gráfico 5.</b> Proporción de personas con una pensión de vejez (personas adultas mayores), 2020 o más reciente .....	17
<b>Gráfico 6.</b> América Latina. Cobertura de los regímenes de pensiones como porcentaje de la fuerza de trabajo. 2019 .....	18
<b>Gráfico 7.</b> Etapas de la maduración de un sistema de pensiones de Beneficios Definidos.....	19
<b>Gráfico 8.</b> Porcentaje de personas sin pensión contributiva o no contributiva, por sexo y región, 2024 .....	23
<b>Gráfico 9.</b> Número de personas beneficiarias con RNC, por categoría. 2018-2024* .....	25
<b>Gráfico 10.</b> Número pendiente de casos por resolver en el RNC, 2018-2024* .....	25
<b>Gráfico 11.</b> Presupuesto asignado al RNC, 2014-2024.....	26

## FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Causas de muerte en Costa Rica, 2011 y 2021 .....	8
<b>Figura 2.</b> Evolución de las medidas tendientes a ampliar cobertura y otros derechos sanitarios.....	10
<b>Figura 3.</b> Principales conceptos de la deuda del Estado .....	10
<b>Figura 4.</b> Proceso de implementación de la propuesta .....	12
<b>Figura 5.</b> Objetivos principales de los regímenes de pensiones.....	14
<b>Figura 6.</b> Objetivos principales de los regímenes de pensiones.....	14
<b>Figura 7.</b> Organización de sistemas de pensiones .....	16
<b>Figura 8.</b> Temas circundantes en materia de pensiones en CR.....	19

## CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Evolución de los ingresos promedio reales por familia en Costa Rica, 2012-2022.....	15
<b>Cuadro 2.</b> Características de personas que no cotizan para un régimen de pensiones .....	16
<b>Cuadro 3.</b> Distribución de población adulta mayor según condición de pensión, 2024 .....	23

## La protección social como factor vital de la sociedad democrática

La educación y la protección social son, sin lugar a duda, dos de los factores más importantes de la cohesión social en las democracias modernas. Los sistemas sanitarios y de pensiones son piedras angulares para la construcción de una sociedad que promueva el ascenso social, el bienestar a lo largo del ciclo de vida y la equidad, por cuanto previenen la pobreza y permiten vivir vidas más largas y sanas, entre muchos otros beneficios.

Los cambios económicos, laborales, demográficos y epidemiológicos experimentados en Costa Rica en los pasados 30 años han incidido en que el funcionamiento de la seguridad social enfrente retos de amplia complejidad. Estos, en caso de no resolverse, afectarán a las futuras generaciones. Las presiones derivadas del aumento en la prevalencia de enfermedades crónicas, la paulatina reducción de la fuerza asalariada, que dan espacio a formas alternas de contratación laboral, y el aumento de la población adulta mayor son tan solo algunos determinantes que ponen en jaque la sostenibilidad financiera de la seguridad social, así como su capacidad para brindar las prestaciones a una sociedad que demanda respuesta rápida y de calidad a sus necesidades.

La Fundación Ebert, consciente de la importancia de la seguridad social para Costa Rica, convocó mesas de diálogo para

debatir las transformaciones requeridas por el seguro de enfermedad y maternidad, el seguro de pensiones y las transferencias no contributivas de forma que sigan aportando positivamente al país en las próximas décadas. En ese sentido, se seleccionaron tres temas críticos, uno por mesa de diálogo: las obligaciones del Estado con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), especialmente con el seguro de salud; las reformas necesarias al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y la consolidación del régimen no contributivo (RNC), en donde el tema de la pensión básica universal (PBU) tiene un papel emergente.

El presente documento sintetiza las principales exposiciones, mensajes y propuestas de esas mesas en tres capítulos. En la primera de ellas, realizada en setiembre del 2024, se discutió el tema de las obligaciones del Estado con la CCSS así como una propuesta de la forma de solventar el recurrente problema de la deuda diaria que crece a ritmo acelerado. El segundo capítulo se enfoca en la discusión del IVM, su dinámica y comprensión, así como en una serie de propuestas emanadas de múltiples actores interesados. Finalmente, el tercer capítulo abre el debate entre la sostenibilidad del RNC, su expansión y la propuesta de PBU que ha venido en boga en los últimos meses.

### 1

## OBLIGACIONES DEL ESTADO CON EL SEGURO DE SALUD DE LA CCSS

### 1.1 INTRODUCCIÓN

Costa Rica es mundialmente reconocida por la solidez de su sistema de salud que se ha traducido en significativos beneficios en esperanza de vida y reducida mortalidad infantil, entre otros resultados. A lo largo de las últimas ocho décadas, múltiples cambios en la legislación y la gobernanza de la CCSS han permitido al seguro de salud extenderse hasta abarcar a prácticamente toda la población. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2023 (ENAH 2023), se estima que alrededor de un 11% de la población costarricense no cuenta con seguro social de salud, si bien la Caja misma considera que este porcentaje puede ser menor.

Como es de esperar, la expansión en la cobertura trae consigo responsabilidades financieras que usualmente han estado a cargo del Presupuesto Nacional. A lo largo de los años, las obligaciones financieras del Estado con la CCSS han sido parcialmente cumplidas, adquiriendo el remanente la forma de una

deuda que se acumula con el tiempo. Según la propia institución, a marzo 2024, la deuda del Estado ascendía a  $\text{€}3.8$  billones de los cuales  $\text{€}3.1$  billones correspondía a obligaciones con el seguro de salud, algo cercano a 6 puntos del Producto Interno Bruto (PIB).

Si bien la discusión del monto adeudado es un aspecto clave entorno al problema de la deuda, dos consideraciones adicionales deberían ser sumadas al debate. En primer lugar, es necesario entender la naturaleza y dinámica de esos compromisos. Como tales, las obligaciones tienen carácter permanente sin fuentes de financiamiento que le respalden adecuadamente. Esto ha dificultado al Ministerio de Hacienda cumplir a cabalidad con estas, aspecto que no pareciera cambiar en el corto y mediano plazos.

Segundo, en los pasados 20 años, no ha existido en Costa Rica reforma alguna en materia de financiamiento del seguro de salud. Contrario al caso de pensiones, cuyo debate es más acti-

vo a nivel nacional, en salud no se ha tenido ese mismo énfasis. Así las cosas, sea por el acelerado crecimiento de la deuda del Estado con la CCSS o por su ausencia como tema de reforma de la seguridad social, la coyuntura actual se muestra como un momento propicio para discutir el modelo de financiamiento que regirá el seguro de salud en las próximas décadas.

## 1.2. ANTECEDENTES: ALGUNOS ELEMENTOS DE ENTORNO

La primera sección desarrolla una serie de tópicos necesarios para comprender el contexto en el cual se enmarca la discusión sobre la deuda del Estado con la CCSS. En particular, se analiza tendencias en materia de financiamiento sanitario, patrones demográficos relevantes, situación fiscal y laboral del país y perfil epidemiológico.

### 1.2.1. Breve discusión sobre financiamiento del sector salud

La discusión sobre el financiamiento del sector salud no se remite únicamente al caso costarricense. A nivel global y por décadas, la literatura académica y con orientación política ha analizado las potenciales opciones para financiar los servicios de salud, debatiéndose normalmente entre las contribuciones sociales y la imposición. Dejar el planteamiento a ese nivel es, sin embargo, superficial por cuanto son mucho más los aspectos hacia los cuales apunta el financiamiento sanitario, especialmente el de primer nivel de atención.

En primer lugar, hoy día se habla de la función de financiamiento como un proceso complejo, que considera al menos tres pilares fundamentales. El primer pilar se refiere a las posibles fuentes de recursos que financiarían las actividades del seguro (seguros sociales, impuestos, recursos externos, etc.). Posteriormente, es necesario analizar el mecanismo de mancomunación que fortalece la acción solidaria del financiamiento, permitiendo que se separe la contribución personal del acceso a los servicios. Finalmente, resulta clave aludir a los mecanismos de pago y de administración financiera, así como a los procesos de asignación y ejecución de recursos como parte de la estrategia. En otras palabras, tan importante es elevar la recaudación como fortalecer las capacidades institucionales para ejecutar esos fondos y transformarlos en bienes y servicios para la población. En segundo lugar, en relación con el punto previo, al ser el financiamiento una función de carácter amplio no solo centrada en la recaudación de fondos, se hace necesario mejorar los mecanismos de planificación por necesidades y los relacionados al pago por desempeño.

En tercero, existe una cada vez más creciente atención al financiamiento vía impuestos, sean generales o específicos, como principal fuente de financiamiento del primer nivel de atención (The Lancet Commission on Financing Primary Health Care 2022), en detrimento de las contribuciones sociales que históricamente han financiado a los seguros de salud. La tributación general con destino específico suele ser una de las recomendaciones recurrentes, si bien estos planteamientos suelen fluctuar entre aumentos del IVA y del impuesto a la renta (Kooshkeba-

ghi, Emamgholipour y Dargahi 2022; Bodenheimer y Sullivan 1997). De esta forma la progresividad de la propuesta y el potencial volumen de recursos generados, se toman en cuenta de forma concurrente. El financiamiento vía impuestos suele asociarse con opciones más sencillas de gestión y con mayor potencial de universalización, al eliminar la condición laboral de la persona beneficiaria. Cabe rescatar, eso sí, que en Costa Rica, la universalización es casi un hecho, puesto que se mantiene un esquema de seguro social acompañado de programas financiados vía impuestos o normativa especial, que cubre a la familia directa de la persona asegurada.

Cuarto, los ahorros por eficiencia y la reasignación presupuestaria son dos alternativas de financiamiento que vienen cobrando popularidad como posible fuente de recursos. Se estima que el gasto ineficiente en el sector salud fluctúa entre 20% y 25% en los países desarrollados (Organization for Economic Cooperation and Development, 2017; Peter Peterson Foundation 2023). Si bien, en otros estudios ese porcentaje podría alcanzar el 40% del gasto total (World Health Organization, 2010). En tales circunstancias, resulta difícil solicitar un incremento de fondos para el sector, si se mantiene un nivel de ineficiencia tan elevado.

Quinto, múltiples países han apostado por la creación de impuestos específicos para el sector sanitario, que permitan financiar segmentos muy puntuales, como el primer nivel de atención o las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Los impuestos al cigarro o a la comida rápida son ejemplos de estrategias cuyo objetivo es fortalecer ciertos programas específicos.

### 1.2.2. Elementos de entorno

Cuatro aspectos (situación demográfica, perfil sanitario, condición fiscal y tendencias laborales) fueron discutidos como insumos para comprender las circunstancias en las cuales se desarrollaría la propuesta de fondo.

#### 1.2.2.1. Situación demográfica

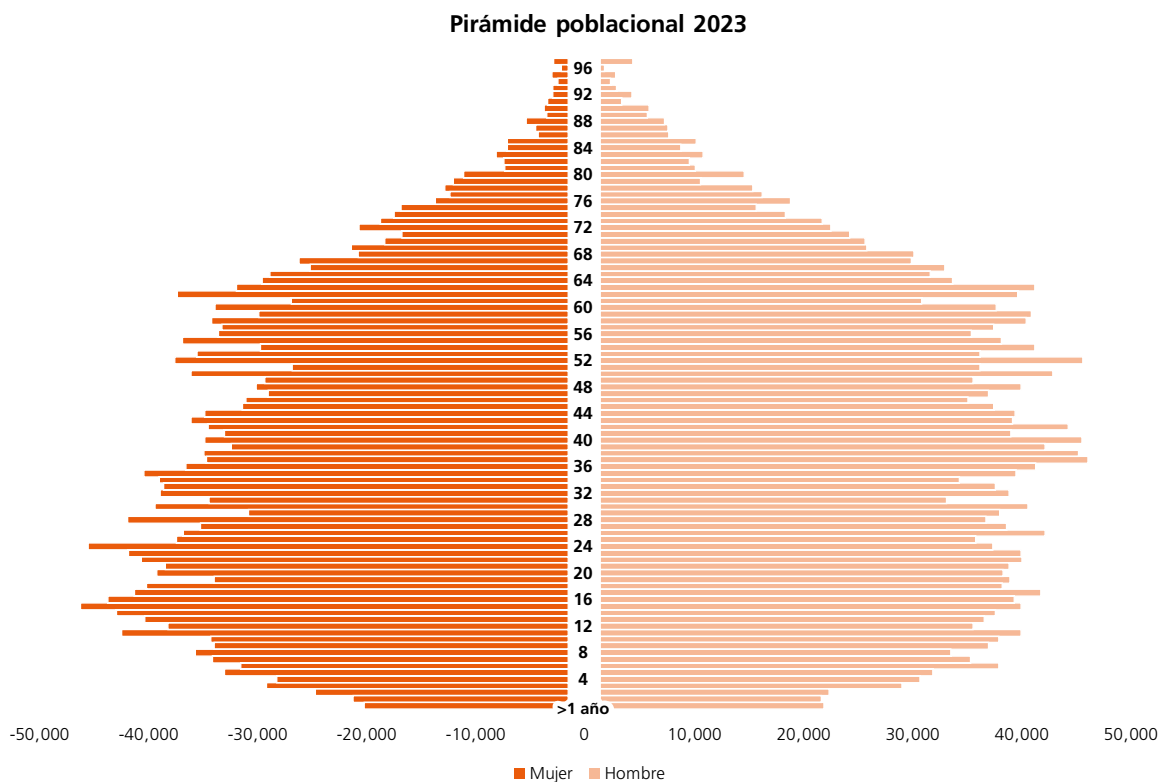
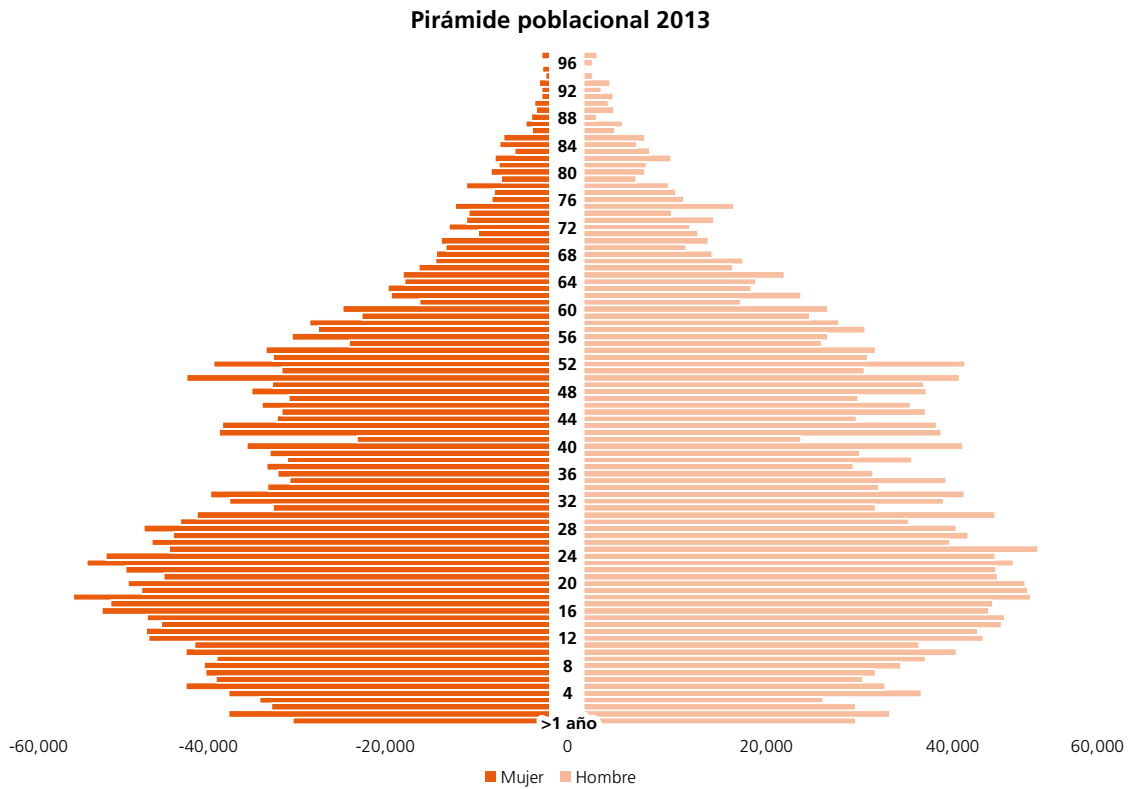
El primer tema importante se remite a los cambios demográficos en Costa Rica y en el mundo. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cantidad de personas 65 años o más pasará de 761 millones en 2021 a 1600 millones en el 2050, es decir, crecerá más del doble en cuestión de 30 años. En países como España, Corea y Japón, se espera que más del 35% de la población se ubique como persona adulta mayor. De hecho, hoy día, existe más población adulta mayor que niñez en el mundo.

Costa Rica no escapa de esa situación. Las pirámides poblacionales del 2013 y 2023, a continuación, muestran como las capas intermedias y superiores han venido engrosándose a ritmo acelerado. Los números al respecto son claros. Mientras en el 2013 un 9.3% de la población tenía 65 años o más para una edad media de 33.6 años, para el 2023 esa proporción había subido al 14% con una edad promedio de 38.2 años. El proceso de envejecimiento tiene implicaciones directas sobre los cos-

tos del seguro de salud por cuanto este segmento poblacional tiende a experimentar padecimientos más crónicos y, por ende, a hacer un uso más intenso de los servicios de salud, todo lo cual redundará en costos crecientes a medida que el proceso se acelera. Según el National Academy of Sciences (NAS, 2008)

sobre EEUU, las personas adultas mayores son el 12% de la población, pero consumen el 26% de las visitas a profesionales médicos y 35% de todas las estancias hospitalarias.

Gráfico 1  
Pirámides poblacionales de Costa Rica, 2013 y 2023



Fuente: Elaboración propia con ENAHO 2013 y 2023

### 1.2.2.2. Perfil epidemiológico

El segundo tema importante se refiere al perfil epidemiológico actual y futuro de la población mundial y costarricense. A nivel internacional, se estima que, al 2050, las enfermedades con mayor crecimiento esperado serían el ictus, la diabetes, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, el Alzheimer y la nefropatía crónica.

En el caso de Costa Rica, la diabetes fue la causa de fallecimiento que más ha crecido entre 2011 y 2021. Sin embargo, cabe señalar que todas las causas de muerte esbozadas en la figura 1 crecieron en el periodo de análisis, siendo significativas las tasas observadas en enfermedades renales, las vascular cerebrales y la diabetes misma.

Figura 1

#### Causas de muerte en Costa Rica, 2011 y 2021

Diez principales causas de muerte por cada 100,000 en 2021 y cambio de tasa 2011-2021, todas las edades combinadas

Causa	2011 rank	2021 rank	Cambio en las muertes por cada 100,000   2011-2021
COVID-19	-	1 ●	+110.8
Cardiopatías isquémicas	1	2 ●	+1.7
Enf. renal crónica	3	3 ●	+10.2
Enfermedades vascular cerebral	2	4 ●	+7.8
EPOC	4	5 ●	+4.2
Alzheimer	6	6 ●	+6.7
Diabetes	14	7 ●	+13.3
Cáncer de estómago	5	8 ●	+1.8
Accidentes de tránsito	7	9 ●	+4.2
Cirrosis	8	10 ●	+4.7

- Enfermedades contagiosas, maternas, neonatales y de la nutrición
- Enfermedades que no son contagiosas
- Lesiones

Fuente: IHME página en línea

### 1.2.2.3. Mercado laboral

Un elemento del entorno necesario de considerar en la discusión de financiamiento se refiere al funcionamiento del mercado de trabajo, por cuanto el seguro de salud es financiado, principalmente, de rentas de origen laboral. Dos aspectos se detallaron como críticos para este análisis.

Primero, el mercado de trabajo se encuentra en constante transformación con una creciente informalidad, que debilita paulatinamente los ingresos del seguro de salud. En la última década, la informalidad en Costa Rica ha venido fluctuando entre 38% y 48% de la población ocupada, mientras a nivel mundial un 61% de las personas que laboran lo hacen bajo esta modalidad (ILO, 2018). Además, poco más del 20% de las personas trabajadoras asalariadas no reciben seguro de salud que sea financiado por la persona empleadora.

Segundo, una serie de fuerzas emergentes amenazan con aminorar ya sea la ocupación laboral y su vínculo con la seguridad social o los niveles de trabajo prevalecientes. Fenómenos como la inteligencia artificial y la automatización del em-

pleo, si bien podrían traer oportunidades en materia de productividad y calidad del empleo, también podrían desplazar puestos de trabajo. Además, otros fenómenos como las denominadas “nuevas formas de contratación” podrían debilitar las finanzas de los seguros sociales por cuanto se evita la relación formal para dar paso a contratos limitados en el tiempo o bajo cláusulas que rompen el modelo tradicional de persona asalariada-empleadora.

### 1.2.2.4. Situación fiscal

El último elemento del entorno que interesa para la discusión sobre financiamiento del seguro de salud se relaciona a las expectativas fiscales. Con base en la información del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2029 del Ministerio de Hacienda, existen tres mensajes que son críticos por tomar en cuenta. El primero es que, al 2029, el Ministerio espera elevar el nivel de superávit fiscal del 1.6% al 2.0% del PIB de forma que el déficit financiero se reduzca de 3.2% al 2.0% del PIB. Consecuentemente, la deuda pública del Gobierno Central experimentará un declive importante en ese lapso.

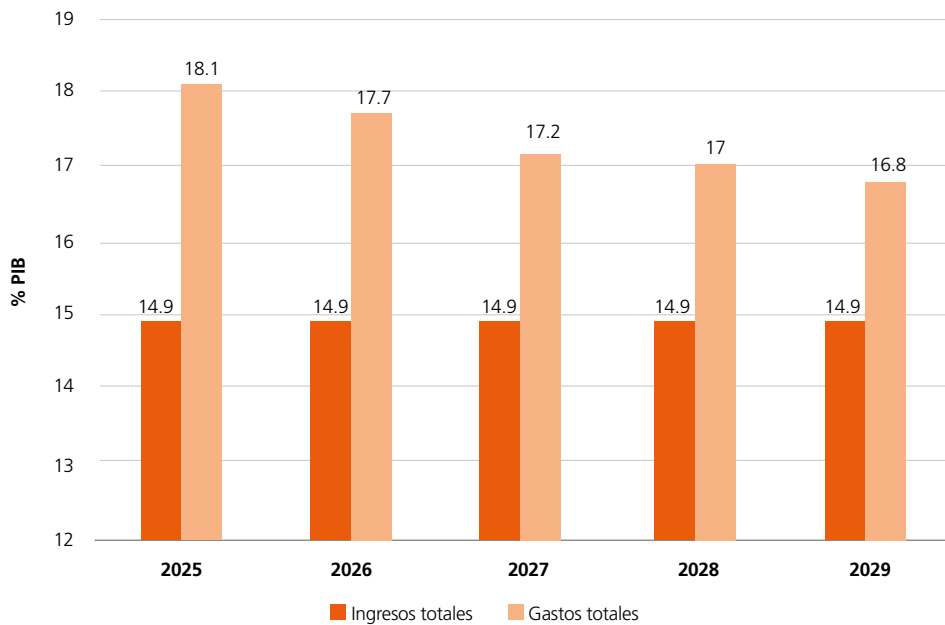


El problema para el seguro de salud proviene de la combinación de los otros dos temas. Por un lado, el Ministerio de Hacienda estima no poder elevar la carga tributaria en los próximos años. Así, la recaudación total de ingresos se mantendría constante en 14.9% del PIB, mientras que la carga tributaria se estabilizaría en 13.3% del PIB.

De tal forma, para lograr los objetivos en los resultados fiscales antes comentados, el ajuste deberá provenir por el lado del

gasto al punto que, entre 2025 y 2029, debería reducirse del 18.1% al 16.8% del PIB. Esto supondrá, claro está, que todos los compromisos del Gobierno con otras instancias que no tengan un respaldo financiero adecuado serán sujetos de control, incluyendo los relacionados con las obligaciones del Estado con la CCSS. Esta discusión podría dificultar la implementación de la solución discutida en el taller correspondiente a este capítulo.

Gráfico 2  
Evolución esperada de los ingresos y gastos del Gobierno Central, 2025-2029



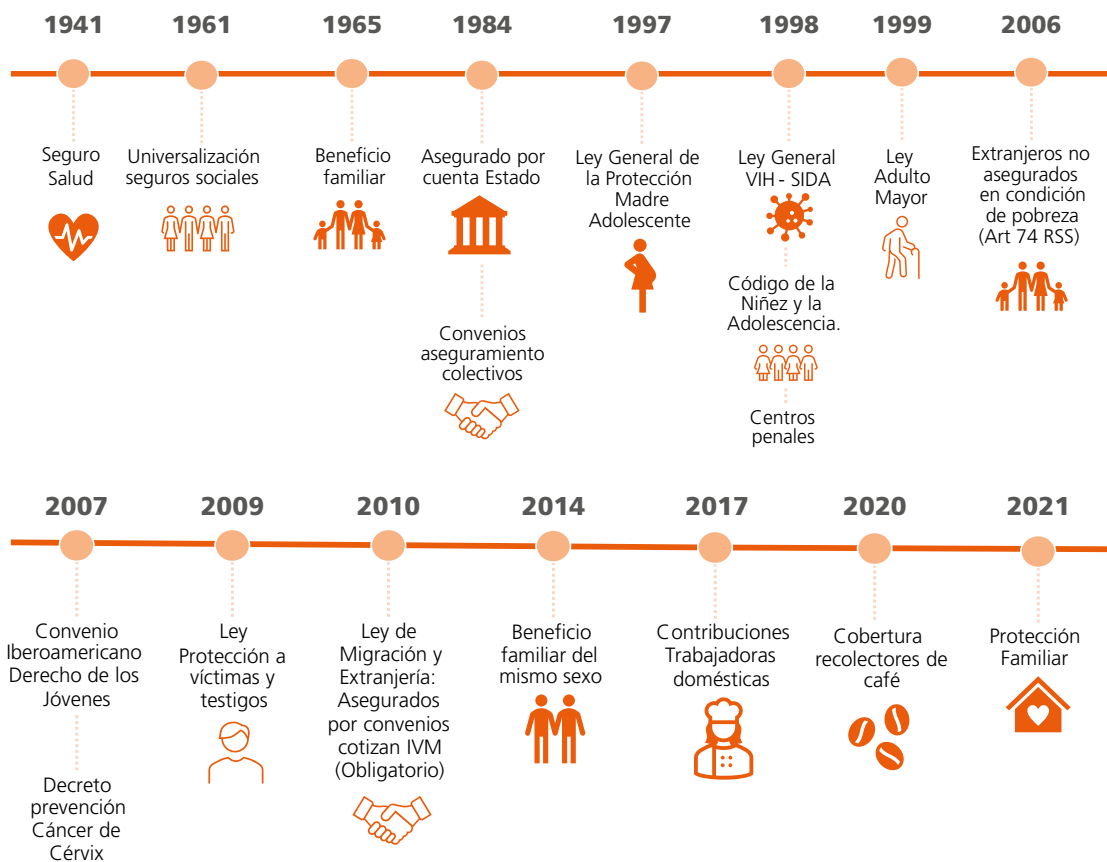
Fuente: Ministerio de Hacienda

### 1.3. LA DEUDA DEL ESTADO CON LA CCSS: CONSIDERACIONES BÁSICAS

Para comprender el origen de la deuda del Estado con la CCSS, es necesario conocer los antecedentes de la manera en que el país ha avanzado en materia de cobertura universal, así como en la ampliación de ciertos derechos en materia de servicios de salud.

Las figuras a continuación permiten visualizar esa trayectoria donde se incorporan hitos como el beneficio familiar, la creación del programa por cuenta del Estado, la cobertura a personas adultas mayores y extranjeras, los beneficios a familiares del mismo sexo y las contribuciones a trabajadoras domésticas.

Figura 2  
Evolución de las medidas tendientes a ampliar cobertura y otros derechos sanitarios



Fuente: Picado (2024)

No todas las obligaciones, claro está, tienen el mismo peso en esta deuda. Para comprender mejor el concepto detrás de ella, Picado (2024) provee en la figura 3 una esquematización de los rubros que hoy día la componen. En resumen, las obligaciones se estructuran alrededor de protecciones con cargo al Estado, contribuciones sociales (en su calidad de patrono y como subsidios a grupos específicos), traslado de programas

del Ministerio de Salud (gestión de los hoy denominados Equipos Básicos de Atención Integral en Salud -EBAIS-) y un grupo misceláneo que incluye la Ley de Paternidad Responsable, la fecundación in vitro, la Ley de Control de Tabaco y la contratación de la entidad verificadora del convenio de préstamo con el Banco Mundial (la Organización Panamericana de la Salud).

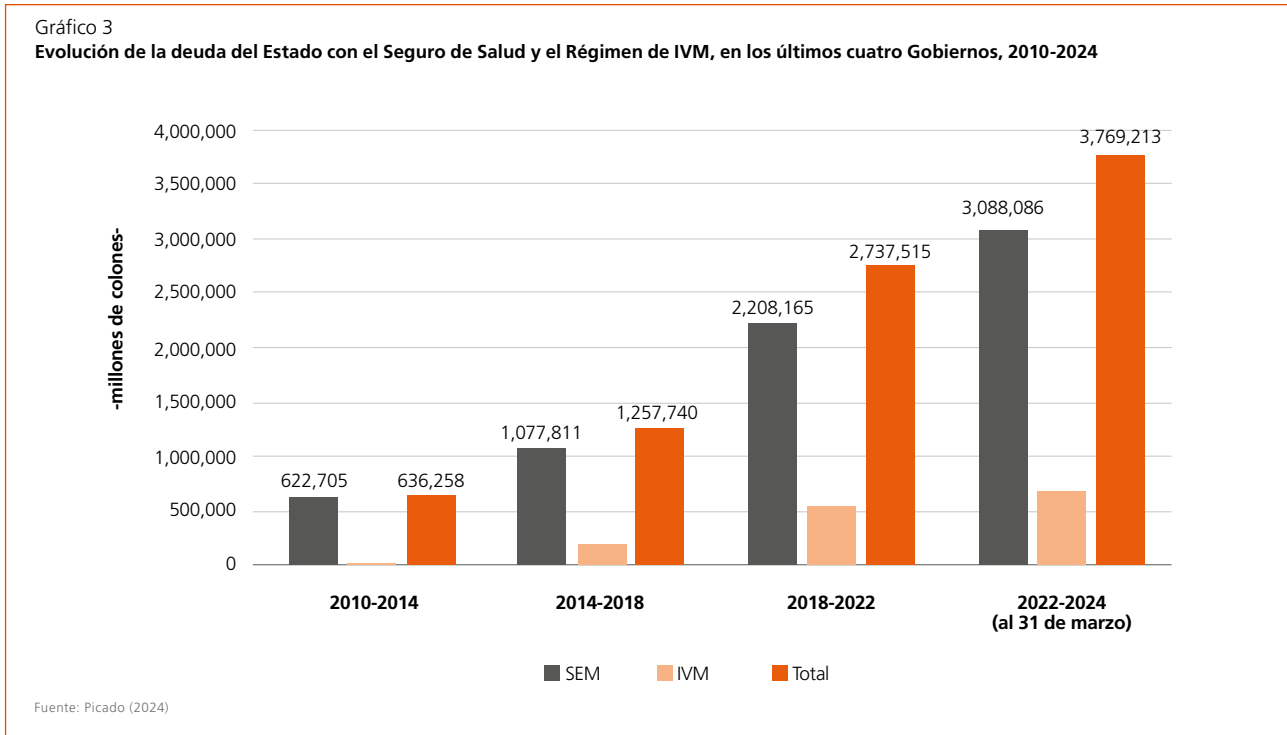
Figura 3  
Principales conceptos de la deuda del Estado

Protecciones con cargo al Estado	Costo traslado programas del MINSA
Asegurados por Cuenta del Estado	
Código de Niñez y Adolescencia	Otros conceptos
Leyes y normas especiales	Impuesto Ley Control de Tabaco
Cobertura centros penales	Costo FIV
	Contratación entidad verificadora (OPS)
<b>Contribuciones sociales</b>	Ley Paternidad Responsable
Cuota del Estado como tal	
Cuotas complementarias TI/AV	
Cuota subsidiaria recolectores de café	
Cuota subsidiaria trabajadoras domésticas	

Fuente: Picado (2024)

Como fue explicado páginas arriba, muchas de las obligaciones creadas al amparo de las nuevas legislaciones ampliaron el porcentaje de población cubierta sin incorporar nuevas fuentes de financiamiento (con excepciones), para que el Ministerio de Hacienda hiciera frente a los nuevos rubros. En consecuencia, y ante el surgimiento de otras consideraciones similares en protección social y educación, el margen del Go-

bierno para cumplir con la normativa se fue estrechando de forma que las obligaciones con la Caja se fueron cancelando de forma parcial, dejando el remanente al stock de deuda. Se estima que la deuda estatal con el seguro de maternidad y enfermedad (SEM) pasó de  $\text{€}622\,700$  millones en el 2010-2014 a  $\text{€}3.1$  billones en el 2022-2024, multiplicándose por 5 en términos nominales.



Entre 2003 y 2023, la CCSS y el Gobierno han firmado 12 convenios de pago sin que a hoy se haya logrado reducir la deuda a mínimos. La expectativa es, por el contrario, al alza.

### 1.4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA “REDISEÑO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON EL SEGURO DE SALUD Y UNIVERSALIZACIÓN DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD”

La propuesta derivada de la Gerencia Financiera de la CCSS busca ordenar la amplia normativa que ampara las obligaciones del Estado a partir de cuatro principios básicos (Picado, 2024):

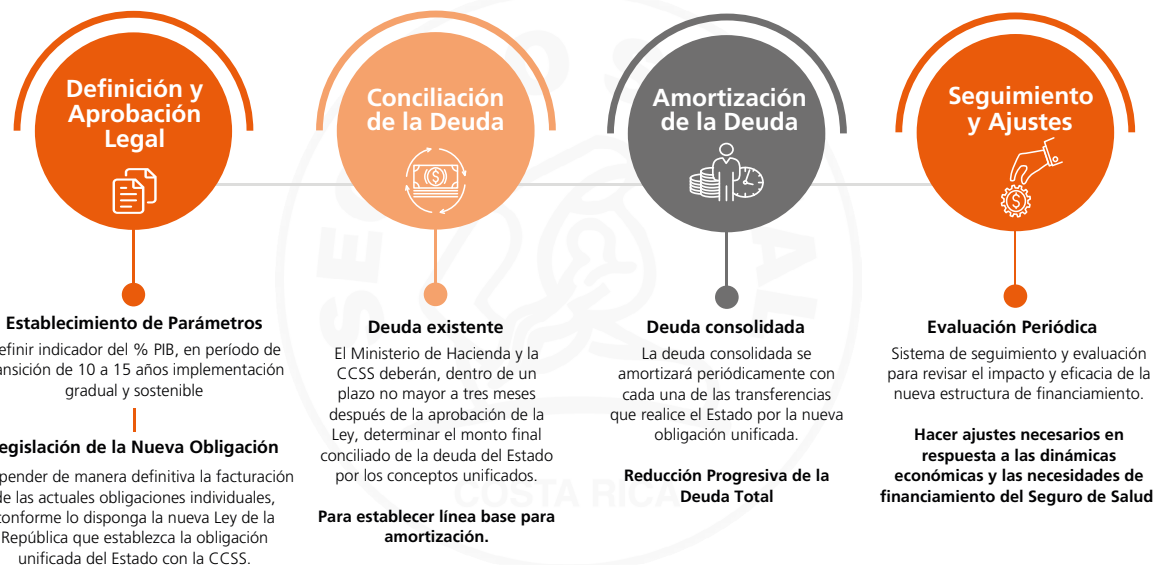
- 1. Simplicidad de obligaciones:** unificar las principales obligaciones del Estado, simplificando la gestión administrativa y legal, lo que ahorra tiempo y recursos en la coordinación entre las distintas entidades.
- 2. Eficiencia administrativa:** eliminar la necesidad de intercambiar y verificar datos entre la CCSS y el Ministerio de Hacienda, agilizando los procesos y reduciendo los errores administrativos.
- 3. Sostenibilidad fiscal:** reducir el monto total de las obligaciones para que el Estado pueda gestionar de manera

más eficaz, asegurando la viabilidad a largo plazo de los fondos destinados a los seguros sociales.

- 4. Estabilidad financiera:** al fijar un aporte único, se elimina la variabilidad en las contribuciones del Estado, facilitando una mejor planificación y presupuestación tanto para el Gobierno como para la CCSS.

Cuatro pasos se visualizan en este proceso: definición y aprobación legal; conciliación de la deuda, amortización de la deuda y seguimiento y ajustes. La estrategia de implementación se sustenta en los principios de progresividad necesarios para acomodar el alto volumen de recursos que la negociación implica, dentro del margen de maniobra que tiene el Ministerio de Hacienda. De forma sucinta, la propuesta establece una cuota única que el Estado trasladaría a la CCSS, la cual podría ser definida en como un porcentaje del PIB, similar al que hoy día rige al sector educación. Durante un periodo que podría andar entre 10 y 15 años, el Ministerio de Hacienda se compromete a trasladar los recursos así consignados en la nueva legislación. Como requisito para ello, sería necesario que ambas partes se pongan de acuerdo sobre el monto a amortizar (deuda consolidada), la fecha de suspensión de la facturación y el plazo final. Este sería el punto de arranque. Posteriormente, es necesario coordinar la forma en que se mediría el aporte, ya sea como porcentaje del PIB, como un porcentaje del costo del primer nivel de atención, como una contribución por habitante o como un monto por hogar.

Figura 4

**Proceso de implementación de la propuesta**

Fuente: Picado (2024)

La CCSS estima que, entre 2025 y 2041, la transferencia de recursos promediará el 1.3% del PIB, a partir de una escala progresiva que iniciaría en 0.5% del PIB en el primer año y alcanzaría el 2.10% en el año 17 de implementación. Este volumen de recursos podría significar no menos de 4 puntos adicionales del Impuesto al Valor Agregado, solo para poner un ejemplo.

Con lo anterior, la CCSS esperaría:

- **Universalizar el acceso al primer nivel de atención**, esto es, la población no deberá cumplir ningún requisito especial para acceder a un paquete básico de servicios en dicho nivel.
- **Universalizar el acceso a pruebas diagnósticas**, tales como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) que causa el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y el cáncer.
- **Mayor alcance en el manejo de enfermedades crónicas**, a través de una mayor cobertura en consultas, medicamentos y tratamientos para enfermedades como diabetes e hipertensión. Su acceso no estaría limitado por tipo de aseguramiento.
- **Acceso simplificado a servicios de salud**. No se debería seguir ningún procedimiento burocrático, únicamente presentar cédula de identidad o de residencia.
- **Eliminación de la facturación en casos específicos**. Esto significa, por ejemplo, que no se facturarían los servicios médicos a trabajadores de empleadores morosos ni a trabajadores independientes o asegurados voluntarios morosos.

- **Expansión de la red de EBAIS**. El país requiere de unos 185 EBAIS adicionales para cubrir adecuadamente a la población. Los recursos frescos permitirían añadir más centros donde sea requerido.

En pocas palabras, la propuesta esbozada no solo busca un compromiso legal que atienda la deuda en un plazo razonable, sino que establece compromisos de ambos lados, tanto del Ministerio de Hacienda en cuanto a los pagos regulares como de la CCSS en cuanto a la universalización del servicio del primer nivel de atención y pruebas diagnósticas. El establecimiento de un monto anual único, además, simplifica las relaciones entre ambas instancias y moderniza el esquema de financiamiento de la atención primaria, según las tendencias internacionales (por ejemplo, tributación para primer nivel, contribuciones para segundo y tercer nivel).

## 1.5. REFLEXIONES FINALES

Como parte de los comentarios surgidos en la discusión, algunas de las reflexiones consideraron varios aspectos claves. El primero es la importancia de reconocer que, sin la creación de una fuente de financiamiento estable y voluminosa, difícilmente se podrá aprobar una propuesta como la anterior, por cuanto el impacto en la deuda estatal podría ser muy elevado. Incrementos en el impuesto de renta o el IVA son usualmente fuentes preferidas en la práctica internacional, con la particularidad que se crean como destinos específicos. Por el volumen de recursos que se requieren, es probable que fuentes puntuales como impuestos a transacciones financieras, a comida rápida o similares solo suplan un porcentaje de lo necesario.

Segundo, una preocupación derivada y correlacionada con lo anterior es obtener recursos frescos y crecientes e incorporar-

los en los procesos administrativos que hoy día rigen la CCSS. Si una de las promesas de la propuesta es elevar la cantidad de EBAS y universalizar el acceso al menos en primer nivel, la credibilidad de esta podría reducirse, producto de la capacidad limitada que muestra la institución en aspectos como producción de nueva infraestructura en el corto plazo. Algo similar se plantea en temas como formación de nuevos cuadros profesionales. Por lo tanto, una recomendación es plantear un calendario de ejecución de hitos en la materia, similar al calendario de pagos de Hacienda, sin que ello implique las mismas fechas.

Tercero, en línea con lo contemplado anteriormente, se plantea la necesidad de un compromiso más firme con la reducción de las listas de espera. Siendo la problemática de las listas un problema que combina ambas necesidades de más recursos (para contratar personal clave) y redefinición del modelo de gestión (para aprovechar mejor los espacios en los quirófanos). La simultaneidad de las medidas es crítica. Además, los problemas de listas de espera son quizás el mayor mal que afecta la relación CCSS-población y, por lo tanto, apuntar a ellas dentro del marco de la propuesta es una forma de elevar el respaldo político.

Para avanzar hacia la solución estructural de los problemas con listas de espera se propone (Durán, 2024):

- Preparar una descripción de posibles causas y antecedentes de la génesis del problema de las listas de espera en la

CCSS. Revisar, por ejemplo, la creación por acuerdo de Junta Directiva del 2001 del reglamento de compra de servicios médicos por terceros, sus bajos o nulos controles y las nunca presentadas certificaciones de inviabilidad.

- Levantar un listado de causas estructurales que comúnmente no se poseionan en la opinión pública.
- Desarrollar un informe de propuestas y soluciones institucionales y sus resultados. Debería incorporar cuadros y datos de efectos, impactos reales en términos cualitativos y cuantitativos del gasto institucional.
- Detallar un listado puntual de propuestas de solución estructural en orden de prioridades.
- Cuarto, la voluntad política por reconocer y conciliar la deuda y por proceder con fuentes alternativas de recursos es enorme. Además, deben darse las dos voluntades para que la iniciativa prospere. Por un lado, llegar a un acuerdo de un monto donde el Gobierno y la CCSS firmen su validez no siempre es pequeña cosa. Además, en este caso particular, es necesario entender que la discusión sobre financiamiento es parte consustancial de la propuesta, caso contrario no se romperá el círculo vicioso en el que se encuentra el tema actualmente.

## 2

# IVM: LAS REFORMAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR SOSTENIBILIDAD CON SOLIDARIDAD

## 2.1 INTRODUCCIÓN

Conforme la población residente en Costa Rica envejece, la discusión sobre la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, especialmente el de Invalidez, Vejez y Muerte cobra mayor vigencia. Hoy en día, un 14% de la población tiene 65 años o más, con tendencia a crecer en los próximos años al punto de proyectarse un 21% de personas adultas mayores al 2040. Más aún, según la Encuesta Continua de Empleo II-2024, si bien la mayoría de personas que participan del mercado laboral tienen cobertura con al menos un régimen de pensiones, aún existen cerca de 22 000 personas ocupadas que no poseen afiliación alguna y 23 000 adicionales que, estando desempleadas, tampoco cotizan activamente. Además, 7600 personas fuera de la fuerza laboral menores de 65 años se ubican en la misma situación. En total, 55 200 personas no están afiliadas. De ellas, 44% no superan los 30 años.

En nuestro país, este debate ha estado sobre la palestra con intensidad al menos durante 25 años y sigue siendo parte del día a día en la agenda sobre seguridad social. Si bien la orientación se ha enfocado en la sostenibilidad financiera del IVM, hay muchos más tópicos a considerar. Por ejemplo, únicamente el 51.8% de las personas con 65 años o más tiene una pensión de régimen contributivo, cifra que se eleva al 71% de cobertura si se contemplan las personas receptoras del régimen no contributivo. Además, poco más del 15% de las personas adultas mayores con pensión contributiva vive en situación de pobreza (datos de la ENAHO 2023). Por lo tanto, para hablar de sostenibilidad del IVM, es necesario considerar aspectos de suficiencia y cobertura, es decir, no podemos obviar la dimensión de solidaridad.

## 2.2. ANTECEDENTES PARA LA DISCUSIÓN

Tres aspectos relevantes se presentan en torno al tema de pensiones: objetivos, principios y contexto costarricense.

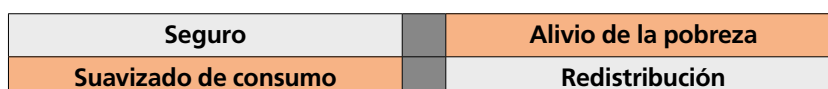
### 2.2.1. Objetivos y principios

En cuanto a objetivos, cabe recordar que todo esquema de pensiones persigue cuatro grandes propósitos. Primero, debe fungir como seguro ante materialización de riesgos que surgen

durante el ciclo de vida. Segundo, en línea con lo anterior, las pensiones deben asegurar a las personas beneficiadas un ingreso que alivie o sobrepase la línea de pobreza. Un tercer objetivo se relaciona con la posibilidad de suavizar el consumo, es decir, evitar que entre las edades productivas y de retiro haya cambios drásticos en el esquema de consumo de la persona. Finalmente, las pensiones podrían atender un elemento de redistribución de la riqueza, dependiendo de la forma en que sus reglas de operación y gobernanza sean definidas.

Figura 5

#### Objetivos principales de los regímenes de pensiones



Fuente: Elaboración propia

El segundo mensaje introductorio se refiere a los principios que deben regir los sistemas de pensiones. Los mismos se muestran en la figura 6. Se muestran seis principios críticos: suficiencia,

asequibilidad, sustentabilidad, equidad, previsibilidad y robustez. Las implicaciones de cada uno están en la misma figura 6.

Figura 6

#### Objetivos principales de los regímenes de pensiones

Criterio	Interpretación
<b>Suficiencia</b>	Capacidad del modelo de proveer beneficios en montos suficientes para prevenir pobreza.
<b>Asequibilidad</b>	Mantener los costos de un sistema de pensiones dentro de márgenes razonables para la persona y la sociedad.
<b>Sustentabilidad</b>	Condición relacionada con un estado financieramente sólido y manejable en el largo plazo.
<b>Equidad</b>	Capacidad para redistribuir ingreso desde grupos de mayor ingreso a los de menor renta.
<b>Previsibilidad</b>	Capacidad del sistema de predecir los beneficios que brindará a las personas afiliadas.
<b>Robustez</b>	Resistencia a impactos económicos, políticos o demográficos.

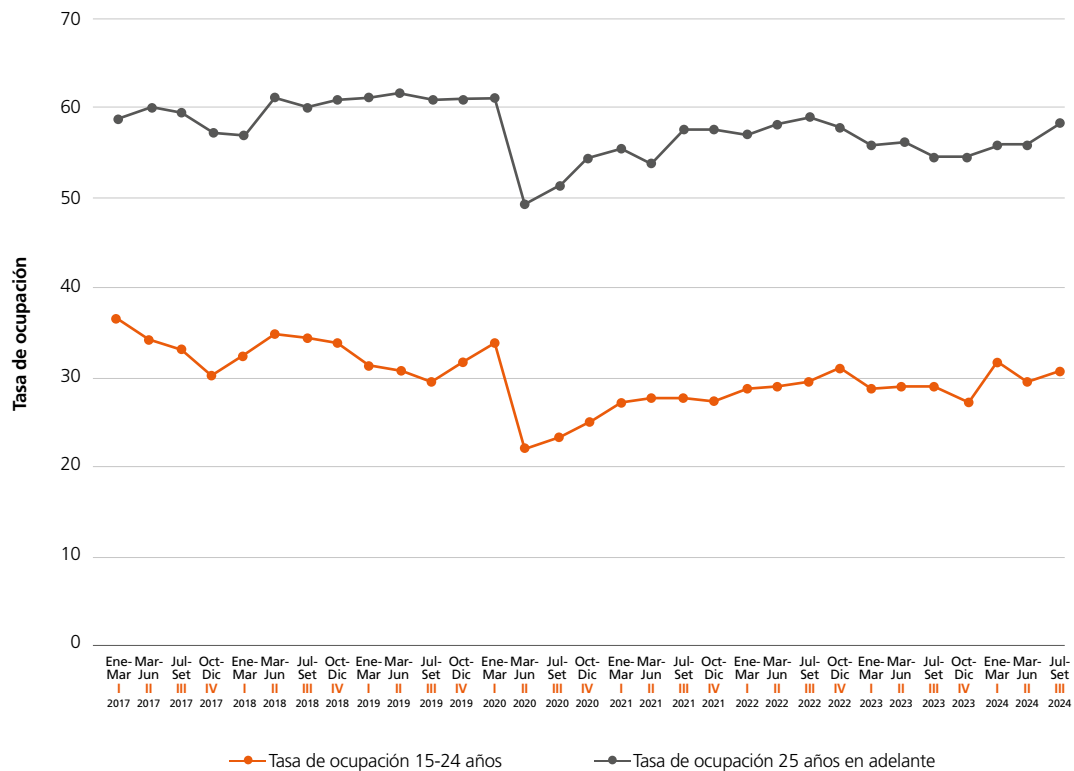
Fuente: Elaboración propia con base en ILO (2022)

### 2.2.2. Consideraciones sobre el entorno del IVM

Emergen en esta consideración tres asuntos de importancia. El primero es el proceso de envejecimiento que experimenta el país y que seguirá por las siguientes décadas. Esta situación fue ya contemplada en el análisis sobre el seguro de salud. Sobre esta, es importante recordar que la estructura etaria muestra cambios importantes con un abultamiento especial en sus capas superiores, una señal de que son los grupos de 40 años o más quienes más rápido crecen. De hecho, en ese mismo lapso, el país pasó de tener una edad media de 33.6 años (2013) a 38.2 años (2023). En total, 14% de la población tiene 65 años o más. En pocas palabras, cada vez existen menos personas en la base piramidal (las que aportan las contribuciones sociales para financiar el régimen) y hay más en los estratos de arriba (quienes reciben las pensiones), situación que afecta la condición financiera del IVM como un todo.

Otro asunto de contexto que debe interesarnos se vincula a los cambios en el mercado laboral. Dos elementos son necesarios. El primero tiene que ver con la tendencia de largo plazo hacia una informalización del trabajo, el cual se ve actualmente afectado por fenómenos como la aparición de nuevas formas de contratación y automatización del empleo. En la actualidad, 38% de las personas ocupadas en Costa Rica lo hacen bajo empleo informal. A esto, debe sumarse que la tasa nacional de ocupación laboral se mantiene en niveles reducidos, si se compara con América Latina. Según lo muestra el gráfico 4, la tasa respectiva apenas supera el 51% de la población entre 15 y 64 años. En América Latina, esa tasa es unos 10 puntos superior (OIT 2024).

Gráfico 4  
Tasa de ocupación laboral en Costa Rica, 2021-2024



Fuente: Picado (2024)

Un segundo tema de tipo laboral está referido a la dinámica de los ingresos de las familias costarricenses. Tomando los ingresos reportados por la ENAHO para la pasada década, en términos reales, se observa que, sin distingo de condición so-

cioeconómica, al 2022 los ingresos totales por familia no experimentaron cambios sustantivos y más bien se observa cierta tendencia a caer en el tiempo.

Cuadro 1  
Evolución de los ingresos promedio reales por familia en Costa Rica, 2012-2022

Decil de ingreso	2012	2017	2022
D1	183,474	186,679	181,057
D2	376,720	364,971	323,462
D3	517,549	506,760	451,859
D4	630,543	659,447	573,374
D5	830,478	815,970	735,654
D6	1,016,671	1,040,523	911,390
D7	1,233,560	1,240,412	1,120,639
D8	1,598,628	1,608,540	1,426,198
D9	2,228,227	2,316,612	1,942,078
D10	4,258,649	4,240,221	3,440,427

Fuente: ENAHO 2012, 2017 y 2022

### 2.2.2.1. Perfil de las personas que no cotizan al sistema de pensiones

Según se comentó en la introducción a este segundo capítulo, en Costa Rica existe un 28.4% de las personas ocupadas que

no reportan afiliación a régimen de pensiones alguno. De las 2.15 millones de personas que laboraban en el país a mediados del 2024, 1.55 millones cotizan para IVM o cualquier otro régimen contributivo, en tanto que 612 000 personas no tienen dicho tipo de cobertura.

De las que tienen menos de 65 años, la edad promedio es 40.7 años y el 25% de ellas poseen 30 años o menos. Es decir, unas 138 700 personas menores de 30 años no aportan a esquema alguno.

En cuanto a su distribución por sexo y región, el 54.6% son hombres, el 66.6% vive en la zona urbana, el 44.1% reside

fuera de la región Central y el 14% son personas migrantes externas. Cabe anotar que en todos los casos los grupos de hombres, personas de zonas rurales, residentes fuera de la región Central y personas migrantes tienen un peso mayor en el grupo de no cotizantes en relación con su peso en la población nacional.

Cuadro 2

**Características de personas que no cotizan para un régimen de pensiones**

Característica	Valor
Edad promedio (años)	40.7
% que es hombre	54.6
% que reside en zona urbana	66.6
% que reside en regiones fuera de la Central	44.1
% que es persona migrante externa	14.0

Fuente: Elaboración con base en Encuesta Continua de Empleo (ECE-INEC) II-2024

En cuanto a su perfil laboral, por rama de producción, el 44.0% de las personas que no cotizan laboran en tres ramas: comercio, empleo doméstico y agricultura. Otras ramas con participaciones cercanas al 10% son otras actividades de servicios, construcción y actividades de alojamiento y servicios. En cuanto a las categorías ocupacionales, un 32% labora en ocupaciones elementales, un 29% en servicios y ventas y un 18.2% lo hacen como oficiales, operarios y artesanos. Un 48% de las personas trabajadoras que no cotizan laboran de forma independiente.

Finalmente, en cuanto a los ingresos producto del empleo principal, mientras las personas que cotizan tienen ingresos medianos del orden de los ¢400 000 por mes, las personas que no cotizan reciben unos ¢200 000. Sin embargo, en el caso de las personas trabajadoras independientes que no cotizan, ese ingreso cae a ¢168 000. De esta forma, considerando que el monto mínimo mensual que una persona trabajadora independiente debe cancelar al afiliarse a la CCSS es de ¢33 000 por mes, entonces el peso para esa persona sería del 19.6% de su ingreso.

### 2.3. HACIA UNA REFORMA DEL IVM: SOSTENIBILIDAD Y SOLIDARIDAD

En general, la comprensión del funcionamiento de los regímenes de pensiones no es siempre materia fácil y, por lo tanto, suelen generarse mitos e interpretaciones tergiversadas sobre su presente y su futuro. Este apartado aborda la discusión desde un plano técnico, de forma que el debate parta de bases más objetivas.

#### Existen muchas formas de organizar los sistemas de pensiones de la seguridad social

Si bien Costa Rica optó por un régimen mixto, que combina seguridad social con cuentas individuales obligatorias, lo cierto es que los sistemas de pensiones pueden adquirir otras formas más "extremas", como lo son los modelos puros de seguridad social o de cuentas individuales. En América Latina, varios países han escogido cada una de las modalidades. Vale considerar que en la actualidad casi todos los países del continente tienen un régimen no contributivo que acompaña a los de naturaleza contributiva.

Figura 7

**Organización de sistemas de pensiones**

Público: Seguro Social	Mixto: Seguro social + cuentas individuales obligatorias	Privado: Cuentas individuales
-Argentina -Bolivia -Brasil -Cuba -Guatemala	-Colombia -Costa Rica -Panamá -Perú (modelo paralelo) -Uruguay	-Chile -República Dominicana -El Salvador -México
<b>+ Régimen no contributivo*</b>		
<b>+ regímenes de seguro social para grupos específicos de trabajadores</b> (maestros, empleados públicos, militares, regímenes subnacionales)		
<b>+ ahorro voluntario para el retiro</b>		

\*No todos los países tienen regímenes no contributivos

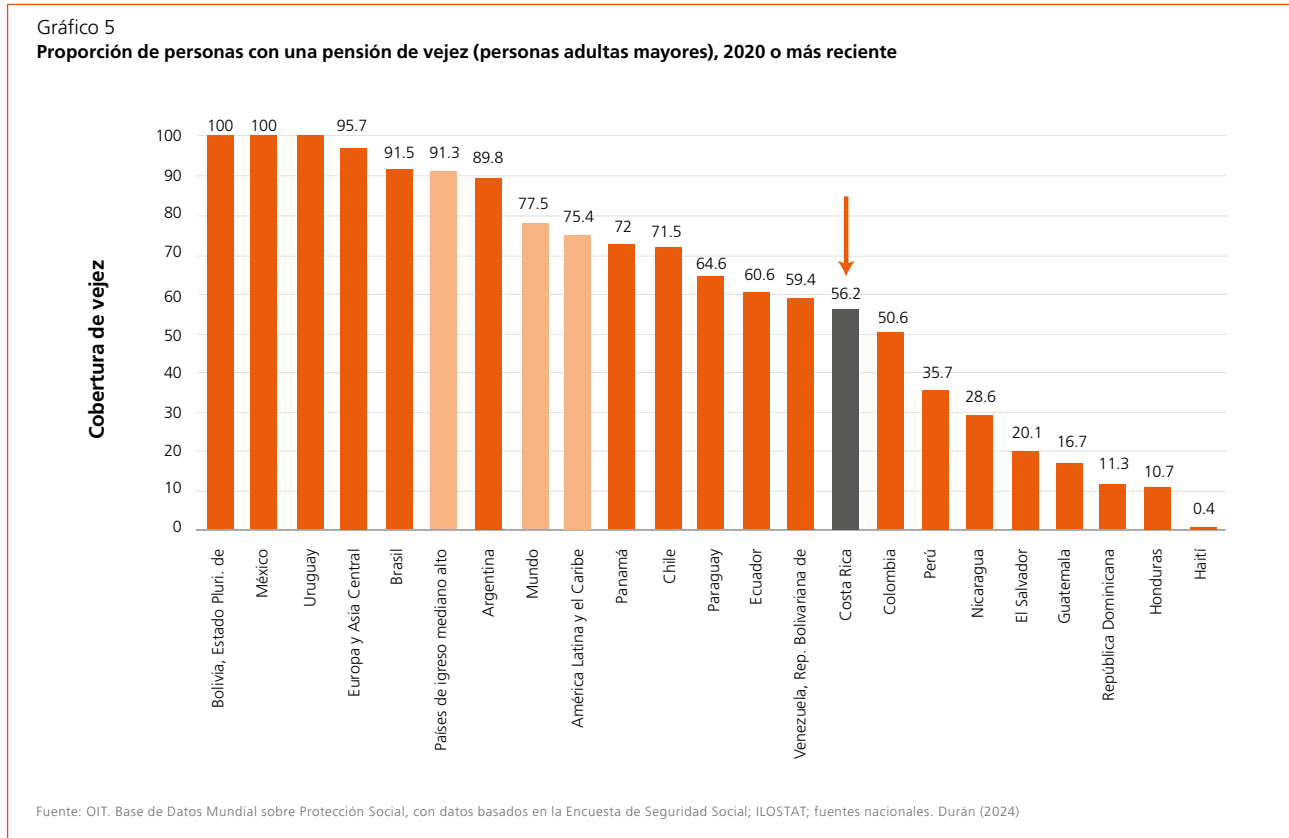
Fuente: Durán (2024)



Además de los asuntos de sostenibilidad, el IVM tiene muchos otros retos que discutir cuando se habla de reforma

Según lo detalla el gráfico 5, en Costa Rica alrededor del 56% de las personas adultas mayores tiene una pensión por vejez; cifra que no solo refleja el elevado porcentaje de personas que no tienen, sino que posiciona al país entre las 10 naciones

de la muestra con menos cobertura. Por lo tanto, el aumento de la cobertura, tal y como se vio en el perfil de las personas que no cotizan, es otro tema relevante para posicionar en la discusión. Asimismo, la suficiencia de las pensiones, como elemento central en el objetivo de reducir pobreza, debe ser igualmente parte del abanico de tópicos.

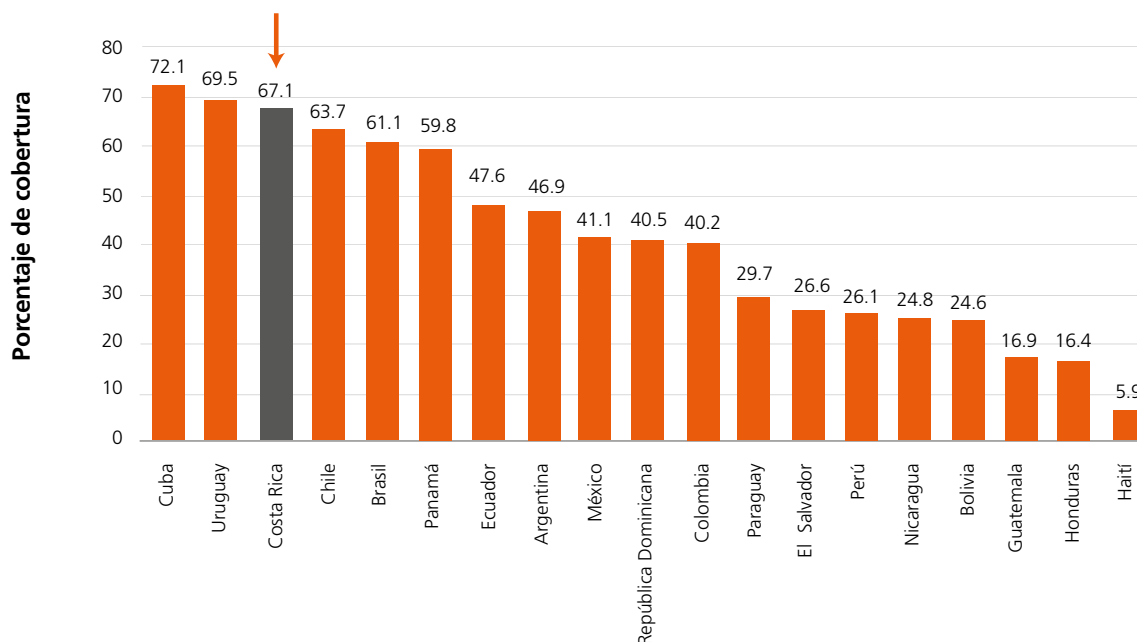


Para que la cobertura futura crezca de manera importante, resulta clave elevar la tasa de cobertura de la fuerza de trabajo actual. Se estima que en Costa Rica 1 de cada 3 personas ocupadas no tiene afiliación a régimen de pensiones alguno. Atacar la informalidad es la clave pero el fenómeno tiene múltiples determinante. Por esto, hay que considerar los siguientes factores (Durán, 2024):

- La extensión de la cobertura requiere de un enfoque integrado (cambios legales, institucionales, articulación de políticas, otros).
- Hay mucho para aprender de las buenas prácticas en la extensión de la cobertura a grupos de difícil cobertura (independiente, doméstico, rural, migrante, otros).

Gráfico 6

## América Latina. Cobertura de los regímenes de pensiones como porcentaje de la fuerza de trabajo. 2019



Fuente: OIT. Base de Datos Mundial sobre Protección Social, con datos basados en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales. Durán (2024)

### La sostenibilidad claro que es importante, pero hay que saberla entender

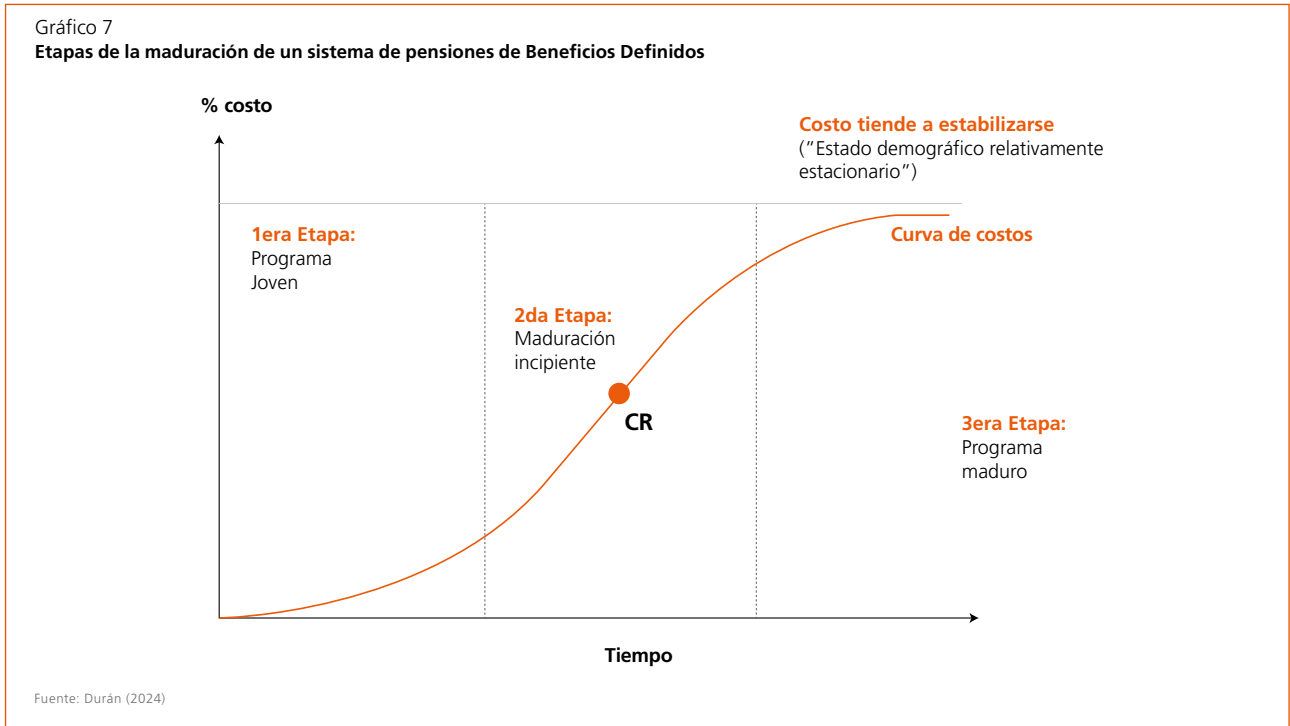
La sostenibilidad es un concepto relativo que se asocia a una valoración de la sociedad (preferencias sociales) hacia los sistemas de retiro. No existe una sola forma de medirla y puede adquirir formas distintas: sostenibilidad financiera, sostenibilidad política, etc.

En pocas palabras, se asocia el concepto de sostenibilidad con la capacidad de una economía para financiar los costos actuales y futuros del sistema de pensiones. Diversidad de factores determinan si es o no es sostenible. El sistema madura y, por lo tanto, es importante entender que los costos también aumentan. Esto es producto de la maduración de beneficios, estructura poblacional y dinámica interna de la pirámide poblacional.

Todo régimen de pensiones tiene etapas de maduración que hay que saber identificar y tomar con normalidad para adoptar las políticas que corresponden

Según comentó Durán en su presentación, es necesario partir del hecho de que todo esquema tiene etapas de maduración, como se mencionó en el punto previo. Estas etapas suelen ser las siguientes:

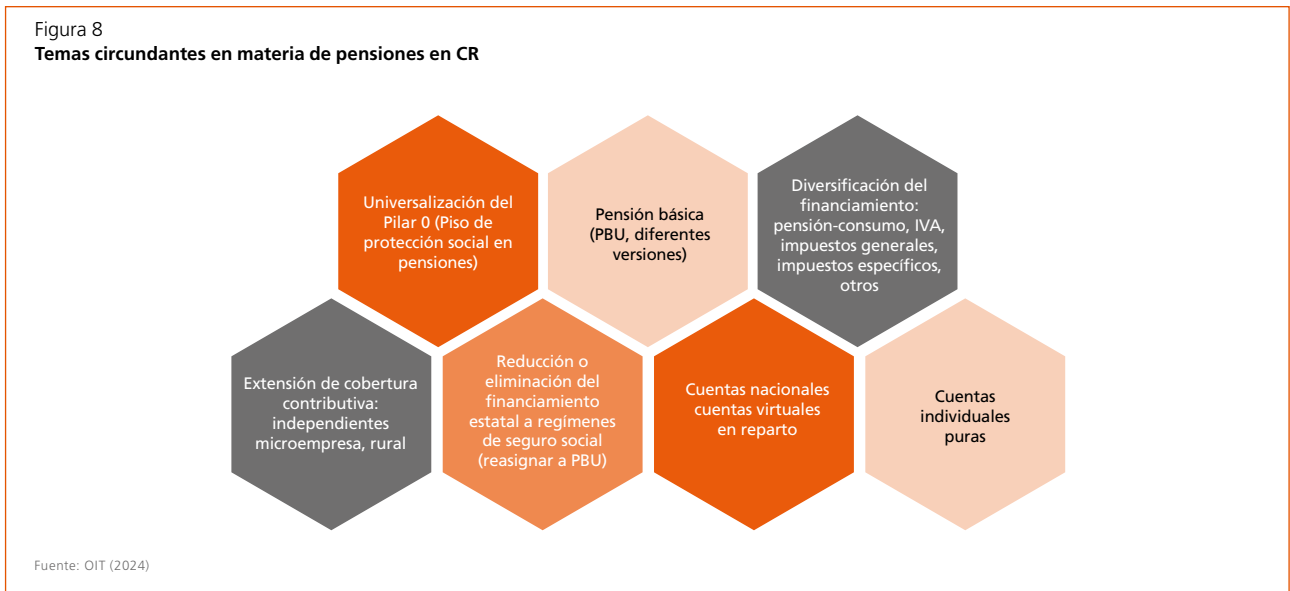
- **Etapas 1:** Cuando los regímenes de pensiones son jóvenes, pueden pasar varias décadas durante las cuales aumenta el número de contribuyentes, pero el número de pensionistas sigue siendo bajo. Los costos del esquema siguen siendo bajos porque, en los primeros años, los contribuyentes recién comienzan a acumular aportes y aún no pueden solicitar beneficios de jubilación (porque no cumplen con los derechos). Hay pocos pensionados de invalidez y sobrevivientes, ya que la frecuencia de muertes e incapacidades es normalmente baja.
- **Etapas 2.** Comienza la maduración del esquema. La primera generación de cotizantes comienza a calificar para una pensión, lo que significa que los derechos han madurado. Por lo general, durante esta fase, la proporción de contribuyentes a pensionados disminuye y los costos aumentan rápidamente.
- **Etapas 3:** La relación entre entradas y salidas de participantes estabiliza la relación cotizante/pensionistas. La población se vuelve "estacionaria" y los costos tienden a estabilizarse.



En Costa Rica existe multiplicidad de actores, temas y estudios que dificultan el diálogo y el consenso de soluciones en torno al IVM

La discusión en torno a las reformas necesarias para el IVM está plagada de estudios con resultados sumamente dispares entre sí, aun perteneciendo a la misma CCSS. Esto, claro está,

lleva a medidas de política de amplio espectro, según se dicte que la "insolvencia y la insostenibilidad" están más o menos cerca. La figura 8 sintetiza, además, los múltiples temas que han surgido alrededor del tema de pensiones: piso de protección social, financiamiento, pensión-consumo, pensión básica y cuentas nacionales sobresalen entre los más recurrentes.



Durán (2024), por su lado, menciona la existencia de 5 mitos sobre los sistemas de pensiones, según se detalla a continuación:

- **Mito 1: el envejecimiento hace insostenible los sistemas de pensiones.** Los sistemas de pensiones de la seguridad social, públicos y solidarios, han demostrado ser sostenibles a lo largo del tiempo y funcionan hoy día

en los países envejecidos. Son sistemas resilientes a guerras, crisis económicas y pandemias. El envejecimiento poblacional tiene efectos sobre todos los sistemas de pensiones (incluidos los privados) sin importar la forma en que se financian. En otras palabras, el envejecimiento también afecta a la capitalización individual, es decir al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias

(ROP). En Costa Rica, el sistema privado sufre un efecto financiero por el factor edad en la gente pero este impacto se transfiere al individuo vía menores pensiones.

- **Mito 2: se gasta mucho en pensiones.** Aumento insostenible del costo. Los sistemas de pensiones de los países en desarrollo están todavía en una fase de maduración, incipiente y avanzada. El aumento de los costos es un proceso natural de los sistemas de pensiones. Como se dijo antes, los costos aumentan conforme los sistemas maduran, es decir, conforme su cobertura aumenta, conforme se va pensionando la gente que entró a cotizar al inicio y conforme se mejoran los niveles de prestaciones. Los costos como porcentaje del PIB en los países desarrollados son hoy día mucho más elevados que en los países en desarrollo; se espera que los países en desarrollo avancen por la misma senda. Los cambios paramétricos ayudan a mantener el sistema dentro de márgenes de sostenibilidad.
- **Mito 3: equilibrio y reservas.** Necesidad de una correcta comunicación al público. Un sistema de pensiones como el de la CCSS, no tiene capitalización total o plena, sino que funciona cerca del reparto. Esto indica que las reservas no juegan un papel vital para financiar las prestaciones. No se deberían asociar los momentos de agotamiento de reservas con bancarrota del sistema; este es un mensaje incorrecto al público. La comunicación correcta al público es que, como los costos suben, se deben ajustar los parámetros del sistema, incluidas las tasas de cotización (escalones de cotización) para tener un sistema equilibrado. El cálculo actuarial de un déficit es incorrecto para un sistema que funciona por reparto o cerca del reparto; va contra las Normas Internacionales de Práctica Actuarial II sobre actuaría para seguridad social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- **Mito 4: las contribuciones sociales (cargas sociales) crean informalidad.** Este mito ha sido derrumbado. No hay evidencia mundial. El efecto de bajar las cotizaciones, en los experimentos que han hecho el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, incluida la eliminación de cotizaciones del empleador a los sistemas de seguridad social o su privatización, no causó ninguna mejora en los índices de empleo e informalidad. Ver el estudio de Calligaro y Oscar Cetrángolo (2023).
- **Mito 5: las cuentas individuales son la solución a la sostenibilidad.** Este mito fue derrumbado por la Organización Internacional del Trabajo. Un estudio de esta organización demostró que de 30 países que fueron a cuentas individuales, 18 (60% de ellos) tuvieron que volver a sistemas públicos y solidarios de pensiones (OIT, 2018). Las cuentas individuales crean desigualdad, aumentan el costo fiscal, en vez de bajarlo, transfieren el riesgo financiero y demográfico a los individuos, solo generan buenos negocios para los banqueros, reducen los beneficios de la población pensionada; hacen promesas que no se cumplen.

## 2.4. REFLEXIONES Y OTRAS PROPUESTAS

A lo largo de la discusión sobre reformas y otras medidas de política, surgieron sugerencias de reforma de múltiples en materia de pensiones, así como de elementos de entorno o condicionantes críticos necesarios para que las reformas operen de forma eficiente y en pro del bienestar de la mayoría. En cuanto a los cambios propiamente dichos en el régimen, las medidas se pueden estructurar alrededor de 3 temas: sostenibilidad, cobertura y suficiencia. En materia de sostenibilidad, la discusión pasa por las tradicionales reformas paramétricas en tasa de cotización y edad de retiro que ya han sido formuladas e implementadas a lo largo de los pasados 20 años. No obstante, pareciera que es necesario plantear más opciones que impacten de forma positiva la función generadora de recursos para el IVM a partir de una mayor diversificación de fuentes, además de otros ajustes en cuanto a las reglas de jubilación.

Una dimensión necesaria en la discusión se vincula con la edad de retiro y la tasa de cotización. En cuanto a la primera, viene privando la idea de modificar la edad considerando al menos dos factores críticos como lo son la expectativa de vida y la dimensión de género en su definición. Esto implica, por ejemplo, que la edad para pensionarse se incremente en línea con la ampliación de la expectativa de vida. En segundo lugar, se considera necesario contemplar que las vidas laborales de hombres y mujeres son muy distintas y por ende las reglas no pueden ser iguales. Además, cuestiones como la maternidad y el cuidado, que deberían ser temas de interés para el IVM, parece no están siendo consideradas apropiadamente en el debate correspondiente.

En cuanto a los cambios en las tasas de cotización, esta alternativa ha sido ya ejecutada en diversos momentos (especialmente después del 2005) por lo que el margen político para incrementarla de forma más agresiva pareciera estar erosionado. Además, los resultados tan disímiles de los estudios actuariales plantean dudas sobre la solvencia del sistema y las tasas de contribución que mejor se ajustan a esas realidades.

Un segundo elemento que emerge en la discusión se refiere propiamente a la aprobación de nuevos recursos provenientes de fuentes externas de financiamiento. Algunas instancias como el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (ND) y el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) junto al Centro Internacional de Política Económica (CINPE) han planteado ideas sobre posibles fuentes alternativas. Se mencionan, entre otros, la posibilidad de trasladar un porcentaje del dinero decomisado al crimen organizado para fortalecer los fondos de pensiones, la reasignación presupuestaria de programas sociales que no ejecutan recursos al IVM, una reforma del impuesto al ruedo hacia el régimen, así como el cobro de una contribución especial a las empresas amparadas al Régimen de Zonas Francas.

La ampliación de cobertura se convierte en un pilar crítico para elevar el nivel de solidaridad del régimen como se ha planteado en varios momentos del presente documento. Como se

analizó en el apartado sobre entorno, aún más de 600 mil personas se encuentran ocupadas pero no cotizan para ningún régimen contributivo, evidencia que obliga a darle al tema de cobertura un espacio técnico y político tan fuerte como el que tiene la sostenibilidad. Múltiples políticas que incentiven la afiliación son necesarias y varias sugerencias han sido planteadas. Algunas de ellas, por ejemplo, apuntan hacia la reducción de forma escalonada y por un período de hasta 10 años de las cotizaciones de las mujeres de manera que eleve la contratación femenina bajo términos formales y la flexibilización del número de años y cuotas necesarias para la jubilación, de forma que personas con múltiples realidades laborales encuentren un esquema ajustado a sus particularidades (IDESPO/CINPE, 2024).

De forma paralela se visualizan tres frentes adicionales con un potencial impacto en la afiliación de la población ocupada: reducción de la informalidad laboral, caída en la evasión tributaria y mejor mercadeo y comunicación del IVM entre poblaciones jóvenes cuyos incentivos a afiliarse son bajos por cuanto han aceptado el mensaje de que a futuro no habrá pensiones para estos grupos. Una mejor educación financiera parece vital en este aspecto.

Al respecto, por ejemplo, algunos países han creado incentivos o subsidios fiscales para personas trabajadoras con empleo informal que financie parcialmente la cuota que deben cubrir, de forma que la carga financiera sobre estas personas se aliviane, especialmente al ser segmentos laborales con menores ingresos que las personas asalariadas. De igual manera, no hay que perder la perspectiva sobre el remozamiento que deben experimentar las instituciones en materia de recaudación, tanto en el ámbito de los procesos de seguimiento y control de la evasión como en temas como sistemas informáticos que permitan aumentar la base de cotizantes, la información disponible y mejorar la verificación de datos.

El tema de la suficiencia de las pensiones se encuentra de igual manera sobre el tapete. Dos debates se abren al respecto. El primero está vinculado con el tema anterior en donde la diversificación de recursos permite mantener o mejorar la pensión promedio que hoy día se percibe. Según un estudio de Aguilar (2021), de no mejorar la solvencia del sistema, las pensiones podrían reducirse a la mitad. Por lo tanto, es fundamental re-

forzar el tema de la sustentabilidad para que aspectos tan cruciales como el principio de solidaridad y la reducción de la pobreza se consoliden vía mejores pensiones.

Otra arista de trabajo sugerida para mejorar la suficiencia de las pensiones es la relacionada con el establecimiento de una pensión básica o la ampliación del modelo de pensiones voluntarias. Algunas propuestas, como la del IDESPO/CINPE (2024), sugieren el cobro de una tasa de ahorro individual por cada transacción vía SINPE que permita crear un fondo de pensión mínima universal que actúe como un fondo solidario. El tema de la pensión básica universal analizado en el capítulo 3 del presente documento es otra recomendación para elevar la suficiencia de las pensiones en Costa Rica.

Además de los aspectos antes analizados, es fundamental prestar atención a factores de entorno que influyen en los temas de sostenibilidad, cobertura y suficiencia. La inclusión de este tipo de determinantes es tan importante como la discusión sobre los elementos paramétricos de la reforma al moldear el futuro de bases como la población laboral y la cantidad de personas cotizantes a futuro. Se incluyen acá asuntos como la política migratoria y el establecimiento de incentivos a la natalidad.

Por último, en un sentido más estratégico, la reforma de pensiones no debe olvidar contestar de arranque dos preguntas fundamentales: ¿cuál es el modelo de pensiones que queremos? y ¿Cuántos recursos estamos dispuestos a asignarle? Tal y como se mencionó páginas arriba, existe multiplicidad de voces con igual cantidad de propuestas de reforma al régimen IVM principalmente. El diálogo social es la vía para definir la ruta de largo plazo que establezca los pilares, objetivos y orientaciones del IVM de los próximos 50 años.

Por otro lado, es importante analizar la economía política del financiamiento para el desarrollo. Siendo el IVM uno de los demandantes de espacio fiscal al igual que lo serían el seguro de salud (capítulo 1) y la pensión básica universal (capítulo 3) y segmentos como cambio climático, educación, e infraestructura, no es realista pensar que la asignación de recursos se plantee en un aislamiento del régimen sino que deberá atender los requerimientos de múltiples sectores al mismo tiempo.

## 3

## SOSTENIBILIDAD DEL RNC Y LECTURA CRÍTICA DEL PROYECTO DE PBU

### 3.1 INTRODUCCIÓN

Este tercer capítulo trae a análisis el componente no contributivo, tema que a su vez incorpora dos sub-temas, a saber, la sostenibilidad del RNC y la propuesta de PBU, emanada de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

Si bien ambos esquemas tienen naturalezas y objetivos que los acercan, el formato de financiamiento pensado para la PBU es el punto de contraste más importante y el que empieza a generar el debate más intenso. Se plantea de esa forma una pregunta crítica para Costa Rica, la cual es si deberíamos reforzar al RNC para que avance hacia la universalización o deberíamos aceptar el modelo de PBU con sus condiciones y características específicas.

El llamado es a la discusión reflexiva, crítica y orientada hacia el bien común que permita, ante todo, establecer un mecanismo que brinde la protección y calidad de vida adecuada a la población adulta mayor. Este justo es el propósito general de este capítulo.

En detalle, los objetivos acá contemplados se sintetizan de la siguiente forma:

- Discutir las principales condiciones necesarias para universalizar el régimen no contributivo, a partir de la normativa existente.
- Reflexionar en torno a los cambios requeridos para elevar impacto de los mecanismos no contributivos.
- Discutir de forma crítica la propuesta de la pensión básica universal de la SUPEN.

### 3.2. CONSIDERACIONES INICIALES

La primera parte del taller, a partir del cual se construyó este capítulo, desarrolló una serie de tópicos de contexto necesarios para comprender y analizar los alcances de una reforma al RNC y las pensiones básicas universales (PBU). Estos temas iniciales se refirieron al alcance conceptual de las pensiones no contribu-

tivas y al perfil de las personas adultas mayores que hoy día no tienen pensión alguna.

Las transferencias sociales en efectivo se definen operacionalmente como pagos regulares y no contributivos de dinero proporcionados por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales a individuos u hogares, con el objetivo de disminuir la pobreza crónica o inducida por crisis, abordar el riesgo social y reducir la vulnerabilidad económica (Samson et al. 2001: 3). De forma similar, la Red BIEN menciona que “la renta básica es un pago periódico en efectivo entregado incondicionalmente a todas las personas de forma individual, sin prueba de medios ni requisito de trabajo” (página web de Red BIEN). De tal forma, al comparar ambos conceptos, resulta esencial identificar los siguientes aspectos:

- Ambas se refieren a transferencias monetarias.
- Los pagos son periódicos, no por una única vez.
- Si bien tienen como objetivo reducir pobreza, sus efectos también se observan en otros ámbitos como la desigualdad, la vulnerabilidad económica y el riesgo social.

Ahora bien, cabe indicar que la principal diferencia entre el RNC y la PBU es la exclusión de condicionalidades en el segundo de ellos. Contrario al RNC donde la situación de pobreza es la clave para recibir la prestación, la PBU tiene como principio fundamental su otorgamiento incondicional de forma que la situación laboral o socioeconómica de la persona desaparece como requisito para optar por ella.

#### 3.2.1. Perfil de la persona sin pensión contributiva o no contributiva

Según la Encuesta Nacional de Hogares 2024, en el país residen 221 600 personas adultas mayores que no reciben ni una pensión contributiva ni una del RNC. Según lo detalla el cuadro a continuación, de las 790 000 personas de 65 años o más que residen en el país, el 19% (150 000) recibe RNC, el 53% (418 000) percibe una pensión por la cual cotizaron y un 28% ninguna de las dos, según fue detallado anteriormente.

Cuadro 3  
Distribución de población adulta mayor según condición de pensión, 2024

	Recibe pensión contributiva	No recibe pensión contributiva	Total
Recibe RNC	501	149 752	150,253
No recibe RNC	417 979	221 600	639,579
Total	418 480	371 352	789,832

Fuente: Elaboración a partir de ENAHO 2024.

Según su perfil personal y socioeconómico, tres de cada cuatro personas adultas mayores sin pensión habitan en zonas urbanas y un 71% en la región Central (157 000 personas de 65 años o más). Si bien el resto de las regiones posee un número mucho menor de población adulta mayor, destacan los casos de la Huetar Norte (16 630 personas) y la Chorotega (15 650 personas) como los otros dos territorios con mayor cantidad de situaciones de este tipo. Desde el punto de vista de cobertura, un 29.5% de la población adulta mayor de la región Central no tiene pensión de ningún tipo. Sin embargo, es la Huetar Norte quien posee la tasa de desprotección más elevada: 31.7%. Por el contrario, el 18.6% de la población adulta mayor de la Huetar Caribe no posee pensión, ubicándose como la región con mejor posicionamiento.

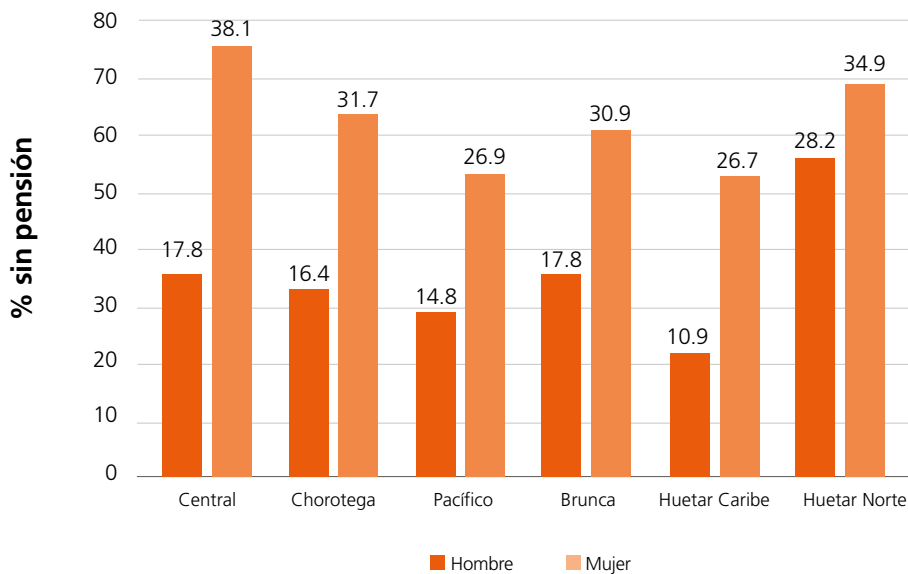
Por sexo, las mujeres contabilizan el 71.6% de las personas sin pensión. Esta brecha tan significativa se visualiza de mejor forma cuando se estiman las coberturas entre hombres y mu-

jer. Así, a nivel nacional, 17.8% de los hombres y el 35.7% de las mujeres no cuentan con pensión alguna. Esto es, las mujeres duplican la tasa masculina.

Por grupo individual, los hombres de la Huetar Caribe (10.9%) son el grupo masculino con la menor tasa de desprotección (y, de paso, con la menor tasa nacional), mientras son los hombres de la Central y la Brunca los que tienen las tasas más elevadas, al promediar 17.8% cada uno.

En cuanto a mujeres, las que tienen mayor porcentaje de tenencia de pensiones son las que residen en la Huetar Caribe (73.3%), mientras que las que habitan en la región Central se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, puesto que el 62% posee pensión. Además, la región Central tiene una diferencia de 20 puntos porcentuales entre hombres y mujeres, siendo esta la mayor distancia entre sexos.

Gráfico 8  
Porcentaje de personas sin pensión contributiva o no contributiva, por sexo y región, 2024



Fuente: Elaboración con ENAHO 2024

De las personas adultas mayores sin pensión, 102 300 poseen la jefatura del hogar, es decir, un 46.2% del total. De ellas, el 54.7% son mujeres. Eso sí, de los hombres sin pensión, 73.5% son jefes de hogar.

Por otro lado, las condiciones de migrante y discapacidad también son variables de interés para la formulación de política pública. En total, 24 500 personas migrantes externas de 65 años o más no poseen pensión, el 11% de la población en

esta situación. Además, el 21% de esta población sin pensión tiene discapacidad, cifra equivalente a 46 800 personas adultas mayores.

Dentro de todo esto, la situación socioeconómica deviene de particular interés por cuanto uno de los objetivos de las pensiones RNC y la PBU es justamente reducir los niveles de privación material entre personas adultas mayores. La tasa de incidencia de pobreza entre la población sin pensión es del 22%, la cual se subdivide en un 5.3% en pobreza extrema y 16.7% en pobreza no extrema. Regionalmente, la población sin pensión de la Brunca experimenta la mayor tasa de incidencia (39%), en contraposición al 17.8% de la Central. De igual forma, más mujeres viven en pobreza en relación con los hombres: 22.4% versus 20.9%.

Quizás uno de los aspectos más importantes respecto a la discusión entre RNC y pobreza se encuentra en los cálculos sobre el ingreso que perciben las personas adultas mayores que ejercen jefatura de hogar, pero que no perciben pensión, a pesar de tener 65 años o más. Así, el ingreso per cápita promedio de estas familias es de ₡227 000 por mes, pero este fluctúa entre los ₡80 000 en familias en pobreza y los ₡297 600<sup>1</sup> entre las que no viven en dicha situación. Con lo anterior se quiere mostrar la importancia que podría tener la pensión del RNC para familias que hoy no la perciben. En promedio, el otorgamiento de una transferencia del RNC a este grupo significa, en pocas palabras, elevar su ingreso por persona en un 43%, de ₡80 000 a ₡114 400<sup>2</sup>.

Resulta importante anotar que 45 500 de estas personas sin pensión laboran activamente principalmente en agricultura (21.8%), comercio (14.5%) y empleo doméstico (11%). Solo un tercio de estas personas adultas mayores labora como persona trabajadora asalariada, percibiendo una remuneración mediana de ₡300 000. Por su lado, el ingreso de las personas que laboran de forma independiente es de ₡220 000.

### 3.2.2. Costo de la universalización

El rápido envejecimiento de la población costarricense obliga a pensar en las estrategias presentes y futuras que deberían

ser implementadas para mejorar las condiciones de vida de una población creciente y con características individuales, laborales, sociales y epidemiológicas muy distintas al resto de residentes en el país.

Uno de esos debates se refiere a un mejor mecanismo para asegurar que la población adulta mayor se desenvuelva en condiciones materiales adecuadas, algo asociado a la garantía de un ingreso mínimo. Si bien desde 1974 el país cuenta con un RNC financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), lo cierto es que en los últimos años ha surgido en la discusión nacional la preocupación sobre el camino hacia la universalización del programa, universalización que debería promoverse hacia toda la población adulta mayor y no solo a aquella en situación de pobreza.

Para analizar la transición hacia la universalización, es necesario conocer cómo viene evolucionando el RNC tanto en términos presupuestarios como en cuanto al número de personas beneficiarias.

Según datos provistos por la CCSS, la cantidad de personas beneficiarias del RNC aumentó de 119 633 personas en el 2018 a 150 846 personas a octubre 2024. De ellas, la población adulta mayor que recibe RNC por vejez (y no por otras razones) creció de 70 197 personas beneficiarias a 95 462 personas. En general, esta población creció a un ritmo más acelerado que la mayoría de los grupos cubiertos por el régimen al punto que, mientras en 2018 este grupo representó el 58.7% del total de pensiones otorgadas, en el 2024 su peso se elevó a 63.3%.

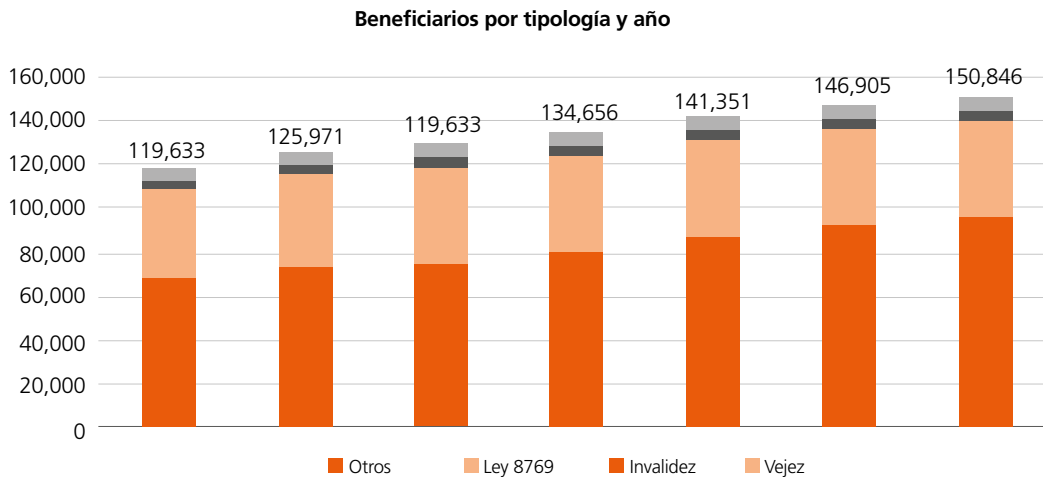
Ahora bien, no solo la cantidad de pensiones por vejez ha crecido de forma importante sino también por invalidez, que ha crecido de 39 896 a 45066 personas. Si bien su dinamismo no ha sido el mismo que las pensiones por vejez, para el presente año representan un 25% del total de prestaciones otorgadas.

<sup>1</sup> Valor mediano del ingreso.

<sup>2</sup> Para ello, el cálculo de la pensión RNC per cápita se estimó tras dividir el monto de esta (₡82 000) entre 2.38, el tamaño promedio del hogar con jefatura de persona adulta mayor sin pensión.



Gráfico 9  
**Número de personas beneficiarias con RNC, por categoría. 2018-2024\***



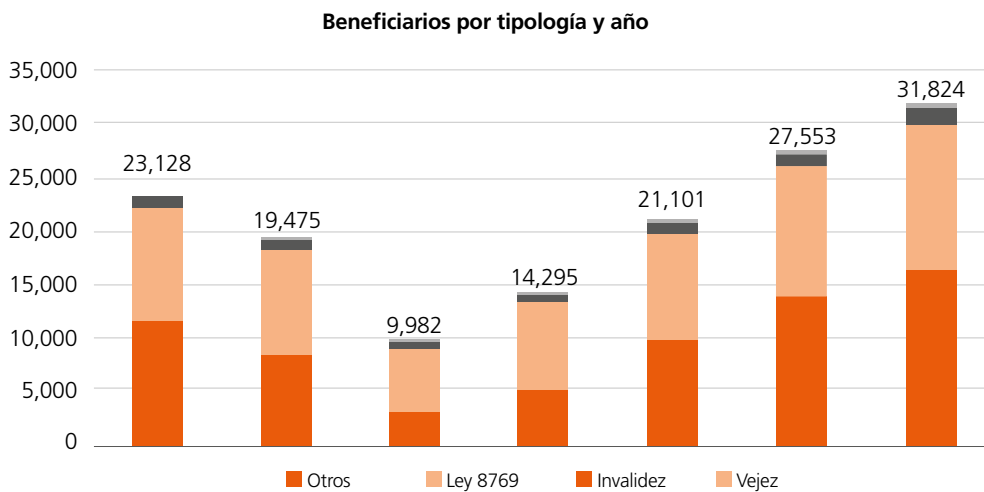
\* Datos a octubre 2024.

Fuente: Barrantes (2024)

Resulta igualmente importante anotar la acelerada acumulación de casos por resolver que ha venido observando la CCSS. Desde el 2022, por ejemplo, el número de trámites pendientes de resolver ha crecido en poco más de 10 700 casos, con

tendencia a seguir creciendo en el tiempo. Un ejercicio rápido nos permite estimar el costo de los casos a octubre 2024 en casi los ₡34 000 millones (+0.07% del PIB).

Gráfico 10  
**Número pendiente de casos por resolver en el RNC, 2018-2024\***



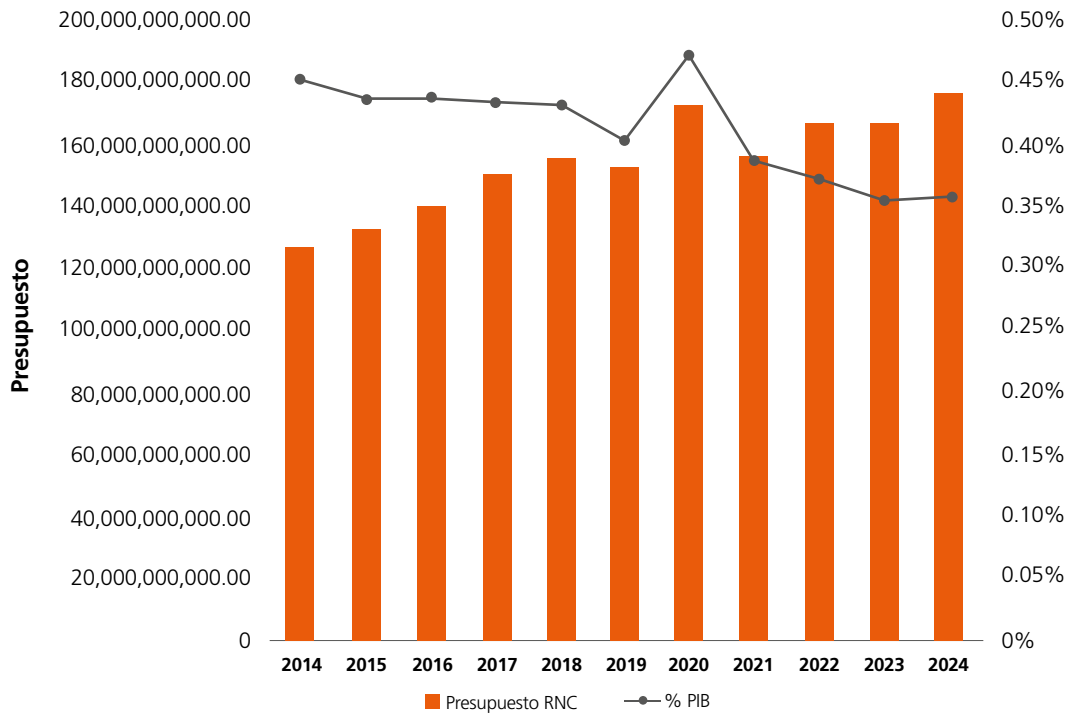
\* Datos a octubre 2024.

Fuente: Barrantes (2024)

Todo esto se da en medio de un recorte paulatino del presupuesto del RNC, al menos en términos del PIB. Según se detalla a continuación, el presupuesto del régimen pasó de ₡127 056 millones a ₡176 558 millones entre 2014 y 2024. Sin embargo,

cuando se analiza como porcentaje del PIB, su tendencia fue a la baja pasando del 0.45% al 0.36%. En otras palabras, mientras los casos se acumulan, los presupuestos se contraen.

Gráfico 11  
Presupuesto asignado al RNC, 2014-2024



Fuente: Presupuesto de CCSS (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023; 2024).

Tomando como referencia la información del apartado sobre perfil de la persona adulta mayor sin pensión, es posible derivar el costo de la universalización de la pensión no contributiva. En este caso, dada una población de 221 600 personas adultas mayores (según fue referido anteriormente), el costo total de otorgar una pensión bajo los lineamientos del régimen (es decir, un monto mensual de  $\text{¢}82\ 000$  durante 13 meses<sup>3</sup>) asciende a  $\text{¢}236\ 200$  millones (0.48% del PIB). Esta cifra, si se asume, requiere un 3% adicional de gastos administrativos, lo que daría como resultado final un costo total de  $\text{¢}243\ 300$  millones (0.50% del PIB). **En otras palabras, esta es la brecha de financiamiento para alcanzar cobertura al 100%, incluyendo población en pobreza y fuera de ella. Si solo se contempla la primera de estas poblaciones, los recursos necesarios se reducirían a  $\text{¢}52\ 000$  millones o 0.11% del PIB.**

### 3.3. HACIA LA PENSIÓN UNIVERSAL: ¿ES FACTIBLE LA TRANSICIÓN?

Este apartado incorpora algunos de los insumos sobre contenido y lectura hechos en el taller sobre el RNC y la PBU, ya mencionado al inicio del presente capítulo. Como tal, se divide en dos partes: una breve presentación de la propuesta de ley sobre PBU en lo que atañe al interés de la discusión y algunos elementos críticos sobre la conveniencia de la propuesta.

#### 3.3.1. Los elementos centrales del proyecto de PBU

El proyecto de ley denominado Ley de Creación de Pensión Básica Universal (expediente 23625) se visualiza como una de las respuestas hacia la cobertura completa de la población adulta mayor. En su artículo 1, la propuesta establece que la PBU será un seguro de capitalización colectiva y de beneficio objetivo, gestionado por la CCSS, con el objetivo de proteger a la población adulta mayor contra el riesgo de pobreza.

Los contenidos estratégicos del proyecto detallan varios aspectos esenciales del proceso de diseño e implementación de un modelo de universalización. El primero se refiere a la población beneficiaria. Según el Artículo 2, son potenciales beneficiarios de la PBU todas las personas que residan en el país (nacionales o extranjeras con al menos 40 años de residencia), cuya edad sea la misma que la edad de retiro según lo defina la CCSS.

Por su lado, no tendrían derecho a la PBU las personas que reciban ya una pensión contributiva o no contributiva, aquella que, siendo tenedoras de la PBU, se trasladan a residir fuera del país por un periodo superior a los cuatro meses continuos o aquellas que perciban salarios o dietas de instituciones públicas, estatales y no estatales.

<sup>3</sup> El RNC otorga aguinaldo a las personas receptoras de la prestación.

Sobre su financiamiento, las principales fuentes de recursos serían las siguientes:

- Un porcentaje, no inferior al 3%, sobre una base cotizabile mensual determinada por la Caja Costarricense de Seguro Social, por cada una de las personas que recibirán un beneficio de Pensión Básica Universal, que se reducirá del aporte estatal a los regímenes básicos en una parte alícuota a la cantidad de aportantes en cada uno de ellos.
- El importe de las contribuciones ordinarias y solidarias de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
- Los recursos establecidos en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, Número 7983 del 18 de febrero de 2000 y sus reformas.
- Los recursos asignados al régimen no contributivo.
- El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) del artículo 5 de la Ley 4351, Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Finalmente, el monto definido por la PBU para las personas receptoras bajo este esquema sería el mismo que otorgue el RNC al momento de aprobación de la ley con la particularidad de que el aguinaldo sería entregado sujeto a disponibilidad financiera.

### 3.3.2. Valoración crítica del proyecto de Ley de la PBU

Tres aspectos merecen ser considerados a la hora de valorar la propuesta sobre PBU: la población objetivo, el monto de la transferencia y la fuente de financiamiento.

El menos polémico de los temas es propiamente el monto, por cuanto lo definido en el proyecto de ley se equipara al valor del beneficio actualmente otorgado (₡82 000 por mes). La única diferencia, como se comentó anteriormente, es el aguinaldo, rubro que no necesariamente sería otorgado bajo la modalidad de PBU.

Sobre la población atendida, resulta importante anotar varias cosas. Primero, la población objetivo de la PBU es de 65 años o más en situación de pobreza, que en lo sustantivo no difiere de la población de referencia del RNC. Sin embargo, cabe destacar que la PBU, tal y como lo indica su nombre, debería

apuntar hacia la universalización de la población adulta mayor, no solo la que experimenta una situación de pobreza. Es decir, el concepto de universalización queda en duda, puesto que existe un segmento de la población que no vive en hogares en pobreza y no posee pensión, de forma que no estaría protegido por la Ley. Muchas de estas personas podrían estar cerca de la línea de privación, en situación de vulnerabilidad. Datos a partir de la ENAHO 2024, muestran que el 25% de las personas sin pensión que no viven en pobreza residen en hogares con ingresos por debajo de los ₡508 000 o ₡195 000 por persona por mes.

Finalmente, la principal crítica al proyecto de Pensión Básica Universal proviene de su estructura de financiamiento. Dos comentarios emergen inicialmente. El primero es el costo de la propuesta. Como se mencionó párrafos arriba, la cobertura de las más de 221 000 personas adultas mayores sin pensión ocuparía de 0.48% del PIB; cifra que en el caso de solo considerar a dicha población en pobreza, se reduciría al 0.11%. Eso es aproximadamente un tercio del presupuesto actual del RNC. Además, debido a que la población de interés es justo la que tiene una de las tasas de crecimiento más aceleradas dentro de la pirámide poblacional, el costo tenderá a crecer a un ritmo igualmente veloz.

Segundo, contrario al RNC, cuya fuente más importante (y prácticamente única) es FODESAF, la propuesta del PBU amplía su propio espacio fiscal a partir de la captación de recursos ya existentes de instancias como el IVM, JUPEMA, Poder Judicial y el Banco Popular. Esta estrategia de financiamiento, especialmente por la supresión (total o parcial) del aporte estatal, podría acarrear problemas de sostenibilidad financiera en los distintos regímenes contributivos, si bien su impacto requiere de estimaciones más precisas. Es claro que esta propuesta financiera debe ser debatida al más alto nivel técnico-político para conocer aspectos como el impacto actuarial en los regímenes, la situación de las personas que hoy participan del RNC y para quienes algunas reglas, como el aguinaldo, les cambiarían.

Tercero, siempre dentro de este ámbito financiero, es importante anotar que posiblemente las primeras generaciones beneficiadas de la iniciativa aparezcan en unos 20-30 años, cuando el fondo que debe constituir la PBU esté maduro y con inversiones sostenibles. Por lo tanto, no estamos en presencia de una medida del plazo inmediato ni frutos en la primera década.

## REFERENCIAS

- Arias Sánchez, Rodrigo** (2023) Proyecto de Ley. Ley de Creación de Pensión Básica Universal. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, expediente N.º 23.625.
- Arias-Alvarado, Carlos** (2024) Pensión Básica Universal. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert, II Taller de la MNDSP sobre seguridad y protección social. Foro Nacional de Alto Nivel.
- Barrantes-Espinoza, Jaime** (2024) Pensión Básica Universal en Costa Rica. Algunas Consideraciones. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert, II Taller de la MNDSP sobre seguridad y protección social. Foro Nacional de Alto Nivel.
- Basic Income Earth Network (BIEN)** Common Questions About Basic Income. En: <https://basicincome.org>
- Bodenheimer T, Sullivan K.** The Logic of Tax-Based Financing for Health Care. *International Journal of Health Services*. 1997;27(3):409-425. doi:10.2190/YAGR-4KXN-J50E-B62H
- Calligaro, Florencia y Oscar Cetrángolo.** 2023. El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral. Documento de Trabajo WIEGO No. 47. Manchester, Reino Unido: WIEGO.
- Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (ND)** Propuestas para Mejorar el Sistema de Pensiones en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica.
- Durán-Valverde, Fabio** (2024) IVM: Las reformas necesarias para garantizar sostenibilidad con solidaridad. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert, II Taller de la MNDSP sobre seguridad y protección social. Foro Nacional de Alto Nivel.
- Durán, Juan Carlos** (2024) Entrevista sobre reformas al IVM y RNC. Aportes enviados por el autor.
- Hanson et al.** (2022) The Lancet Global Health Commission on financing primary health care: putting people at the centre. *The Lancet Global Health*, Vol. 10, No. 5, 10: e715–72
- IDESPO/CINPE** (2024) Alternativas de reforma inclusiva en el Sistema Nacional de Pensiones. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Institute for Health Metrics and Evaluation.** Costa Rica. En: <https://www.healthdata.org/research-analysis/health-by-location/profiles/costa-rica>
- International Labour Office -ILO-** (2018) Women and men in the informal economy: A statistical picture (Third edition). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_626831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf)
- International Labour Office** (2018) Reversing Pension Privatization: Key Issues. Geneva: ILO Social Protection for All Issue Brief.
- International Labour Organization (ILO)** (2022) Old-age pension models worldwide from an ILO perspective: What workers' organizations need to know. Geneva: Policy Brief
- Kooshkebaghi, Emamgholipour y Dargahi.** Explaining specific taxes management and use in the health sector: a qualitative study. *BMC Health Services Research* (2022) 22:1220, <https://doi.org/10.1186/s12913-022-08556-4>
- National Academy of Sciences (NAS)** (2008) Health Status and Health Care Service Utilization. En: Institute of Medicine (US) Committee on the Future Health Care Workforce for Older Americans. *Retooling for an Aging America: Building the Health Care Workforce*. Washington (DC): National Academies Press (US); 2008. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK215400/>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)** (2017) Tackling Wasteful Spending on Health. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266414-en>
- Peter Peterson Foundation** (2023) Almost 25% of Healthcare Spending is Considered Wasteful. Here's Why. En: <https://www.pgpf.org/article/almost-25-percent-of-healthcare-spending-is-considered-wasteful-here-why/>
- Samson, M., Babson, O., Haarmann, C., Haarmann, D., Khathi, G., Mac Quene, K., & Van Niekerk, I.** (2001) The Economic Impact of a basic income grant in SA. Cape Town: Economic Policy Research Institute.
- World Health Organization (WHO)** (2010) Health systems financing. The path to universal coverage. Geneva, Switzerland: WHO.

## SOBRE EL AUTOR

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

## IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Costa Rica  
[costarica@fes.de](mailto:costarica@fes.de)  
<https://americacentral.fes.de/>

Responsable:  
Daniel Mann  
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,  
Guatemala y Honduras

Coordinador:  
Marco Zamora  
[marco.zamora@fes.de](mailto:marco.zamora@fes.de)

San José, diciembre, 2024

## SOBRE ESTE PROYECTO

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

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una eco-

nomía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

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

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

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

ISSN  
2413-6611

# SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA

## Sostenibilidad con Solidaridad



Los seguros de salud y pensiones administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) han sido vitales en el bienestar de la población costarricense por más de 80 años. La amplia cobertura del seguro de salud y el elevado porcentaje de personas adultas mayores con pensiones contributivas y no contributivas son en definitiva pilares de las condiciones de vida que hoy se gozan. A lo largo de su existencia, no obstante, las condiciones internas y externas en las que opera la CCSS cambian constantemente y la estructura que prevalecía hace 40 años ya no es la misma hoy día.



Así, la esperanza de vida se ha extendido en casi 30 años respecto al momento de fundación de la CCSS y eso no sólo trae consigo efectos en el régimen de Enfermedad y Maternidad sino también en Invalidez, Vejez y Muerte, y además respecto del régimen no contributivo. Tales transformaciones afectan la sostenibilidad financiera de los seguros y pone en peligro su diseño, mismo que ante todo debe preservar la solidaridad que los caracteriza en una sociedad democrática.

En vista de lo anterior, la FES ha promovido una discusión sobre las reformas de



los tres esquemas mencionados en un contexto que envuelve tres elementos críticos. Primero, es importante trabajar para la sostenibilidad financiera de la seguridad social, esto para que las generaciones por venir también vivan su relevancia. Segundo, no vale buscar la sostenibilidad a costa de sacrificar la solidaridad, y cada cambio financiero debe mirar hacia la cobertura universal y efectiva de la población. Finalmente, las reformas a la CCSS son complejas, por lo cual las propuestas deben de igual manera considerar aquellos determinantes en el entorno que podrían incidir en su futuro.

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