

UNIVERSALIZACIÓN DE LAS PENSIONES POR VEJEZ EN COSTA RICA

Pablo Sauma Fiatt

RESUMEN

En diciembre de 2018, 332.194 personas adultas mayores (65 años y más) contaban con una pensión por vejez, contributiva o no contributiva, para una cobertura efectiva de entre el 59% y el 79% de la población de esa edad –el resultado depende de la proyección de población que se utilice–. En cualquiera de los dos casos, el país enfrenta el reto de lograr la cobertura universal de este tipo de pensiones.

Se propone otorgar una pensión no contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión por vejez, ya sea contributiva o no contributiva. Se realizó una estimación preliminar del costo total de esa propuesta, considerando el monto de la pensión mensual que brinda el Régimen no Contributivo de Pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Utilizando como referencia el PIB del año 2019, el resultado de esa estimación representa entre un 0,30% y un 0,78% del mismo, magnitudes razonables para el país, pero sujetas a limitaciones impuestas por la situación fiscal.

Palabras claves: Pensiones vejez; Protección social; Costa Rica; Política social.

ABSTRACT

In December 2018, 332.194 older adults (65 years and over) received a contributory or non-contributory elderly pension, for an effective coverage of between 59% and 79% of the population of that age –the result depends on the population projection used. In either case, the country faces the challenge of achieving universal coverage for this type of pension.

The proposal is to grant a non-contributory pension, funded by a national budget, to the entire older adult population that does not receive an elderly pension, whether that is contributory or non-contributory. A preliminary estimate of the total cost of this proposal was made, considering the amount of the monthly pension provided by the Non-Contributory Pension Regime administered by the Costa Rican Social Security Fund.

Using the GDP of the year 2019 as a reference, the result of this estimate represents between 0.30% and 0.78% of it, reasonable figures for the country, but subject to limitations imposed by the fiscal situation.

Key words: Old age pensions; Social protection; Costa Rica; Social policy.

El autor es Economista especialista en Política Social y Mercado de Trabajo e Investigador Asociado de LEAD University, Se desempeñó como Profesor de la Escuela de Economía e Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Consultor para diferentes instituciones nacionales y organismos internacionales, con múltiples publicaciones en sus áreas de especialidad.

INTRODUCCIÓN

La protección social gira en torno a tres aspectos fundamentales: brindar a la población garantías básicas de bienestar; aseguramiento frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida; y mitigación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales (Cecchini, 2019). Con una amplia diversidad entre países, los sistemas de protección social incorporan, principalmente, programas de protección a la infancia, de protección a los trabajadores –maternidad, desempleo, accidentes laborales, enfermedades profesionales–, protección a las personas con discapacidad, protección a las personas mayores de edad (vejez), y protección de la salud. La cobertura universal es uno de los principales retos que enfrentan los sistemas de protección social.

En el caso específico de las pensiones por vejez, según el “Informe Mundial de Protección Social 2017/2019” de la OIT (2017), hacia la mitad de la segunda década del siglo actual, a nivel mundial, un 67,9% de las personas que superaban la edad legal de jubilación establecida para cada país, percibían una pensión de este tipo, ya fuera contributiva o no contributiva. En Costa Rica, según ese mismo Informe, en el año 2015 la cobertura efectiva de las pensiones por vejez a la población de 65 años y más (que corresponde a la edad legal de jubilación utilizada para el país), fue de 68,8%, cifra que incluye los regímenes contributivos y no contributivos, pero no se especifica la cobertura de cada uno. En todo caso, se trata de un resultado prácticamente igual al promedio mundial, que coloca al país con una cobertura “media” en el contexto internacional.

Para ampliar la cobertura de las pensiones por vejez, los países pueden recurrir al fortalecimiento de los regímenes contributivos, de los no contributivos o de ambos. En el caso costarricense, como se verá más adelante, hay limitaciones para avanzar significativamente en lo contributivo, por lo que se debe dar especial importancia a lo no contributivo.

La propuesta concreta que aquí se considera consiste, en términos generales, en otorgar una pensión no

contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva. En ese marco, el objetivo del presente consiste en realizar una estimación preliminar del costo que tendría una pensión de ese tipo, así como destacar algunos aspectos relevantes para su implementación.

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera de ellas se incluye una breve descripción del sistema nacional de pensiones; y en la segunda una estimación de la población adulta mayor pensionada realizada a partir de registros administrativos. En la siguiente sección, tercera, se presentan algunas características de la población adulta mayor pensionada y no pensionada, incluyendo la situación de pobreza. En la cuarta se estima el costo de la propuesta para universalizar las pensiones por vejez; y en la quinta se realizan algunas consideraciones finales.

CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES¹

Este sistema está conformado por cuatro “pilares” de protección, tres de ellos contributivos y uno no contributivo. Los tres contributivos se denominan: básico, complementario obligatorio y complementario voluntario. Para efectos del presente, los pilares relevantes son el básico contributivo y el no contributivo.

Pilar básico contributivo

Los regímenes de este pilar se financian con contribuciones tripartitas (trabajadores, patronos y Estado), están dirigidos principalmente a la población ocupada asalariada –pues solamente el primero de los que se enumeran a continuación incluye también a trabajadores independientes– y los regímenes que lo conforman siguen un esquema de beneficio definido.²

Lo constituyen los siguientes regímenes:

1. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); en adelante RIVM-CCSS.

¹ Esta sección fue elaborada a partir de Sauma (2013).

² Los regímenes de pensiones de beneficios definidos establecen de antemano el tipo y el monto de los beneficios que recibirán los afiliados según cumplan determinadas condiciones de elegibilidad (tasas de reemplazo, edades de retiro, número mínimo de cotizaciones, etc.). Operan a través de un sistema de capitalización colectiva o reparto, en el cual el fondo de pensiones es propiedad colectiva de todos los afiliados. Dichos beneficios constituyen una ‘promesa’ que el régimen debe garantizar cuando se consolidan los derechos –y cuando se agotan los fondos, el Estado debería asumir el déficit de los mismos–. En principio estudios actuariales deberían determinar la relación entre aportes y beneficios, sin embargo, para la mayoría de los regímenes costarricenses no se realizaron los estudios, y los beneficios fueron fijados libremente por los legisladores.

2. Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA); en adelante RCC-Magisterio Nacional.
3. Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, a cargo de esa entidad; en adelante RJP-Poder Judicial.
4. Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS); en adelante RBomberos.
5. Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional con cargo al Presupuesto Nacional gestionado por JUPEMA; en adelante RTR-Magisterio Nacional.
6. Otros regímenes contributivos cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), específicamente: Hacienda (que incluye Diputados); Obras Públicas y Transportes; empleados de Comunicaciones; empleados de Ferrocarriles; Músicos de Bandas Militares; Registro Nacional y los pensionados por la Ley Marco; en adelante ORC-DNP.

Aspectos relevantes sobre estos regímenes son los siguientes. En primer lugar, que el 15 de julio de 1992 se promulgó la Ley N° 7302 del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, conocida como “Ley Marco de Pensiones” o simplemente “Ley Marco”. Además de los aspectos regulatorios sobre los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto público, esta ley estableció (en su artículo 38), que a partir de su vigencia todas las personas que se incorporaran a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrían pensionarse o jubilarse mediante el RIVM-CCSS, exceptuando de esta disposición a los funcionarios que ingresaran a laborar en el Magisterio Nacional y en el Poder Judicial, quienes quedan protegidos por

su respectivo régimen (RCC-Magisterio Nacional y RJP-Poder Judicial).³

Por la aplicación de la Ley Marco, el RBomberos pasó a ser “cerrado”, pues los bomberos contratados a partir de su entrada en vigor (15 de julio de 1992) son cubiertos por el RIVM-CCSS.

Esa misma Ley creó el RCC-Magisterio Nacional para todos los trabajadores de la educación que empezaron a laborar por primera vez en una fecha posterior al 14 de julio de 1992. El régimen magisterial vigente a ese momento pasó entonces a ser un régimen cerrado y transitorio –pues se extingue cuando finalicen los beneficios del último de sus afiliados–, se le denomina RTR-Magisterio Nacional, e incluye a todos los pensionados y cotizantes activos que empezaron a laborar en el Magisterio Nacional antes del 15 de julio de 1992, cuyas pensiones se regulan por lo dispuesto en las leyes N° 2248 de 1958, N° 7268 de 1991 o N° 7531 de 1995 (y las modificaciones a todas ellas).

Es importante destacar que el RTR-Magisterio Nacional, si bien es gestionado por JUPEMA, opera con cargo al Presupuesto Nacional, pues nunca se constituyó el fondo propio requerido por este tipo de regímenes, sino que el gobierno hizo las retenciones de las cotizaciones y se hizo cargo del pago de las pensiones.

En 1996, una reforma a la Ley Marco (mediante Ley N° 7605) derogó el Régimen de Pensiones de los Diputados, y los incorporó al RIVM-CCSS.

Escapa al objetivo del presente artículo realizar un análisis detallado de cada uno de los regímenes en el pilar, pero sí es relevante destacar que por la vía contributiva, solamente hay tres regímenes abiertos a nuevas afiliaciones: el RIVM-CCSS, el RCC-Magisterio y el RJP-Poder Judicial, porque todos los demás regímenes están cerrados a nuevos afiliados y se encuentran en proceso de extinción, pues los actualmente activos seguirán cotizando hasta que obtengan su pensión, y el régimen se extinguirá cuando fallezca el último pensionado.

Pilar no contributivo

Este pilar tiene dos componentes principales: el Régimen no Contributivo de Pensiones administrado por la CCSS (en adelante, RNC-CCSS) y varios regímenes no contributivos administrados por la

³ Estrictamente se debe agregar los Presidentes de la República, quienes una vez que concluyan su período de gobierno, gozan de una pensión de un régimen no contributivo específico, que se indica más adelante.

Dirección Nacional de Pensiones (DNP), con cargo al presupuesto nacional.

El RNC-CCSS fue creado en 1974 y tiene carácter asistencial, pues beneficia a población en situación de pobreza y que no tiene acceso a beneficios de regímenes contributivos de pensiones. Como se ha indicado, es administrado por la CCSS y se nutre con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), de la Junta de Protección Social (JPS), así como transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

El régimen no cubre solamente a población adulta mayor (65 años o más) en situación de pobreza y que no tiene acceso a una pensión contributiva, sino que también beneficia a personas de menor edad en situación de pobreza con invalidez, personas viudas en desamparo, huérfanos, e indigentes. Además, en caso de muerte del titular de la pensión, la misma la pueden recibir los supervivientes.⁴

En el caso de los Regímenes no contributivos administrados por la DNP, con cargo al presupuesto nacional, se trata de regímenes creados para atender grupos o situaciones específicas, y son los siguientes:

1. Beneméritos (Ley N° 3825 de 1966)
2. De Derecho Guardia Civil (Ley N° 1988 de 1955)
3. Pensiones de Gracia, Ley General de Pensiones (Ley N° 14 de 1935)
4. Premios Magón (Ley N° 6984 de 1985)
5. Expresidentes (Ley N° 313 de 1939)
6. Guerra Excombatientes (Ley N° 1922 de 1955)
7. Prejubilados del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico –INCOP– (Ley N° 8461 de 2008)
8. Prejubilados del Instituto Costarricense de Ferrocarriles –INCOFER– (Ley N° 8950 de 2011)

A diferencia del RNC-CCSS, los regímenes no contributivos administrados por la DNP tienen un número reducido de beneficiarios, como se verá a continuación.

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR PENSIONADA

Para el logro del objetivo del presente escrito, es de suma importancia dimensionar adecuadamente la cobertura actual de los regímenes de pensiones en la población de 65 años y más. Vale destacar que esta edad corresponde con la utilizada en el país para diferenciar a la ‘población adulta mayor’, y corresponde también con la edad de referencia de los dos regímenes que más pensionados por vejez aportan al país.⁵ Además coincide con la ‘edad legal de jubilación’ utilizada en OIT (2017) para el caso costarricense.

En el cuadro 1 se presenta el detalle del número de pensionados de los regímenes de pensiones contributivos (pilar básico) y no contributivos del país a diciembre del 2018, diferenciando por grupos de edad. La información proviene de registros administrativos, e incluye todos los pensionados de cada régimen: en el caso de los contributivos, además de los pensionados por vejez, incluye los pensionados por invalidez y los pensionados por sobrevivencia –personas viudas y otros dependientes–; y en el caso del RNC-CCSS tanto a los pensionados por vejez, como a inválidos, personas viudas mayores de 50 y menores de 65 años, madres solas con hijos menores o inválidos, hijos, dependientes, huérfanos e indigentes. Vale destacar que para efectos del presente, las pensiones de vejez se definen por la edad de quien las percibe.

Como se aprecia en ese cuadro, en diciembre del 2018 había un total de 454.566 personas que disfrutaban de una pensión contributiva o no contributiva, de los cuales 122.373 tenían 64 años o menos (26,9%) y 332.194 tenían 65 años o más (73,1%). Es decir, prácticamente tres de cada cuatro pensionados de los regímenes considerados son adultos mayores.

Del total de adultos mayores pensionados, 241.728 lo son por los regímenes básicos contributivos (72,8%), mientras que 90.466 por los no contributivos (27,2%). En este caso, prácticamente tres de cada cuatro adultos mayores pensionados lo son por regímenes contributivos, y uno de cada cuatro por no contributivos.

⁴ La CCSS ejecuta también las pensiones que la Ley N° 8769 otorga a personas que sufren parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad. Sin embargo, la naturaleza, otorgamiento y monto es diferente a las anteriores, motivo por el cual no son aquí consideradas.

⁵ Para el régimen contributivo más grande el país, el RIVM-CCSS, la legislación vigente en este momento establece que “tiene derecho a pensión por vejez el asegurado que alcance los 65 años de edad, siempre que haya contribuido a este Seguro con al menos 300 (trescientas) cuotas”. En el caso de los regímenes no contributivos, el más grande de ellos (RNC-CCSS) también establece que las pensiones por vejez se otorgan a la población de 65 años o más (en situación de pobreza y que no tienen acceso a una pensión contributiva).

CUADRO 1. PENSIONADOS DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS (PILAR BÁSICO) Y NO CONTRIBUTIVOS, DICIEMBRE 2018

Régimen	Total	64 años o menos	65 años y más
Total pensionados	454.566	122.373	332.194
Contributivos^{1/}	335.022	93.295	241.728
IVM CCSS	272.320	72.668	199.652
RCC Magisterio Nacional	1.752	1.189	563
RJP Poder Judicial	4.009	2.320	1.689
RBomberos	221	115	106
RTR Magisterio Nacional ^{2/}	42.992	14.672	28.321
Otros contributivos DNP ^{2/}	13.728	2.331	11.397
Comunicaciones	1.241	248	993
Ferrocarriles	135	17	118
Hacienda	6.534	475	6.059
Músicos	88	12	76
Obras Públicas	2.248	205	2.043
Registro Nacional	236	31	205
Régimen General ^{3/}	3.246	1.343	1.903
No contributivos	119.544	29.078	90.466
RNC CCSS ^{4/}	115.436	28.797	86.639
Reg. no contrib. DNP ^{5/}	4.108	281	3.827
Beneméritos	2	0	2
Expresidentes	11	3	8
Gracia	1.658	170	1.488
Guardia Civil	56	17	39
Guerra	2.378	91	2.287
Premios Magón	3	0	3

1/ Incluye los pensionados por vejez, así como los pensionados por invalidez y por sobrevivencia –personas viudas y otros dependientes–.

2/ Este Régimen es gestionado por JUPEMA, pero forma parte de los regímenes con cargo al presupuesto nacional que administra la DNP.

3/ Ley Marco.

4/ Incluye a los pensionados por vejez y por los demás riesgos, pero no incluye los pensionados por Ley N° 8769.

5/ No incluye las Prejubilaciones de INCOP e INCOFER.

Fuente: las cifras de IVM-CCSS y RNC-CCSS fueron obtenidas de las Planillas del Sistema Integrado de Pensiones; las de RCC-Magisterio y RTR-Magisterio de JUPEMA (2018a y 2018b) y estimación propia; las de RJP-Poder Judicial con cifras de la SUPEN, el Estudio Actuarial 2019 y estimación propia; RBomberos con cifras de la SUPEN, la Valuación Actuarial 2018 y estimación propia; y las de los regímenes contributivos y no contributivos a cargo de la DNP con información de la propia DNP.

Llama especialmente la atención la importancia relativa de los regímenes de la CCSS. En el caso contributivo el RIVM-CCSS aporta el 81,3% del total de pensionados (82,6% de los pensionados contributivos

de 65 años y más), mientras que en el caso no contributivo un 96,6% del total de pensionados (un 95,7% de los pensionados no contributivos de 65 años y más).

El segundo régimen en importancia en cuanto al aporte de pensionados es el RTR-Magisterio, con un total de 42.992 pensionados, la mayoría de ellos de 65 años y más; sin embargo, como se recordará, este régimen está cerrado a nuevos afiliados.

Resulta importante ahora conocer el porcentaje de la población de 65 años y más que en diciembre de 2018 contaba con una pensión contributiva o no contributiva. El numerador para la estimación es conocido (332.194 personas), pero hay un problema con el denominador –la población total de 65 años y más–, pues hay dos estimaciones de esta población que pueden ser utilizadas.

La primera fuente son las estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (INEC y CCP, 2013), que arrojan un total de población de 65 años y más de 409.258 personas en 2018 y 430.288 en 2019. Dado que esas estimaciones son para la mitad de cada año, el promedio entre ambas cifras aproxima mejor la situación a diciembre 2018, esto es, 419.773 personas adultas mayores. En este caso, el resultado es que, en diciembre del 2018, un 79,1% de la población adulta mayor del país disfrutaba de una pensión: 57,6% contributiva y 21,6% no contributiva.

La segunda estimación de población es la que se desprende de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) realizada por el INEC en julio de cada año. Para los años 2018 y 2019 esta encuesta estimó 546.186 y 571.030 personas de 65 años y más respectivamente. Dado que se trata de estimaciones a julio de cada año, nuevamente el promedio entre ambas estimaciones aproximaría mejor la situación a diciembre 2018. El resultado es 558.608 personas de edad, es decir, 138.835 personas más que la estimación anterior. En este caso, los 332.194 pensionados de 65 años y más según los registros administrativos representan un 59,5% de la población total de esa edad: un 43,3% los contributivos y un 16,2% los no contributivos.

Esos resultados muestran diferentes situaciones respecto a la estimación de la OIT (2017) para el 2015 citada en la introducción del presente. La utilización de las proyecciones de población de INEC y CCP (2013) reflejan

una mejoría en la cobertura entre 2015 y 2018 (al pasar de 68,8% a 79,1%), mientras que en el caso de las estimaciones de población de las ENAHO habría un retroceso (de 68,8% a 59,5%). Sin embargo, un análisis más detallado del informe de la OIT permite concluir que lo más probable es que ese organismo haya utilizado para sus cálculos las proyecciones de población de INEC y CCP (2013), pero no hay certeza de que hayan incluido información de los pensionados de todos los regímenes.

En todo caso, para efectos del presente lo relevante es la magnitud de la población adulta mayor que aún no cuenta con una pensión, motivo por el cual se realizarán dos estimaciones: una mínima a partir de las proyecciones de población del INEC y el CCP (2013), y una máxima a partir de las estimaciones de las encuestas de hogares (INEC).

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR PENSIONADA Y NO PENSIONADA

En esta sección se analizan algunas características relevantes de la población adulta mayor del país. Se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 (ENAHO 2019), que captó información a julio de ese año.

En el cuadro 2 se muestra el número de pensionados identificados por la encuesta, clasificados por grupo de edad y régimen. El total de pensionados según esa encuesta era de 508.374, cifra bastante superior a la que se desprende de los registros administrativos (454.566 pensionados, cuadro 1).⁶ Estas diferencias se presentan tanto por grupos de edad como por regímenes, en la mayoría de los casos con cifras mayores según la encuesta que los registros administrativos. La única excepción es “otros regímenes contributivos”, en que la estimación de la encuesta es inferior a la de los registros administrativos (47.978 y 62.702 pensionados respectivamente).

Como se espera en estos casos, las cifras de la encuesta no coinciden plenamente con las obtenidas de registros administrativos, pero ello no les resta validez, pues lo importante aquí es la consistencia interna de la información captada por la ENAHO 2019, que permite realizar un amplio análisis en torno a las pensiones.

CUADRO 2. PENSIONADOS DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS (PILAR BÁSICO) Y NO CONTRIBUTIVOS* SEGÚN LA ENAHO, JULIO 2019

Régimen	total	de 64 años o menos	de 65 años y más
Total	508.374	133.884	374.490
RNC-CCS	137.897	32.646	105.251
IVM-CCSS	322.499	86.577	235.922
Otros contributivos	47.978	14.661	33.317

* No se identificaron pensionados de regímenes no contributivos de la DNP.
Fuente: elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

Según esa encuesta, en julio de 2019 había en el país 571.030 personas de 65 años y más, las cuales representaban un 11,3% de la población total (5.059.730 personas). Esa población conformaba un total de 1.600.797 hogares (cuadro 3), de los cuales 433.427 contaban con una persona adulta mayor entre sus miembros (27,1%), cifra esta última concordante con el proceso de envejecimiento de la población.

La gran mayoría de los hogares cuenta con un solo miembro de 65 años y más, aunque 127.339 hogares cuentan con dos y poco más de 5.000 hogares con tres (cuadro 3). Como resultado, el promedio de PAM en los hogares que cuentan con ellos es de 1,3, y 0,4 en el total de hogares.

CUADRO 3. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 65 AÑOS Y MÁS (PAM) Y SIN ELLAS, 2019

Características	Total hogares	Hogares con PAM	Hogares sin PAM
Total de hogares	1.600.797	433.427	1.167.370
distribución relativa	100,0	27,1	72,9
Hogares según número de PAM			
ninguno	1.167.370	0	1.167.370
1	300.956	300.956	0
2	127.339	127.339	0
3	5.132	5.132	0
Tamaño promedio de los hogares (personas)	3,2	2,8	3,3
Promedio de PAM por hogar	0,4	1,3	0,0

Fuente: Elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

⁶ Vale destacar que entre diciembre 2018 y julio 2019 no se dio ningún cambio significativo en la dinámica del sistema de pensiones que incida en esa diferencia.

Vale destacar también que los hogares sin PAM son más numerosos que los que sí los incluyen entre sus miembros: 3,3 y 2,8 miembros respectivamente (cuadro 3).

De los 433.427 hogares con PAM, 374.490 (86,4%) cuentan con al menos un PAM pensionado: 278.130 hogares con uno; 93.600 hogares con dos y 2.760 con 3 adultos mayores pensionados.

Por su parte, según la misma encuesta, la cobertura de las pensiones por vejez entre la población de 65 años y más es de 65,6%,⁷ mientras que un 34,3% de esa población (esto es prácticamente uno de cada tres) no cuentan con pensión (cuadro 4).

Del total de adultos mayores, un 41,3% se encuentran pensionados por el IVM-CCSS, un 5,8% por otros regímenes contributivos, y un 18,4% por el RNC-CCSS (cuadro 4).

En el cuadro 4 se presenta también la situación de pobreza por insuficiencia de ingresos de la población adulta mayor pensionada y no pensionada. Antes de pasar al análisis de los resultados, conviene resaltar dos aspectos. En primer lugar, que la situación de pobreza se define para el hogar en su conjunto y no para cada

persona independientemente (excepto que viva sola); y en segundo lugar, que el ingreso familiar que se utiliza para la identificación de la situación de pobreza, incluye el ingreso proveniente de la pensión propiamente (además de otros ingresos, si los hay).

Otro aspecto relevante es que se utiliza una categoría de “hogares en vulnerabilidad”, que incluye a los hogares con ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma, por lo que se trata de hogares que, ante cambios de cierta magnitud en la situación económica, pueden caer en la pobreza (como, por ejemplo, la pérdida del empleo de algún miembro del hogar).

Como se aprecia en el cuadro 4, prácticamente uno de cada cuatro PAM (22,9%) forman parte de hogares en situación de pobreza (5,2% en pobreza extrema), y un 15,2% de hogares en vulnerabilidad, para un 38,1% en ambas situaciones.

Cuando se compara la situación relativa de los PAM pensionados y los no pensionados, se observa que la incidencia de la pobreza total, pero especialmente la pobreza extrema, es bastante mayor entre los no

CUADRO 4. POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS TOTAL Y PENSIONADA, POR SITUACIÓN DE POBREZA DEL HOGAR^{1/}, SEGÚN LA ENAHO 2019

Situación de pobreza ^{1/}	Total PAM	PAM pensionados				PAM no pensionados
		Total	IVM-CCSS	Otros reg. contributivos	RNC-CCSS	
Total (personas)	571.030	374.490	235.922	33.317	105.251	196.540
distrib. relativa	100,0	65,6	41,3	5,8	18,4	34,4
Pobres	130.793	76.934	36.747	1.116	39.071	53.859
extremos	29.445	11.088	4.141	0	6.947	18.357
no extremos	101.348	65.846	32.606	1.116	32.124	35.502
Vulnerables ^{2/}	86.748	67.026	34.948	1.486	30.592	19.722
No pobres ni vulne.	353.489	230.530	164.227	30.715	35.588	122.959
% en pobreza	22,9	20,5	15,6	3,3	37,1	27,4
% en pob. ext.	5,2	3,0	1,8	0,0	6,6	9,3
% vulnerables ^{2/}	15,2	17,9	14,8	4,5	29,1	10,0
% pobres o vulnerab.	38,1	38,4	30,4	7,8	66,2	37,4
% no pobre ni vulne.	61,9	61,6	69,6	92,2	33,8	62,6

1/ Se consideran pobres aquellos hogares cuyo ingreso total neto per cápita es igual o inferior a la línea de pobreza respectiva (de pobreza extrema o de pobreza total).
2/ Se consideran vulnerables aquellos hogares cuyo ingreso total neto per cápita es superior a la línea de pobreza total, pero igual o inferior a 1,4 veces la misma.

Fuente: elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

⁷ Obviamente este resultado difiere del presentado en la sección anterior, pues aquí se comparan la población y pensionados de 65 años y más en ambos casos según la ENAHO 2019, mientras que en la sección anterior se comparaban los pensionados de 65 años y más según los registros administrativos, con la población de 65 años y más según las encuestas de hogares.

pensionados que entre los pensionados (27,4% respecto a 20,5% en el caso de la pobreza total, y 9,3% y 3% respectivamente en el caso de la pobreza extrema –cuadro 4–). Sin embargo, la situación es diferente en el caso de la vulnerabilidad, que es mayor entre los PAM pensionados (17,9%) respecto a los no pensionados (10%).

Ese resultado es razonable, y se explica principalmente por el impacto de las pensiones del RNC-CCSS. Estas pensiones, por un monto de 82.000 colones mensuales, permiten a los hogares en pobreza extrema que las perciben, superar la línea de pobreza extrema y pasar a una situación de pobreza no extrema o de vulnerabilidad, dependiendo principalmente del número de miembros del hogar (en menor sea ese número, mayor es el impacto). Algo similar sucede con los beneficiarios que están en pobreza no extrema, y que la pensión los ubica en situación de vulnerabilidad. No debe extrañar entonces que dos de cada tres pensionados (66,2%) por RNC-CCSS (adultos mayores), formen parte de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, con el menor porcentaje en pobreza extrema (cuadro 4).⁸

Por su parte, las PAM pensionadas del IVM-CCSS muestran una situación relativamente mejor, con apenas un 1,8% de ellos en hogares en pobreza extrema, un 15,6% en pobreza total, mientras que un 14,8% en vulnerabilidad. Esta situación se explica, en buena medida, por el hecho de que la pensión mínima de este régimen (136.865 colones mensuales), la percibe una gran parte de los pensionados (se estima que cuatro de cada diez).

Por último, las PAM pensionadas de los otros regímenes contributivos muestran una situación sumamente favorable, pues solamente un 3,3% forma parte de hogares en situación de pobreza no extrema (no hay ninguno en pobreza extrema), y un 4,5% en situación de vulnerabilidad. Es decir, que el 92,2% forma parte de hogares no pobres ni vulnerables. Esto se explica por la mayoría de estos regímenes otorgaron –y algunos todavía otorgan– beneficios por encima de las posibilidades actuariales de los regímenes.

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA PROPUESTA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LAS PENSIONES POR VEJEZ

Para ampliar la cobertura de las pensiones por vejez, los países pueden recurrir al fortalecimiento de los regímenes contributivos, de los no contributivos o de ambos. Sin embargo, en el caso costarricense, hay limitaciones para avanzar significativamente en lo contributivo, por lo que se debe dar especial importancia a lo no contributivo.

Por la vía contributiva, el reto de la ampliación de la cobertura de las pensiones de vejez recae, en un primer momento, sobre el RIVM-CCSS, el RCC-Magisterio y el RJP-Poder Judicial, porque todos los demás regímenes están cerrados a nuevas afiliaciones y se encuentran en proceso de extinción, pues los actualmente activos seguirán cotizando hasta que obtengan su pensión, y el régimen se extinguirá cuando fallezca el último pensionado.

Sin embargo, entre los regímenes contributivos, hay una gran diferencia entre el RIVM-CCSS y los otros dos. Aparte de que estos últimos son restringidos a grupos específicos de trabajadores (Magisterio Nacional y Poder Judicial), no prevén incrementos elevados en el número de nuevos afiliados. El RCC-Magisterio Nacional cuenta en la actualidad con cerca de 100.000 afiliados activos y enfrenta las importantes limitaciones del presupuesto nacional para el crecimiento de la planilla magisterial. Por su parte, el RJP-Poder Judicial es muy pequeño, con cerca de 13.000 afiliados activos, e igualmente sin perspectivas de incrementos elevados en el número de nuevos afiliados.

Entonces, el reto de la ampliación de la cobertura de las pensiones de vejez recae principalmente sobre el RIVM-CCSS, el más grande del país, con más de 1,5 millones de afiliados activos –incluyendo asalariados y trabajadores independientes–. Sin embargo, este régimen presenta problemas de cobertura, especialmente a los trabajadores independientes, a asalariados en microempresas, servicio doméstico y otros, sin que se vislumbre, al menos en el corto plazo, una solución a esa situación.

⁸ Para un mayor detalle del impacto de las pensiones del RNC-CCSS en la pobreza puede verse (Sauma y Trejos, 2014).

Por ello, se propone universalizar las pensiones por vejez en el país mediante el otorgamiento de una pensión no contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva.⁹

Características específicas de la propuesta son las siguientes:

1. Sería una ampliación del RNC-CCSS, administrado por la CCSS y financiado enteramente con recursos del presupuesto nacional.
2. Los beneficiarios son toda la población de 65 años y más que:
 - a. no perciban una pensión contributiva o no contributiva;
 - b. sean costarricenses;
 - c. tengan al menos cinco años de residencia permanente en el país antes de percibir el beneficio; y
 - d. no reciban una remuneración del sector público –excepto que se trate de un caso como el indicado en 3.–.
3. En el caso de las personas que coticen a un régimen contributivo pero que al cumplir 65 años no hayan adquirido el derecho a la pensión de ese régimen, percibirán la pensión no contributiva hasta que consoliden la pensión contributiva.

A continuación, se realiza la estimación preliminar del costo de la propuesta a julio 2019, utilizando las cifras presentadas en las secciones anteriores. Se trata de una aproximación de los costos de esta, en el entendido de que su implementación requerirá de estimaciones más actualizadas y proyecciones para los años de ejecución.

Población por atender

A diciembre del 2018, según los registros administrativos, 332.194 personas de 65 años o más del país contaban con una pensión (cuadro 1): 241.728 de los regímenes básicos contributivos (72,8%) y 90.466 de no contributivos (27,2%). Como se ha visto, hay dos estimaciones de población que pueden ser utilizadas para determinar la población que no cuenta con pensión.

Si la comparación se realiza con las proyecciones de población del INEC y el CCP (2013), que arrojan un total de 419.773 personas de 65 años y más, se tiene que 87.579 adultos mayores no estaban pensionados a finales de 2018. En cambio, si la comparación se realiza con las estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAHG), el resultado sería un total de 558.608 personas de 65 años y más de edad, de las cuales 226.414 no tendrían pensión.

Monto de la pensión

Se propone que inicialmente el monto mensual de la pensión sea igual al del RNC-CCSS, que es de 82.000 colones, vigente desde julio 2019.

El costo total anual de cada pensionado ascendería a 1.242.756 colones, pues a los 12 meses de pensión (por un total de 984.000 colones) se debe agregar el aguinaldo (82.000 colones), un 13,75% del monto de la pensión por concepto de seguro salud (135.300 colones) y gastos administrativos por 41.456 colones.

Costo total anual de las pensiones adicionales:

A partir de las cifras anteriores, es posible estimar el costo total anual de las pensiones adicionales requeridas para lograr la universalización. Se trata de pensiones del RNC-CCSS adicionales a las vigentes a diciembre 2018 exclusivamente para PAM (86.639, cuadro 1), que como se muestra en el cuadro 5 (costo actual del programa), tienen un costo total anualizado de 107.671 millones de colones, cifra que representa un 0,30% del PIB del año 2019.

El costo total anual de entregar 87.579 y 226.414 nuevas pensiones (estimaciones mínima y máxima respectivamente), sería de 108.839 y 281.377 millones de colones, cifras que representan un 0,30% y un 0,78% del PIB.

Agregando ese costo adicional al de las pensiones que ya se otorgan, el costo total del programa (únicamente para la población de 65 años y más), sería de 216.510 y 389.048 millones de colones (0,60% y 1,07% del PIB respectivamente –cuadro 5–), beneficiando a 174.218 y 313.053 personas.

⁹ Hay una amplia gama de alternativas a la aquí se utiliza. Por ejemplo, Robles Cordero (2019, 56) propone brindar una pensión básica de vejez a todos los costarricenses, financiada con impuestos generales; mientras que la CCSS pagaría una pensión adicional bajo un sistema de reparto, pero basada en cuentas nacionales, mediante el cual se vincula el esfuerzo contributivo de los trabajadores, sean estos asalariados o cuentapropistas, con el monto de la pensión recibida.

CUADRO 5. ESTIMACIÓN DEL COSTO DE BRINDAR UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA A TODA LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE NO PERCIBA UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA O NO CONTRIBUTIVA, DICIEMBRE 2018-2019		
	Estimación mínima^{1/}	Estimación máxima^{2/}
Cifras de referencia		
Monto mensual pensión no contributiva (colones)	82.000	82.000
Costo anual por pensionado (colones) ^{3/}	1.242.756	1.242.756
PIB 2019 (millones colones)	36.279.504	36.279.504
Costo actual del programa		
PAM pensionados RNC-CCSS a diciembre 2018	86.639	86.639
Costo actual anual (millones de colones)	107.671	107.671
Costo actual anual como % PIB	0,30	0,30
Costo ampliación del programa		
Total PAM no pensionados ^{4/}	87.579	226.414
Costo total anual nuevos pens. (millon. colones)	108.839	281.377
Costo total anual nuevos pens. como % PIB	0,30	0,78
Costo total del programa		
Total pensionados (actuales+nuevos)	174.218	313.053
Costo total anual en millones de colones	216.510	389.048
Costo total anual como % PIB	0,60	1,07
1/ Proyecciones de población del INEC y el CCP (2013).		
2/ Estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAHO) 2018 y 2019.		
3/ Pobreza y vulnerabilidad por insuficiencia de ingresos. Los porcentajes corresponden al cuadro 3.		
4/ Esta cifra se obtiene restando al total de PAM estimados por cada fuente (419.773 y 558.608) el total de PAM pensionados (332.194, cuadro 1).		
Fuente: Estimación propia		

Entonces, utilizando como referencia el PIB del año 2019, el resultado de esa estimación representa entre un 0,30% y un 0,78% del mismo, y el costo total del RNC-CCSS en lo que respecta a pensiones a personas adultas mayores exclusivamente, aumentaría del 0,30% del PIB actualmente, a un valor entre 0,60% y 1,07%. Este último costo es “razonable” en términos de su impacto

en la población adulta mayor (seguridad de ingresos en la vejez), y también respecto al gasto público social del país, que en el 2018 representó un 23,5% del PIB, de los que 2% correspondió a los programas de asistencia social, incluyendo las pensiones del RNC-CCSS.¹⁰ Sin embargo, ese costo pierde razonabilidad en el difícil momento que atraviesan las finanzas públicas del país cuando se elaboraba el presente artículo.

Ante la difícil situación fiscal, un ajuste a la propuesta consiste en realizar la implementación en dos etapas:

- i. en una primera etapa (inmediata): cubrir con pensiones no contributivas a toda la población adulta mayor (65 años y más) en situación de pobreza y vulnerabilidad por ingresos que cumpla con lo indicado;
- ii. en una segunda etapa (una vez lograda la etapa anterior y dependiendo de la disponibilidad de recursos): atender a la población no pobre ni vulnerable que cumpla con lo indicado.

Utilizando como referencia las cifras del cuadro 4, del total de 196.540 adultos mayores no pensionados, 53.859 son pobres (27,4% del total) y 19.722 son vulnerables (10,0%).

Esto significa agregar a los pensionados a diciembre de 2018, 32.788 y 84.765 nuevos pensionados (estimaciones mínima y máxima respectivamente), con un costo total anual de 40.747 y 105.343 millones de colones (0,11% y 0,29% del PIB).

El costo total de esta primera etapa, agregando ese costo adicional al de las pensiones que ya se otorgan (únicamente para la población de 65 años y más), sería de 148.419 y 213.014 millones de colones (0,41% y 0,59% del PIB), beneficiando a 119.427 y 171.404 adultos mayores respectivamente (cuadro 6).

Ambos montos son razonables y la propuesta, por lo tanto, realizable, quedando para un futuro cercano la segunda etapa.

Suficiencia de las pensiones

Un último asunto por tratar es el referente a la suficiencia de las pensiones para proporcionar seguridad de ingresos a las personas adultas mayores.

¹⁰ Estimación propia con cifras de gasto del sector público consolidado por clasificación funcional de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. El último año con información disponible al momento de elaboración del presente fue el 2018.

CUADRO 6. ESTIMACIÓN DEL COSTO DE BRINDAR UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA A TODA LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE NO PERCIBA UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA O NO CONTRIBUTIVA EN SITUACIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD, DICIEMBRE 2018-2019

	Estimación mínima ^{1/}	Estimación máxima ^{2/}
Costo actual del programa		
PAM pensionados RNC-CCSS a diciembre 2018	86.639	86.639
Costo actual anual (millones de colones)	107.671	107.671
Costo actual anual como % PIB	0,30	0,30
Costo ampliación a pobres y vulnerables^{3/}		
Total PAM no pensionados	87.579	226.414
pobres (27,4%)	24.000	62.046
vulnerables (10,0%)	8.788	22.720
Nuevos PAM atendidos (pobres+vulnerables)	32.788	84.765
Costo total anual nuevos pens. (mill. colones)	40.747	105.343
Costo total anual como % PIB	0,11	0,29
Costo total del programa		
Total pensionados (actuales+nuevos pob. y vulne.)	119.427	171.404
Costo total anual en millones de colones	148.419	213.014
Costo total anual como % PIB	0,41	0,59
1/ Proyecciones de población del INEC y el CCP (2013).		
2/ Estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAH0) 2018 y 2019.		
3/ Incluye el monto anual de la pensión propiamente, más el aguinaldo, el seguro médico y los gastos administrativos.		
Fuente: Estimación propia		

La Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social, de 2012, se refiere a la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”. En lo referente a las garantías básicas

de seguridad social para las personas adultas mayores, se pone énfasis en la seguridad básica del ingreso “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

En este caso, se propone establecer como mínimo la línea de pobreza total, estimada como el promedio simple de las líneas de pobreza urbana y rural, correspondientes al mes previo a su aplicación.

La pensión vigente (82.000 colones mensuales), que como se ha mencionado se comenzó a aplicar en julio de 2019, es inferior al mínimo que se obtiene de la aplicación del criterio anterior. En ese caso, las líneas de pobreza fueron 112.317 colones para la zona urbana y 86.353 colones para la zona rural, por lo que el promedio sería de 99.335 colones, es decir, un 21,1% más que el monto vigente. Si este incremento en la impresión se aplicara, el costo total de la propuesta aumentaría en un porcentaje similar.

Sin embargo, hay otro aspecto relevante que debe ser tomado en cuenta. En aras de evitar el deterioro del RIVM-CCSS por efectos de incrementos en el monto de las pensiones no contributivas, desde el 2008 la CCSS ha mantenido el criterio de que la cuantía de las pensiones no contributivas no puede ser mayor al monto de la pensión mínima contributiva dividido entre 1,5.¹¹

En julio de 2019 el monto de la pensión mínima contributiva era de 136.865 colones, por lo que al aplicar ese criterio, la pensión máxima del RNC-CCSS no podría ser superior a 91.243 colones mensuales. Este monto es 11,3% mayor que el vigente, y en caso de aplicarse, elevaría el costo total de la propuesta en un porcentaje similar.

En cualquiera de los casos, el resultado es un incremento en los costos respecto a los anteriormente estimados, aspecto que debe ser tomado en cuenta cuando se afinen los cálculos para avanzar en la implementación de la propuesta.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este artículo es realizar una estimación preliminar del costo de una propuesta para universalizar las pensiones por vejez en el país, que consiste, en términos generales, en otorgar una pensión no

¹¹ La justificación es que a medida que el monto de la pensión no contributiva se acerque al monto de la pensión mínima contributiva, existirá un incentivo para que las personas de menores ingresos dejen de contribuir y opten por la pensión no contributiva.

contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva.

Para justificar una propuesta de este tipo, se toma en cuenta que los regímenes contributivos del país, pero especialmente el RIVM-CCSS, no están en capacidad de garantizar la universalidad de las pensiones por vejez.

Los resultados obtenidos muestran que implementar una propuesta de este tipo es posible, pues cuando se utiliza la estimación máxima de población, su costo total ronda alrededor de un 1% del PIB. No obstante, la difícil situación fiscal del país al momento de elaboración del presente trabajo impone limitaciones para llevar adelante la propuesta.

En todo caso, una alternativa que resulta más factible financieramente consiste en dividir la implementación de la propuesta en dos etapas: primero brindar la pensión a todas las personas adultas mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad que cumplen con los requisitos, y posteriormente, en una segunda etapa, incluir a los no pobres ni vulnerables.

BIBLIOGRAFÍA

- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2006-2019. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), colección Páginas selectas de la CEPAL.
- INEC. y CCP. (2013). *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP/UCR).
- JUPEMA. (2018a). *V Informe anual estadístico del Régimen Transitorio de Reparto (RTR)*. Diciembre 2018. San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
- JUPEMA. (2018b). *V Informe anual estadístico del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC)*. Diciembre 2018. San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Robles Cordero, E. (2019). *El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*. San José: Academia de Centroamérica, Serie programa visión para el desarrollo N° 22.
- Sauma, P. (2013). *Situación y características del sistema de pensiones al 2012*. San José: informe de investigación realizada para el XIX Informe Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Trejos, J.D. (2014). *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Serie Cuadernos de Desarrollo Humano N° 1-2014.