

Estudio de Caso N° 62

**REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN
COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA
ORGANIZACIÓN**

CINTHYA ARGUEDAS GOURZONG

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.

Agosto 2002



Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

En abril de 2001 Costa Rica puso en vigencia un nuevo régimen previsional de tipo «multipilar» mediante un sistema mixto que incluye la participación del sector público y privado para administrar los fondos.

Desde un enfoque de economía política, este estudio analiza los factores que determinaron el modelo adoptado, así como la interacción de los distintos actores políticos, sociales e institucionales. Para este fin se revisan los antecedentes, documentos y opiniones formuladas por los principales agentes que integran este marco institucional.

Del análisis se concluye que los generadores del desarrollo de la seguridad social son los grupos de presión, los partidos políticos y el Estado, quienes se constituyeron en actores de veto y ejercieron cierto grado de poder negociador o coactivo para alcanzar determinados resultados de política. Además, el estudio evidencia la influencia ejercida por el paradigma del Banco Mundial, así como los resultados observados en el ámbito internacional por otros procesos de reforma.

Al desarrollar un análisis comparativo con otros países que adoptaron un modelo similar al de Costa Rica, se tipifica el modelo costarricense desde el punto de vista de sus beneficios, cobertura, administración y financiamiento. De igual forma, se exponen los potenciales problemas y beneficios sociales y económicos que éste podría generar.

A partir de un modelo de simulación que considera supuestos como años de cotización, edad de retiro y tasa de rentabilidad de los fondos, se concluye sobre los efectos de esta reforma en la efectividad y equidad del nuevo sistema de protección social. El análisis permite evaluar el impacto que la reforma genera sobre el nivel de prestación a los trabajadores.

I. INTRODUCCIÓN

El principal sistema de pensiones en Costa Rica es el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), creado en 1941 mediante la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Inicialmente se estableció como un programa basado en capitalización colectiva completa.

Hasta la década del '90, el sistema de IVM sufrió una serie de reformas reglamentarias para modificar y flexibilizar beneficios y requisitos, lo que ocasionó una seria erosión en la situación actuarial del régimen. Esta circunstancia originó nuevas reformas para elevar la edad de retiro, endurecer los requisitos de cotizaciones y racionalizar beneficios. Sin embargo, los cambios introducidos no solucionaron los problemas tradicionales de un sistema de reparto: falta de relación entre los aportes y los beneficios recibidos por los cotizantes, y déficit actuarial incapaz de financiar las pensiones de los jubilados ni de los trabajadores activos.

En abril de 2001 Costa Rica puso en funcionamiento un nuevo sistema de pensiones, que pretende resolver los problemas señalados en el ámbito de la seguridad social, mediante un mayor grado de cobertura a través del tiempo, equidad entre los cotizantes, junto con sentar las bases para suprimir el eventual déficit financiero que se generaría en esta área. Además, se busca lograr en la economía del país resultados de estabilidad y crecimiento.

La reforma introducida es de tipo «estructural» y consiste en un modelo «mixto» que permite la generalización de aportes definidos a través de cuentas individuales de capitalización para los trabajadores asalariados, y es complementario al sistema público.

El presente trabajo estudia la reforma introducida desde tres ángulos para concluir sobre la eficiencia del modelo en el cumplimiento de su objetivo principal: la protección a la contingencia de la vejez.

En primer lugar, sin importar el modelo que se adopte, hay diversas circunstancias que motivan la aprobación de una estructura organizacional específica para un determinado país, por lo que se parte del supuesto de que las políticas públicas resultan de procesos en que interactúan diferentes actores bajo un esquema institucional dado. Desde un enfoque de economía política, se analizan los factores que determinaron el modelo adoptado y los agentes que tomaron parte en el proceso de reforma, así como su fuerza relativa.

En segundo lugar, se estudian algunos aspectos de la nueva organización «multipilar» con el propósito de tipificar el modelo costarricense desde el punto de vista de los beneficios, cobertura, administración y financiamiento. A partir de experiencias obtenidas en distintos países que reformaron sus sistemas en la última década, se alcanza una perspectiva de los problemas e incentivos de sus diversos componentes.

Por último, es importante evaluar el tipo de cobertura y nivel de protección que genera el nuevo sistema a la sociedad costarricense. Un modelo de simulación que parte de diversos supuestos permite determinar el impacto del nuevo modelo de protección social en su efectividad y equidad.

Los tres aspectos señalados constituyen los objetivos generales del estudio: a) realizar el análisis del nuevo diseño del sistema; b) tipificar el modelo en función de beneficios, cobertura, administración y financiamiento, y c) evaluar el nivel de protección que conlleva su funcionamiento.

II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

La literatura especializada en previsión señala que la evolución y comportamiento de la cobertura de los sistemas de pensiones depende de diversas y numerosas variables. En las últimas décadas, los países han sufrido transformaciones en su mercado laboral, atravesado crisis económicas y efectuado reformas en el ámbito social que generaron importantes cambios en los escenarios en que se desempeña el sistema previsional. El punto principal en torno a la seguridad social es qué tipo de reforma debe seleccionarse.

Costa Rica implementó hace poco un sistema de pensiones «mixto» o «multipilar»¹. En el proceso de análisis de los determinantes que contribuyeron a diseñar este modelo, es preciso tomar en cuenta la evolución del sistema y las distintas propuestas discutidas en el ámbito nacional y que sirvieron de base al elegido.

1. LA TRANSFORMACIÓN DEL VIEJO SISTEMA: CONSIDERACIONES INICIALES

La seguridad social en Costa Rica, en un sentido amplio, surge con la promulgación de la Ley de Riesgos Profesionales en 1924, a cargo del Instituto Nacional de Seguros, y la creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en 1928. El mayor protagonismo se dio en 1941, con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS) a la que se le encomienda la administración del Seguro de Salud y el Seguro de Pensiones.

El programa más importante es el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la CCSS. Basado en capitalización colectiva, en sus orígenes no cubría a toda la población. La extensión se hizo en forma gradual, abarcando a distintos grupos laborales y siguiendo la expansión de las ciudades al ámbito urbano y rural.

¹ El Banco Mundial introdujo los conceptos de "pilares" en el documento "Envejecimiento sin crisis" (1994): para proveer seguridad económica en la vejez y fomentar el crecimiento, los países deberían establecer tres sistemas o "pilares" de seguridad económica para los ancianos: un sistema de administración pública, de participación obligatoria; un sistema de ahorro obligatorio de administración privada y el ahorro voluntario.

En una primera etapa, el seguro de salud protegía a los trabajadores asalariados del sector urbano, y partir de 1947, aún bajo un esquema bismarckiano², se estableció la protección previsional para ese sector. En 1961 se impuso constitucionalmente la exigencia de la universalización de los seguros sociales al poner énfasis en el régimen de Enfermedad y Maternidad³.

El proceso de universalización del seguro de salud tomó más de 20 años formalmente y cerca de 40 años para alcanzarse realmente y obedeció a la dificultad de extender los servicios de seguridad social a las áreas rurales más pequeñas. Además, requirió el traslado a la CCSS de instituciones médico-asistenciales que antes administraban el Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social y los patronatos.

En 1976, mediante la Ley N° 5.662 (Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) se creó un Fondo de Desarrollo Social para financiar un programa no contributivo de pensiones por un monto básico. Favorecía a las personas en situación de pobreza que no habían podido cotizar en ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no cumplían con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos. La administración de este fondo se encomendó a la CCSS.

Por otra parte, junto al régimen de IVM de la CCSS, había una serie de regímenes especiales financiados con cuotas de los trabajadores activos, de los pensionados y del Estado, creados en virtud de leyes específicas dictadas entre 1939 y 1958. Cada uno de estos regímenes cubría a un determinado sector o grupo de trabajadores públicos, y se excluían entre sí. Otorgaban protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte; sin embargo, los requisitos y formas de cálculo de los beneficios eran muy heterogéneos.

En 1992 terminó la mayoría de los programas de jubilación independientes para funcionarios públicos (subsisten el del Magisterio Nacional y el de Poder Judicial⁴) y se

² *La tradición bismarckiana deriva de los sistemas de seguridad social pioneros introducidos en 1880 en Alemania por Otto Von Bismarck. El modelo bismarckiano es un esquema de seguro financiado por un sistema de contribuciones tripartitas, que benefician principalmente a trabajadores dependientes. Los beneficios obtenidos se determinaban de acuerdo con la historia individual de contribución (Müller, 1999).*

³ *Artículo 177 de la Constitución Política entonces vigente. En este artículo se otorga un plazo transitorio de 10 años para realizar dicha universalización. Constitución Política de la República de Costa Rica (1992), San José, Costa Rica.*

⁴ *En 1995 se estableció un periodo de diez a 15 años para la unificación total del programa del Magisterio Nacional a la CCSS. En 1996 el Poder Judicial también acordó incorporarse con un periodo de transición similar al del Magisterio Nacional.*

incorporaron al sistema general de la CCSS. Se estableció un periodo de transición donde los asegurados a los programas especiales mantenían sus derechos (pagando sus contribuciones), mientras que los que ocupan puestos nuevos se incorporaban automáticamente a la CCSS y en condiciones y prestaciones uniformes (Mesa-Lago, 1998).

A principios de los '90, la erosión sufrida por la situación actuarial del régimen de IVM de la CCSS hizo necesario incrementar las edades de retiro y los requisitos mínimos de cotización para jubilación, además de reducir los beneficios de jubilación e invalidez (Cartin, 1992). En 1995 se modificaron los requisitos de viudez y los requisitos mínimos de edad y cotización para invalidez. Sin embargo, estas medidas se aplicaron de manera paulatina debido a una serie de cláusulas transitorias incluidas en las reformas señaladas⁵.

A fines de los '90 se reguló una serie de programas voluntarios de pensiones complementarias que comenzaron a operar en los '80 en instituciones estatales y privadas. Cada uno difiere en sus contribuciones y prestaciones, pero todos ofrecían una pensión que «complementa» a la que otorga la CCSS.

La falta de relación entre los aportes y los beneficios recibidos por los cotizantes, así como el inminente déficit actuarial del sistema, propiciaron un amplio debate sobre la necesidad de modificarlo. De igual forma, había antecedentes de países latinoamericanos que desde la década de los '80 (Chile), y principalmente en los '90, adoptaron modelos alternativos al de capitalización colectiva⁶ y eran un claro ejemplo de los posibles pasos a seguir para resolver los problemas.

⁵ La Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS ha estimado que en 1998 el 90% de los nuevos jubilados de IVM se acogió a la pensión por medio de transitorios. Esto significa que la reforma realizada en 1991 no se ha aplicado hasta hace poco con los jubilados más jóvenes. Hacia 2006 habrá aún personas de 70 años que podrían jubilarse por medio de transitorios. Arias, Rodrigo (1999) Evaluación Actuarial del seguro de IVM y de una opción de reforma (versión final). Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social, San José, Costa Rica.

⁶ Hay reformas estructurales importantes en los siguientes países: Chile (noviembre de 1980), Perú (diciembre de 1992), Colombia (diciembre de 1993), Argentina (diciembre de 1993), México (diciembre de 1995), Uruguay (septiembre de 1995), Bolivia (noviembre de 1996) y El Salvador (diciembre de 1996).

2. EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

En abril de 2001 Costa Rica puso en funcionamiento un régimen previsional de tipo «multipilar», con la participación del sector público y privado en la administración de los fondos. Este nuevo modelo se introdujo en enero de 2000 mediante la Ley de Protección al Trabajador.

En este apartado se revisan los principales aspectos de la nueva organización «multipilar» con el propósito de tipificar el modelo costarricense en sus beneficios, cobertura, administración y financiamiento (ver cuadro N° 1).

El sistema de pensiones en Costa Rica se estructura sobre la base de tres pilares fundamentales: un primer pilar⁷ corresponde al régimen público contributivo (IVM) y no contributivo que administra la CCSS. Un segundo pilar es una pensión complementaria obligatoria a la otorgada en el régimen público, cuya administración está a cargo de operadoras de fondos de pensiones de capital público o privado, e instituciones debidamente autorizadas por ley. Por último, un tercer pilar de ahorro voluntario, cuya cobertura es universal y su administración recae en los mismos entes que administran la pensión complementaria obligatoria.

⁷ Si bien los legisladores hablan de cuatro "pilares" (contributivo o régimen de IVM, pensión complementaria obligatoria, pensión complementaria voluntaria y régimen no contributivo), para simplificar el presente análisis y ajustarlo al paradigma del Banco Mundial, se consideran los dos programas que administra la CCSS (el contributivo y el no contributivo o asistencial) dentro del primer pilar.

CUADRO 1: CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

Características principales	Primer Pilar: Régimen público	Segundo Pilar: Pensión Complementaria Obligatoria	Tercer Pilar: Pensión Complementaria Voluntaria
Beneficios	<p>Invariable</p> <p>IVM: Pensión por invalidez o vejez no puede ser inferior al 60% del promedio del sueldo base. Se requiere que los varones con 65 años de edad hayan cotizado un mínimo de 466 cuotas mensuales y las mujeres con 60 años un mínimo de 462 cuotas</p> <p>No contributivo: La asistencial no puede ser inferior al 50% de la pensión mínima por vejez del régimen de IVM</p>	Contribución definida	De acuerdo con lo estipulado en los contratos
Cobertura	<p>IVM: Obligatorio para todos los trabajadores: asalariados y no asalariados</p> <p>No contributivo: Población adulta mayor inválida y personas en estado de pobreza sin contribuciones al sistema de pensiones</p>	Obligatorio solo para trabajadores asalariados	Voluntario para cualquier trabajador
Administración	CCSS	Operadoras de capital público o privado	Operadoras de capital público o privado

CUADRO 1 (PARTE 2): CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

Características principales	Primer Pilar: Régimen público	Segundo Pilar: Pensión Complementaria Obligatoria	Tercer Pilar: Pensión Complementaria Voluntaria
FINANCIAMIENTO			
Trabajadores asalariados	IVM: 2,50% del salario del trabajador No contributivo: No aplica	1,00% que correspondía al Banco Popular y de Desarrollo Comunal	Voluntario
Trabajadores independientes	IVM: 7,25% de los ingresos del trabajador No contributivo: No aplica	No aplica	Voluntario
Patronos	IVM: 4,75% del salario del trabajador No contributivo: No aplica	Redistribución de cargas que efectuaba el patrono a distintas instituciones: 0,50% deducido del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) 1,00% deducido de Riesgos del Trabajo del INS 0,25% deducido del Banco Popular y de Desarrollo Comunal 1,50% de Cesantía*	Voluntario Prohibido para el Estado, instituciones autónomas, semiautónomas y los demás entes descentralizados del sector público
Estado	IVM: 0,25% del salario del trabajador No contributivo: Cubre el déficit	No en forma directa. Sin embargo, los aportes al régimen se consideran gastos deducibles para determinar renta gravable por parte del patrón. Además, están exentos del pago de cargas sociales e impuestos sobre planilla en tanto no superen un 10% del ingreso bruto mensual del trabajador	No en forma directa. Sin embargo, los aportes patronales al régimen se consideran gastos deducibles para el cálculo del impuesto del impuesto sobre la renta de su empresa o negocio. Además, están exentos del pago de cargas sociales e impuestos sobre planilla en tanto no superen un 10% del ingreso bruto mensual del trabajador

* La Ley de Protección al Trabajador crea un ahorro laboral (capitalización individual) para pagar el auxilio de cesantía, que corresponde al 3% del monto del salario del trabajador. Una vez al año la mitad de los montos acumulados en la cuenta del trabajador se traslada a su fondo de pensiones complementarias.

CUADRO 1 (PARTE 3): CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

Características principales	Primer Pilar: Régimen público	Segundo Pilar: Pensión Complementaria Obligatoria	Tercer Pilar: Pensión Complementaria Voluntaria
FINANCIAMIENTO			
Otros	IVM: 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado** No contributivo: 95% de la utilidad neta de la Junta de Protección Social por lotería electrónica	No aplica	No aplica

** A la fecha no se ha cuantificado el monto de esta contribución.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (2000).

El cuadro N° 2 muestra los principales cambios operados en el sistema de pensiones en relación con su campo de aplicación, requisitos para obtener los beneficios, cuantía de la pensión y cotizaciones. El primer aspecto que resalta es el hecho de que el régimen de IVM de la CCSS no sufre modificaciones en los dos últimos aspectos. En relación con el campo de aplicación, se determina la obligatoriedad para todo tipo de trabajadores.

Por otra parte, el segundo pilar se establece únicamente para los trabajadores asalariados, que tendrán derecho a acceder a los beneficios que éste les reporta siempre y cuando cumplan con los requisitos del IVM de la CCSS o sus sustitutos.

Por último, el tercer pilar está formado por planes de pensiones voluntarios (contrato individual mediante el cual se accede a una contribución definida) y por ahorro laboral (contratos individuales, colectivos o corporativos).

CUADRO 2: CUADRO COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA*

CONCEPTO	SITUACIÓN ANTERIOR	SITUACIÓN ACTUAL
Campo de aplicación	Aplica para todos	Aplica para todos
Trabajadores asalariados	Obligatorio para todos, excepto algunos del sector público (maestros y Poder Judicial)	IVM Se mantiene igual ROPC** Obligatorio para todos RVPC*** Voluntario para todos
Trabajadores independientes	Voluntario	IVM Obligatorio a partir de 2005 ROPC No se aplica RVPC Voluntario para todos
REQUISITOS PARA:		
Pensión o beneficio: retiro normal	65 años, ambos sexos, y haber cubierto por lo menos 240 cuotas; o tener edad y cierto número de cuotas preestablecido	IVM Se mantiene igual ROPC Haber cumplido requisitos del régimen de IVM o sus sustitutos RVPC No antes de los 57 años y conforme a lo establecido en los contratos Conforme a lo estipulado en los contratos en el caso del ahorro

* No se incluye en el cuadro lo que corresponde al cuarto pilar porque únicamente beneficia a las personas mayores en situaciones de pobreza

** Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC).

*** Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias (RVPC).

CUADRO 2 (PARTE 2): CUADRO COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA*

CONCEPTO	SITUACIÓN ANTERIOR	SITUACIÓN ACTUAL
REQUISITOS PARA:		
Pensión o beneficio: retiro anticipado	Edades menores, pero mayores requisitos: 60 años para las mujeres y al menos 462 cuotas; 62 años hombres y un mínimo de 466 cuotas. La cuantía de la pensión es la misma que si el retiro fuera normal. No existe penalización del monto.	IVM Se mantiene igual ROPC Haber cumplido requisitos del régimen de IVM o sus sustitutos RVPC Haber cotizado al menos 66 meses y cancelado los beneficios fiscales correspondientes Conforme a las condiciones de los contratos en el caso del ahorro
Salario promedio de referencia (SPR)	Promedio 48 salarios más altos de las últimas 60 cotizaciones	IVM Se mantiene invariable
CUANTÍA DE LA PENSIÓN		
Vejez	60% del SPR más 1% por cada año cotizado más allá de 20 años y una mejora por cada trimestre	IVM Igual
Invalidez	postergado 60% del SPR más 1% por cada año	IVM Igual
Viudez	adicional a los 20 años cotizados 70% si es mayor de 70 años o la persona está inválida; 60% si es menor de 60 años; 50% en otros	IVM Igual
Rentas adicionales	casos. Igual para ambos sexos. No aplica	ROPC Contribución definida de acuerdo con los recursos cotizados RVPC Contribución definida y de acuerdo con lo estipulado en los contratos

CUADRO 2 (PARTE 3): CUADRO COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA*

CONCEPTO	SITUACIÓN ANTERIOR	SITUACIÓN ACTUAL
REQUISITOS PARA:		
Cotizaciones	7,5% de los salarios: Trabajadores: 2,5 % del salario Patronos: 4,75% del salario Estado: 0,25% del salario	IVM Se mantiene igual ROPC**** 4,75% del salario del trabajador, que se divide en: - 1,25% del aporte al Banco Popular - 1,5% de lo aportado al INS y al INA - El 50% del 3% del fondo de capitalización RVPC Aportes periódicos o extraordinarios, conforme lo estipulen los afiliados en los contratos

**** Incluye la redistribución de cargas tanto de patronos como de trabajadores.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (2000) Y LEY CONSTITUTIVA DE LA CCSS (1943).

Como ya se señaló, en la Ley de Protección al Trabajador se redistribuyen una serie de aportes sociales (cargas) para el patrono y los trabajadores. En el cuadro N° 3 se resume la distribución de los aportes antes y después de la reforma en el caso de los patronos.

En el cuadro se observa que el 14% que aporta el patrono a la seguridad social de los trabajadores tiene que seguir pagándolo. Sin embargo, la situación se modifica con los otros aportes que debe hacer el patrono. Actualmente, tiene que reportar a la CCSS un 3% sobre la base del salario del trabajador para constituir el ahorro laboral. Además del aporte que debe dar al Banco Popular, un 0,25% (la mitad del aporte) pasa a pensiones. En este punto es importante aclarar que los ahorros acumulados en el Banco Popular antes del 18 de febrero de 2000, se devolverán 13 meses después. Asimismo, el aporte patronal al Instituto Nacional de Aprendizaje también sufre variaciones. Del 2%

original, solo el 1,5% se trasladará a esta institución y el 0,50% entrará a formar parte de la pensión complementaria. Estos montos redistribuidos deben ser depositados en la cuenta individual de cada trabajador.

El 1% de riesgos del trabajo constituye un aporte que el patrono no reporta a través de las planillas de la CCSS. Este porcentaje se pagaba cada seis meses al Instituto Nacional de Seguros por concepto de riesgos de trabajo. Actualmente, este 1,00% se aporta al fondo de pensión complementaria⁸.

CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DE CARGAS SOCIALES DE LOS PATRONOS ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (EN PORCENTAJE)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS	ANTES	DESPUÉS
Seguro de Enfermedad y Maternidad	9,25	9,25
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	4,75	4,75
Subtotal	14,00	14,00
Riesgos del Trabajo	1,00	0
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	0,50	0,25
Asignaciones Familiares	5,00	5,00
Instituto Mixto de Ayuda Social	0,50	0,50
Instituto Nacional de Aprendizaje	2,00	1,50
Cuotas deducidas	---	1,75
Cuota cesantía para ahorro laboral	---	3,00
Total	23,00	26,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (2000).

⁸ Las tarifas correspondientes al seguro de riesgos del trabajo se deben adecuar sectorialmente para reflejar los costos reales. El Instituto Nacional de Seguros, como administrador del seguro, procederá a reglamentar los recargos y las bonificaciones a las primas y multas de las empresas en función de los costos por siniestros y la frecuencia de los costos por accidentes. Como resultado de la aplicación de la Ley de Protección al Trabajador, el Instituto Nacional de Seguros debe reducir la prima promedio para las empresas del sector privado en el equivalente de un 1% al menos de las planillas de salarios aseguradas.

La forma en que los trabajadores contribuyen con su ahorro laboral obligatorio y con la pensión complementaria se muestra en el cuadro N° 4.

CUADRO 4: CUOTA DE LOS TRABAJADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (EN PORCENTAJE)

DISTRIBUCIÓN DE CARGAS	ANTES	DESPUÉS
Seguro de enfermedad y maternidad	5,50	5,50
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	2,50	2,50
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	1,00	---
Cotización para la pensión complementaria	---	1,00
Total	9,00	9,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR (2000).

Como lo muestra el cuadro N° 4, el trabajador continúa aportando a la seguridad social un 8% que se rebaja del salario bruto. Además, lo que se destinaba a ahorro en el Banco Popular ahora se traslada a la pensión complementaria.

De los cuadros anteriores se deduce que el aporte total que se traslada para la pensión complementaria corresponde a un 4,25% del salario del trabajador. De ese porcentaje, un 3,25% lo aporta el patrono y el restante 1,00% el trabajador.

El nuevo sistema de pensiones busca complementar el primer pilar o régimen público. Para este fin, se procede a combinar el modelo de reparto (o capitalización universal) y el de capitalización individual. Esta fórmula responde a una serie de factores socioculturales, políticos y económicos que condicionan la interrelación de una serie de actores y explican las características propias del sistema. Este punto será abordado en el capítulo siguiente.

III. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA

En las últimas décadas Costa Rica ha experimentado una serie de transformaciones sociales y económicas. En el área social, los cambios se han implementado en forma gradual como respuesta a los procesos de ajuste y periodos de crisis económicas. El principal aspecto a enfocar en esta sección apunta a identificar factores determinantes en la transformación y construcción del diseño del sistema de pensiones.

La hipótesis central que explicaría las características propias de los distintos modelos de pensiones, y en particular del diseño adoptado en Costa Rica -siguiendo a Müller (1999)- es que los factores estructurales e institucionales condicionan qué actores se involucran en el proceso de reforma de pensiones, así como su fuerza relativa. En definitiva, se afirma qué factores socioculturales, políticos y económicos son determinantes de los actores. Estos, mediante su interrelación, definen la estructura y funcionamiento de cada una de las instituciones en nuestros países.

Las contribuciones de distintos autores a la economía política⁹ de las reformas de pensiones sirven como sustento al análisis desarrollado para el caso de Costa Rica. Por ello se presenta a continuación una breve referencia de los principales argumentos que ofrece la literatura.

1. MARCO DE REFERENCIA

Los economistas usualmente han visto la política económica de la reforma de pensiones sobre la base de modelos abstractos de elección pública¹⁰. Estos aplican los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica, que incluyen la racionalidad instrumental y la noción de mercados eficientes. North (1998) indica que la teoría de elección pública ha puesto en evidencia dos problemas claves: a) los modelos imperfectos que guían las acciones, y b) los altos costos de transacción que no contribuyen a alcanzar sistemas más eficientes.

⁹ Para el presente estudio se parte de un enfoque de economía política siguiendo a autores como Saiegh y Tommasi (1998), Haggard (1992) y Weaver (1993). Se presta particular atención a la determinación de las políticas, reconociendo que las mismas no son ejecutadas por planificadores sociales omniscientes y benévolos, sino que el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales.

¹⁰ Mayores detalles en Breyer (1998), citado por Müller (1999).

A fines de los '80, los estudiosos de la economía política de las reformas a los sistemas de pensiones coincidían en su escepticismo en torno a la participación de los agentes políticos en la delimitación de los pasos fundamentales del proceso. Más bien veían la viabilidad de cambios efectivos en países con regímenes autoritarios como se había verificado en Chile. Sin embargo, las reformas de los años '90 en distintos países contribuyeron a que la literatura más reciente abordara la viabilidad política de cambios sustanciales en los sistemas en países con regímenes democráticos.

El consenso de los agentes políticos no es el único elemento relevante para entender la economía política de la reforma de pensiones. La estabilidad institucional en el área previsional requiere un gran esfuerzo si pensamos en una de carácter estructural. Hay que tomar en cuenta aspectos económicos, sociales, cognitivos y normativos, además de los costos que implica su implementación. En los últimos años se ha observado que reformas de este tipo se han puesto en práctica, por ejemplo, en Argentina y Uruguay.

Un enfoque vigente es el veto del actor; es decir, un actor individual o colectivo cuyo acuerdo (mediante la regla de la mayoría para los actores colectivos) se requiere para llevar a cabo un cambio de política (Tsebelis, 1998). Estos actores deben poseer un poder de veto formal (como el del Poder Ejecutivo, por ejemplo) o ser grupos de interés que participan en la toma de decisiones de acuerdo con el área de política específica para garantizar que el resultado final cuente con su aprobación y, por tanto, sea más estable.

Tsebelis (1998) señala que un cambio en la identidad o en las posiciones de un actor de veto es probable que se refleje en las políticas. Además, los movimientos de los actores pueden estar asociados o no con las elecciones. Es posible que se realicen elecciones y no cambien quienes ocupan cargos electivos. También es posible que éstos no resulten electos, pero que no se produzca una alteración de las políticas. Por último, pueden producirse cambios de política que no sean el resultado ni de cambios en los resultados electorales ni en la composición de los actores.

Sin importar el sistema político imperante en el país, la lógica de los procesos de toma de decisiones políticas es tal que para que ocurra un cambio, un número de actores debe estar de acuerdo con él. Según esta afirmación, sólo importaría el número de actores, su congruencia y cohesión.

Por otra parte, Müller (1999) señala que un argumento frecuente para explicar los cambios en un área determinada es la existencia de una crisis. Situaciones que se percibirían como de emergencia pueden inducir a grupos políticos contrapuestos a llegar a un acuerdo, aunque el proceso resulte políticamente doloroso. Sin embargo, no hay acuerdo entre los estudiosos sobre los posibles «beneficios de la crisis» (si dan o no lugar a cambios sustanciales) y el trato dado a los perdedores con la reforma.

Para este estudio en particular, el enfoque se sitúa en las opciones de política de los actores individuales y colectivos bajo restricciones económicas, políticas e institucionales. Es preciso tomar en cuenta las transformaciones políticas y económicas presentes en Costa Rica durante el proceso de reforma para entender que el modelo adoptado es consecuencia de factores más complejos que los señalados en las teorías mencionadas.

El primer supuesto -siguiendo a Müller (1999)- indica que para explicar el proceso político y su respectivo resultado hay que identificar a los actores relevantes. Estos pueden ser individuales o colectivos y se caracterizan por preferencias, percepciones y recursos específicos. De esta forma, los resultados políticos surgen a raíz de la interacción de los actores (cooperativa o no cooperativa) y de las preferencias y estrategias que manifiesten en el proceso.

En segundo lugar, se presta atención al contexto institucional donde el proceso de reforma toma lugar: si éste estimula, no considera o restringe las opciones planteadas por los actores involucrados (Haggard, 1992). De igual forma, la interdependencia que se da entre el contexto institucional y los actores, ya que pueden tomarse decisiones que impacten el medio institucional.

2. LAS OPCIONES DE REFORMA

En Costa Rica, la discusión sobre la necesidad de modificar el diseño del sistema de pensiones -desde un punto de vista estructural- había dado lugar en las últimas dos décadas a una serie de planteamientos formulados por actuarios y expertos en seguridad social nacionales e externos.

Existía consenso en que el sistema de seguridad previsional contenía una serie de características que lo hacían inequitativo. Además, el sistema de reparto no maximizaba necesariamente la tasa de crecimiento económico del país. Las cargas sociales para sostener el sistema debían ser mayores que las actuales, lo que generaría efectos perjudiciales en el mercado laboral y en la competitividad internacional. Lo anterior se vería reflejado en distorsiones en el mercado como evasión, traslado al sector informal y retiro temprano, lo que reduce la productividad laboral.

Diversas comisiones, agrupaciones, mesas redondas y artículos de prensa habían analizado algunos de estos problemas específicos en el área de la seguridad social y concluyeron en diversas propuestas de modificación a las leyes existentes. Sin embargo, se habían limitado a analizar regímenes en forma aislada¹¹, sin que existiera una política global en materia de pensiones.

Los primeros pasos se dieron al reorganizar el sistema de pensiones de los regímenes especiales y generar su eventual traslado al sistema de IVM de la CCSS, así como proveer de un marco regulatorio a los regímenes de pensiones voluntarios existentes para que quedaran sujetos a la supervisión de una Superintendencia de Pensiones.

La OIT y el Banco Mundial desarrollaron paradigmas de aplicación universal. Ambas instituciones sostienen la necesidad de crear tres «pilares». Coinciden en el primer pilar (pensión universal de subsistencia administrada por el Estado) y en el tercer pilar (ahorro voluntario regulado por el Estado, pero administrado por la empresa privada). En relación con el segundo pilar, la OIT propuso un régimen de capitalización parcial colectiva, administrado por el Estado y financiado por los empleadores y los asegurados para proveer prestaciones definidas. En cambio, el Banco Mundial propuso un régimen de capitalización plena individual, obligatorio, financiado por contribuciones definidas para proveer prestaciones no definidas y administrado por el sector privado con la fiscalización del Estado (Mesa-Lago, 1998).

¹¹ A inicios de los '90 había en Costa Rica 13 regímenes especiales. Cinco eran no contributivos y otorgaban a un pequeño número de trabajadores beneficios por un monto básico de sobrevivencia. Los otros ocho eran contributivos (Cartin, 1992). Como se señaló, en la actualidad, aparte del régimen de IVM de la CCSS, subsisten el del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial.

Estos paradigmas han guiado la formulación de los sistemas de pensiones o sus reformas en varios países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Si bien se ha generalizado la formación de tres pilares, hay diferencias sustanciales en cada una de las reformas realizadas. Las características propias de los diversos sistemas responden a circunstancias particulares de cada país. De ahí que algunos se acerquen más al paradigma de la OIT (Argentina y Uruguay), otros podrían estar en cualquiera de los dos paradigmas (Colombia y Perú), o coinciden sólo en algunas características (Bolivia, El Salvador y México)¹².

En Costa Rica, los primeros planteamientos se encaminaron básicamente a dos acciones paralelas: i) implantar un nuevo régimen único y universal de protección básica para trasladar a todos los regímenes especiales a la administración de la CCSS, y ii) crear un sistema de regímenes complementarios.

También se discutió la necesidad de fortalecer una serie de pensiones complementarias voluntarias que funcionaban desde la década de los '80 y que se regularon en 1995 para que la Superintendencia de Pensiones las fiscalizara.

El momento se consideró propicio para alcanzar una reforma. La mayoría de la población aún es joven, las tasas de fertilidad han ido disminuyendo, la tasa de dependencia es baja y sólo la mitad de la población está afiliada al sistema (aspecto que se espera mejorar en los próximos años).

Los expertos locales en seguridad social alegaban que la introducción de fondos de capitalización individual brindaría mayor libertad de elección a los ciudadanos y fortalecería su responsabilidad. Al incentivarse la constitución de operadoras de pensiones también se obtendrían efectos macroeconómicos favorables: el desarrollo del mercado de capitales y un aumento del ahorro y del crecimiento (Dobles y Benavides, 1996).

Los acuerdos generados al interior de las distintas comisiones -dada la dificultad de lograr un acuerdo general en los distintos temas- recibieron el respaldo del Poder Ejecutivo. Estas comisiones se disolvieron para dar paso a un comité gubernamental donde participaba personal de la Superintendencia de Pensiones, la CCSS y expertos en

¹² Mesa-Lago y Bertranou (1998).

la materia, quienes consolidaron los acuerdos¹³, negociaron con las instituciones estatales la redistribución de cargas sociales que afectaban sus ingresos¹⁴ y revisaron los detalles técnicos y legales del proyecto de ley.

Lo anterior provocó una amplia participación de los grupos empresariales, sindicatos, cooperativas y de la CCSS en el debate parlamentario. Los principales temas de discusión se centraron en la constitución del auxilio de cesantía, la redistribución de cargas sociales y la creación del llamado «segundo pilar», que se consideró que violaba la Constitución Política.

Resulta de interés advertir que no hay oposición al diseño «multipilar» del sistema. Este punto se definió claramente en las distintas comisiones y en cada una se alcanzó consenso. Los aspectos que generaron controversia se centraron en el interés particular de los grupos afectados, los que ejercen presión sobre los tomadores de decisiones para maximizar su utilidad. Como resultado final, el sistema de pensiones se transformó en uno de cuatro «pilares», a la vez que se reformó el auxilio de cesantía.

3. PROBLEMAS, ACTORES Y OPCIONES DE POLÍTICA

La reforma al sistema de pensiones constituye un cambio estructural importante de la última década. Fue el resultado de un proceso de concertación nacional donde distintos grupos sociales debieron evaluar sus planteamientos, rectificarlos y hacer concesiones en la búsqueda de un proyecto común: impulsar el crecimiento económico y fortalecer la solidaridad social.

¹³ En el caso de la Concertación para el auxilio de cesantía se consignaron dos acuerdos: uno firmado por los empresarios, cooperativas y organizaciones sindicales y otro firmado por los sectores laborales y el gobierno. El proceso de discusión sobre el fortalecimiento del IVM contó con la participación del Movimiento Sindical representado por el Frente de Organizaciones Sociales del Sector Salud y avalado por el Comité Socio Laboral del cual el Frente es miembro, el Movimiento Solidarista, el Movimiento Cooperativista y la CCSS.

¹⁴ El financiamiento del régimen obligatorio de pensiones complementarias y del régimen no contributivo se realiza mediante una redistribución de cargas sociales existentes. Las instituciones estatales a las que se les deducen parte de sus ingresos son el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Nacional de Aprendizaje y la Junta de Protección Social.

El contexto económico y social en que se enmarcó el proceso que llevó a la Ley de Protección al Trabajador fue uno de los aspectos fundamentales que contribuyó a poner en «agenda» el proyecto.

Los generadores del desarrollo de la seguridad social son los grupos de presión, los partidos políticos y el Estado, los que ejercen cierto grado de poder negociador o coactivo para alcanzar determinados resultados de política. En el caso de la reforma que se analiza se pueden identificar como grupos claves a los sindicatos, las cooperativas, el grupo empresarial, la CCSS, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo. Además, es relevante la influencia ejercida por el paradigma del Banco Mundial (tomado como base para el desarrollo del diseño planteado) y los resultados arrojados por otros procesos de reforma.

El Poder Ejecutivo desempeñó un papel activo en la elaboración de un documento base que sirviera de discusión en el Parlamento. Esta propuesta fue producto de una Concertación iniciada en 1997 con la participación de los grupos ya señalados, a excepción de los partidos políticos, cuya influencia fue determinante en el debate parlamentario. De esta forma, no se puede afirmar que el sistema introducido fuese producto de una situación de «crisis», sino más bien de un proceso planificado y consensuado con antelación al déficit de los programas existentes.

Las amplias negociaciones sostenidas entre estos grupos con el gobierno, antes de presentarse el proyecto de ley, permite reconocerlos como actores de veto. Su consenso era indispensable para lograr el resultado propuesto. Lo mismo sucedió al interior de las sesiones parlamentarias, donde su influencia fue determinante en el producto final aprobado.

Resulta de importancia la trayectoria del proceso (1992-2000), inserto durante el gobierno de los dos partidos políticos mayoritarios. En general, se reconoce que en Costa Rica hay un enfoque gradual en la aplicación de las políticas y procesos de reforma (Mesa-Lago, 1998). Los partidos políticos tradicionales (Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana) al alternarse en el poder, poseen claros incentivos para alcanzar un consenso con el propósito de mantener y expandir mecanismos amortiguadores del costo social; aspecto que se refuerza por el carácter democrático sostenido a lo largo de medio siglo.

La reforma en Costa Rica, como se ha descrito, si bien introduce un segundo elemento importante (régimen obligatorio de pensiones complementarias), no reforma el sistema público. Plantea una serie de inquietudes en torno a la eficiencia del nuevo modelo, ya que los problemas que aquejaban al régimen de IVM se mantendrían vigentes.

La seguridad social ha entrado en una nueva etapa donde se esperan efectos sobre la evasión y otras distorsiones del mercado, un incremento en los ahorros domésticos para permitir el desarrollo de los mercados financieros y un aumento en la equidad del sistema. Sin embargo, es evidente la necesidad de cambios futuros para garantizar su sostenimiento. Hay que revisar aspectos como la edad mínima de jubilación, los niveles de cotización, el salario de referencia, las tasas de reemplazo y la revalorización de las pensiones reconocidas.

IV. TIPIFICACIÓN DEL MODELO DE PENSIONES

La mayoría de los países latinoamericanos que ha realizado reformas estructurales adoptó modelos con distintos grados de administración privada. Las opciones más aceptadas, desde el punto de vista teórico y práctico, incluyen algún tipo de combinación de pensiones públicas y privadas. Este sistema combinado es lo que se ha descrito como sistema «multipilar».

A continuación se delimitan las características de los modelos «mixtos» para identificar similitudes y diferencias de los cambios estructurales en Argentina, Uruguay y Costa Rica. Por último, se desarrollan los principales problemas y beneficios que se podrían derivar del tipo de organización costarricense, a partir de la experiencia observada en los países de referencia.

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS "MIXTOS"

Las reformas que siguen un modelo mixto, como se muestra a continuación, se caracterizan por la permanencia del sistema público (reformado) y la introducción de un componente privado de capitalización individual. En Argentina y Uruguay, el nuevo componente privado asumió parte de la prestación global, de modo que los beneficios se determinan sobre la base de un componente público y otro privado. Además, en este esquema se requirió el traslado de un cierto volumen de la población del sistema antiguo al nuevo.

Sin embargo, ambos países no presentan las mismas características en su diseño específico (ver cuadro N° 5). En el caso argentino, conviven durante la transición dos sistemas: el público antiguo, cerrado para los de nuevo ingreso, y el sistema mixto que integra un componente público de reparto reformado y uno privado de capitalización individual que otorga una pensión complementaria y es administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En Uruguay también se integran obligatoriamente dos componentes: un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social (BPS), basado en el reparto y que paga una pensión básica, y un programa de capitalización individual que provee una pensión complementaria.

CUADRO 5: CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CON UN MODELO MIXTO

CARACTERÍSTICAS	COSTA RICA	ARGENTINA	URUGUAY
A. FECHA Y RÉGIMEN POLITICO			
1. Año de legislación	2000	1993	1995
2. Entrada en vigor	Abril de 2001	Septiembre de 1994	Abril de 1996
B. TIPO DE REFORMA			
Sistema antiguo	Público, no se reforma pero forma parte del nuevo sistema	Público, se reforma, no se cierra	Reformado, no se cierra
1. Método financiero	Reparto	Reparto	Reparto
2. Porcentaje de asegurados en este sistema (respecto del total)	49%	33%	60%
Sistema nuevo	Público, no se reforma, más OPF (privadas, públicas, asociaciones solidaristas, etc.)	Público reformado más AFJP (privadas, públicas, bancos, sindicatos, etc.)	Público reformado más AFAP (públicas y privadas, varios tipos)
1. Método financiero	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual
2. Porcentaje de asegurados en este sistema (respecto del total)	70,07% en OFP 49% en IVM	67%	40%
3. Sectores no incluidos en la reforma	No aplica	Fuerzas Armadas y policía, empleados públicos municipales y provinciales, fondos profesionales	Fuerzas Armadas y cuatro fondos independientes por incorporar
C. COBERTURA			
1. Asegurados en el momento de la reforma	Todos los asalariados que cotizan para los sistemas de pensiones vigentes	Plazo de un año para cambiarse del público al mixto (expiró, pero aún se permite el traslado del mixto al público)	Los menores de 40 años se cambian al nuevo; los mayores de edad podían cambiarse al nuevo dentro de un plazo que ya expiró.
2. Trabajadores independientes	Cobertura obligatoria en el primer pilar, voluntario en segundo y tercero	Cobertura obligatoria	Cobertura obligatoria
3. Asegurados futuros (que entran al mercado laboral)	Ingresan al sistema mixto	Pueden escoger entre el público reformado y el mixto	Deben entrar en el mixto
4. Porcentaje de afiliados que contribuye (sistema nuevo)	70,07%*	58%	62%

* Incluye a los trabajadores que cotizan para el IVM y aquellos que se han afiliado voluntariamente a cualquiera de las OPF.

CUADRO 5 (PARTE 2): CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CON UN MODELO MIXTO

CARACTERÍSTICAS	COSTA RICA	ARGENTINA	URUGUAY
A. FECHA Y RÉGIMEN POLITICO			
Primero	Pensión básica en el seguro social obligatoria. Se fija de acuerdo con el número de cotizaciones establecido y se calcula sobre la base del promedio de salarios. No en las OFP. Pensión de asistencia social pagada por el Estado para personas mayores de 65 años en situación de pobreza o sin cotizaciones en el seguro social	Pensión básica en el seguro social obligatoria, la fija anualmente el gobierno en las AFJP. Pensión de asistencia social pagada por el Estado para los desposeídos no asegurados	Pensión básica en el seguro social obligatorio, definido. No en las AFP. Pensión de asistencia social pagada por el Estado a los desposeídos no asegurados
Segundo	Pensión complementaria en OFP, sobre la base de fondos acumulados en cuentas individuales en las OFP, contribución definida, pero prestación indefinida	Pensión complementaria en las AFJP para los que eligen el sistema mixto (sobre la base de fondos acumulados en cuentas individuales en las AFJP, contribución definida pero prestación indefinida) Pensión complementaria para los que permanecen en el sistema público reformado	Pensión complementaria con las AFAP para los que eligen el sistema mixto (igual a los anteriores) Pensión definida para los que permanecen en el sistema público reformado
Tercero	Ahorro voluntario en OFP	Ahorro voluntario en AFJP	Ahorro voluntario en AFAP
Pensión de asistencia social	Pagada por el Estado al desposeído (mayor de 65 años)	Igual que en Costa Rica (edades 60 a 70 años de acuerdo con varios casos)	Igual que en Costa Rica (para los que tienen 70 años o más o los incapacitados).

n.d: no disponible.

AFJP, OFP, AFAP: Administradoras de Fondos de Pensiones.

CUADRO 5 (PARTE 3): CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CON UN MODELO MIXTO

CARACTERÍSTICAS	COSTA RICA	ARGENTINA	URUGUAY
E. CONTRIBUCIONES			
1. Asegurados	Igual	Igual	Se aumenta ligeramente
2. Empleadores	Se aumenta 3%	Igual	Se reduce ligeramente
3. Estado	El mismo porcentaje de cotización, pero realiza transferencias al sistema público y cubre déficit del sistema no contributivo	Impuestos y cubre déficit en el programa público y transferencias al nuevo	Impuestos y cubre déficit en el programa antiguo
4. Total de contribución salarial (sin Estado)	26%	27%	27,5%
5. Reconocimiento de las contribuciones efectuadas en el sistema antiguo	No aplica	Sí, pero requiere 30 años de contribuciones previas, tiene tope, no paga interés; seguro social (pensión compensatoria que se agrega a la pensión básica y complementaria)	No, porque las contribuciones previas se usan para pagar la pensión básica en el BPS, pero se reconoce el número de años de contribuciones para cumplir con las condiciones para la jubilación
F. PRESTACIONES			
Pensión por edad	Se mantiene igual	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema 60/65	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60) más 24 años de aporte
Pensión mínima	Sí, en el programa público (no uniforme), no en la OFP. Requiere 462 cuotas las mujeres y 466 los hombres	Sí, en el programa público (pensión básica uniforme), no en la AFJP. Requiere 30 años de aportes	Sí, en el programa público (pensión básica), no en la AFAP. Requiere 15 años de aportes y 70 años de edad
Invalidez y Muerte	Dentro del programa mixto. Las OFP lo ofrecen y para esto realizan un contrato con el Instituto Nacional de Seguros (INS)	En el programa público. En el mixto en la AFJP se contrata con compañía de seguro privado, cobra y le traspasa la prima	Dentro del programa mixto. En la AFPA, igual que en Argentina

CUADRO 5 (PARTE 4): CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CON UN MODELO MIXTO

CARACTERÍSTICAS	COSTA RICA	ARGENTINA	URUGUAY
G. ADMINISTRACIÓN (SISTEMA NUEVO DE CAPITALIZACIÓN)			
1. N° de administradoras (capitalización)	9	13	6
2. Cambios de administradora	Uno por año	Dos por año	Dos por año

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN MESA-LAGO (1998) Y LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR. LOS DATOS PARA ARGENTINA Y URUGUAY SE HAN ACTUALIZADO SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE AFJP Y DEL BANCO CENTRAL DE URUGUAY.

Costa Rica puede catalogarse dentro del modelo «mixto», ya que el sistema público se mantiene y se introduce un componente privado de capitalización individual. Sin embargo, todos los afiliados asalariados forman parte del nuevo sistema, sin que exista la posibilidad de mantenerse únicamente en el sistema público anterior.

Argentina y Uruguay coinciden en la uniformidad de las edades mínimas de retiro del sistema público antiguo (cerrado) con las del sistema nuevo, así como el requisito del número mínimo de años de contribución.

Un aspecto importante en los procesos de reformas es el grado de libertad en la decisión de traslado al nuevo sistema. Argentina y Costa Rica optaron por incluir a los trabajadores activos automáticamente en el nuevo sistema. Sin embargo, como ya se mencionó, en Argentina se mantuvo en el sistema antiguo a quienes percibían beneficios, mientras que en Costa Rica no se hizo ningún tipo de excepción. Uruguay estableció un sistema de «corte de edades» que separó a la población en tres grupos con sus correspondientes beneficios:

- A quienes estaban pensionados o cumplían con los requisitos mínimos se les otorga la pensión respectiva.
- Quienes tenían más de 40 años podían elegir mantenerse o trasladarse al nuevo sistema.
- Los que estaban bajo la edad de corte pasaron automáticamente al nuevo sistema.

2. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS DE LA REFORMA DE PENSIONES

El sistema multipilar recomendado por el Banco Mundial, y puesto en práctica con sus variantes en diversos países, implica una importante diversificación institucional que conlleva la creación de una compleja red de interrelaciones. Los resultados observados en los países descritos en la sección anterior permiten identificar temas relevantes a tomar en cuenta por las autoridades regulatorias costarricenses.

A. Cobertura

Uno de los objetivos fundamentales de las reformas a los sistemas de pensiones es lograr un mayor nivel de cobertura, medido en cotizantes en relación con la población económicamente activa ocupada.

En el caso de Argentina, entre 1995 y 1997 el número de cotizantes creció para luego estancarse y decrecer levemente (Bertranou, Grushka y Shultness, 2000). Se afirma que los indicadores de baja cobertura son resultado de una alta evasión y empleo informal principalmente, y también de una proporción de trabajadores que no está obligada a cotizar en el sistema. En Uruguay, la reforma no ha provocado mejoras en el nivel de cobertura del sistema (Mesa-Lago, 1998).

En Costa Rica es un aspecto a tomar en cuenta. Si bien hasta el momento de la reforma había un alto porcentaje de trabajadores cubiertos por el sistema de pensiones (de la CCSS o de los regímenes especiales), al introducirse el nuevo sistema se determinó el carácter de obligatoriedad para todos los trabajadores en el régimen de IVM, y se adoptaron medidas para disminuir la evasión. En la práctica, sin embargo, las autoridades deben desarrollar instrumentos adecuados e incentivos que permitan un incremento efectivo del porcentaje de la población cubierta.

Además, es preciso tomar en cuenta factores externos a la administración de la seguridad social que influyen sobre el nivel de cobertura, como la estructura productiva, la ocupacional y la capacidad contributiva, entre otros.

Otro punto de interés corresponde a los costos de afiliación que se generan con el funcionamiento de las operadoras privadas de pensiones. Éstas se han visto obligadas a aumentar su fuerza de ventas y sus gastos de comercialización. En Argentina, por ejemplo, entre el 1° de julio de 1998 y el 30 de abril de 1999 los gastos de operación de las AFJP en personal representaron el 58% del total y los gastos de comercialización el 17%¹⁵.

B. Administración y Regulaciones

Desde la implantación del nuevo sistema de pensiones es necesario delimitar con claridad las funciones que desempeña el órgano supervisor. Así, se puede prevenir un exceso de burocracia y desarrollar un sistema de control eficiente que provea de información confiable e implemente soluciones para los actores involucrados.

La supervisión de los agentes administradores de fondos de pensiones públicos y privados, tanto en Argentina como en Costa Rica, recae en una Superintendencia. Demarco y Rofman (1999) señalan que para el caso argentino el esquema regulatorio de supervisión implica una asimetría en los controles. Lo anterior se debe principalmente a que los fondos de pensiones están sujetos a controles tanto de la Superintendencia de Pensiones como de la de Seguros, sin que entre ambas existan reglas uniformes.

En Costa Rica, la normativa referente al manejo de la información contempla disposiciones que pretenden disminuir los problemas de asimetría. Se exige a los entes supervisados información sobre su situación jurídica, económica y financiera, y las características y costos de sus servicios. De igual forma, se pretende vigilar que la publicidad proporcione información que no induzca a equívocos y confusiones¹⁶.

C. Costos de Administración

El funcionamiento del sistema nacional de pensiones genera una estructura y un nivel particular de costos de administración. En Costa Rica ha existido una baja proporción de costos de administración en comparación con los nuevos sistemas previsionales

¹⁵ Omar O. Chisari et al (1998), citado por Rodríguez y Durán (2000a).

¹⁶ Art. 38, Ley de Protección al Trabajador.

creados en la región. Sin embargo, con la implantación del nuevo sistema, donde participan administradoras de fondos privadas, se esperaría que fueran significativamente más altos debido a las comisiones que deben pagar los afiliados.

En los tres países analizados, una institución pública recolecta todos los aportes a la seguridad social y el Estado financia los costos de esta actividad. En tal sentido, posee mayores ventajas -economías de escala-, lo que en promedio implica una disminución del costo de recolección que si se hubiese acordado en forma descentralizada.

D. Financiamiento

Las distintas reformas adoptadas en América Latina -dentro de las que se sitúan Argentina y Uruguay- han introducido básicamente dos tipos de medidas para alcanzar la viabilidad financiera de largo plazo de sus sistemas: a) disminuir los costos mediante el endurecimiento de requisitos y una reducción del monto de los beneficios, y b) elevar el nivel de financiamiento para cubrir dichos costos (Rodríguez y Durán, 2000b).

En el caso costarricense, se observa una situación particular no experimentada en los otros países latinoamericanos. En primer lugar, el régimen principal de IVM no se reforma, por lo que las personas que están en el sistema -al igual que los que ingresan por primera vez- contribuyen con su salario a financiarlo y reciben un beneficio definido al momento de su retiro. En segundo lugar, el incremento en el porcentaje de aportes que realizan los patronos no se usa para financiar el régimen de IVM, sino que para consolidar una pensión complementaria.

El sistema de financiamiento determinado en Costa Rica incluye una redistribución de cargas sociales, sin que se incremente el costo para los actores, salvo para los patronos. Sin embargo, eso no afecta el costo total del sistema previsional, ya que los problemas de financiamiento a los que se verá sometido el régimen de IVM no se contemplaron en el proyecto.

E. Efectos Macroeconómicos

Los recursos de fondos de pensiones son apreciados por tratarse de flujos monetarios requeridos en el largo plazo, tienen entradas estables de liquidez y compromisos relativamente previsibles en un periodo determinado (Arias, 1999). Estas características permiten que se puedan utilizar para financiar proyectos, en particular aquellos cuya rentabilidad se obtiene a largo plazo (Departamento de Servicios Técnicos, 1998).

Por otra parte, los planes de pensiones -en especial el sistema de capitalización- implican generar ahorro nacional que puede destinarse a incrementar las inversiones y mejorar los niveles de crecimiento económico.

A pesar de lo anterior, estos fondos son sensibles a las variables macroeconómicas, lo que podría afectar el valor real de las prestaciones en el largo plazo, el rendimiento financiero del fondo y su capacidad futura para hacer frente a eventuales gastos. Ello exige un control y fiscalización eficaz que permita el resguardo efectivo de las inversiones para disminuir al máximo los efectos adversos sobre los fondos.

En general, se observan importantes diferencias en el diseño específico de las reformas estructurales discutidas, a pesar de que los países analizados optaron por un modelo mixto. No obstante, hay elementos comunes a los que prestar atención ya que permiten prever efectos del diseño institucional y así garantizar a los ciudadanos el acceso a prestaciones con las que puedan alcanzar estabilidad en sus ingresos. Asimismo, se debe tener presente -entre otros aspectos- la evolución de los fondos de pensiones y las posibilidades de crecimiento de la economía al incidir en el nivel de prestaciones que recibirían los futuros pensionados. Este último aspecto corresponde el tema de discusión del siguiente capítulo.

V. EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE BENEFICIO EN EL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones en Costa Rica ha incorporado los sistemas privados en forma complementaria al régimen público. Con los primeros, los afiliados, al momento de su retiro del mercado laboral, percibirán beneficios de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual.

En este capítulo se evalúa el nivel de protección que conlleva el funcionamiento del nuevo sistema, al construirse la tasa de reemplazo recibida por los jubilados con un componente público -homogéneo para los distintos trabajadores- y uno privado que variará -entre otros aspectos- en función de los años de contribución y la edad de retiro. Además, a partir de los resultados alcanzados, se concluiría sobre eventuales efectos en la efectividad y equidad.

1. ESTIMACIÓN DE LOS FONDOS ACUMULABLES POR LOS RÉGIMENES COMPLEMENTARIOS

En esta sección se presenta el modelo de simulación para calcular las pensiones recibidas por los trabajadores en el sistema de pensiones de Costa Rica. De acuerdo con lo analizado en este estudio, la pensión total de los asegurados asalariados sería el resultado de la pensión básica otorgada por la CCSS y la renta obtenida en el sistema de capitalización individual.

En el primer pilar, el monto de una pensión de invalidez o vejez corresponde al 60% del promedio del sueldo base más un 1% por cada año cotizado más allá de los 20 años, así como una mejora por cada trimestre postergado. El sueldo medio base es el promedio de los 48 salarios más altos de los últimos 60 meses. La Dirección Actuarial y de Planificación Económica (1999) ha señalado que la pensión promedio por jubilación para 1994 disminuyó a 50% y para 1998 se redujo a un 46%. Esta baja se atribuye a la inflación, a las reformas reglamentarias y a un crecimiento superior de los salarios en el periodo. A partir de lo expuesto y para la presente evaluación, se toma como supuesto que en general, e indistintamente del salario promedio, la tasa de reemplazo será uniforme y del 46% aproximadamente.

En el sistema de capitalización individual (segundo pilar), la pensión recibida (P) depende del nivel de capital acumulado (CA_t^h) en la cuenta individual del afiliado. Este se divide por un factor de anualidad (an^h) determinado en función de la esperanza de vida de la población. La fórmula que representa los beneficios (B) bajo este sistema es:

$$B_t^h = [(CA_t^h) / an^h] \quad (1)$$

El capital acumulado (CA_t) varía en función de parámetros como el nivel de salario (W), la densidad de contribución (d), la tasa real de retorno del fondo de pensiones (r), los años de contribuciones (AC) y la comisión cargada a la cuenta del afiliado (C). Hay una relación positiva entre el capital acumulado y los primeros cuatro parámetros, mientras que con el quinto la relación es negativa. Por otra parte, todas las variables explicativas dependen del nivel de salario¹⁷.

A partir del supuesto utilizado para las tasas de reemplazo en el régimen de IVM y de la ecuación (1), que describe el beneficio para los trabajadores bajo el sistema de capitalización individual (segundo pilar), se obtiene que:

$$P = f[W;AC] \quad (2)$$

(+) (+)

$$B = f[CA(W, AC, R, C)] \quad (3)$$

(+) (+) (+) (+) (-)

¹⁷ Altos salarios están positivamente correlacionados con altos niveles de densidad de contribución. Además, trabajadores con salarios altos se benefician de mayores tasas de retorno y una comisión fija proporcionalmente menor. Lo contrario se aplica para trabajadores con bajos salarios (Arenas de Mesa, 1997).

2. ESCENARIOS BASE Y ALTERNATIVAS A MODELAR

La tasa de reemplazo, entendida como la razón entre la pensión recibida por el trabajador y el salario promedio en los últimos años de trabajo se calcula para tres individuos asalariados representativos: a) trabajador que se retira a los 55 años de edad; b) trabajador que se retira a los 62 años, y c) trabajador que se retira a los 65 años.

Caso Base. Cada uno de los individuos representativos se analizará bajo el marco de un caso base con las siguientes características:

- **Cuotas de cotización:** 466 los que se pensionan a los 55 años, 386 los que se jubilan a los 62 años, y 240 cuotas los que se pensionan a los 65 años.
- **Crecimiento de Salarios:** 2% real anual desde la entrada al mercado laboral hasta los 50 años de edad. Posteriormente el salario se mantendrá constante en términos reales.
- **Tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones:** 4% real anual.
- **Densidad de Contribución:** 80% uniforme.
- **Comisión mensual:** 10% uniforme.
- Se calcula únicamente para las personas que ingresan al régimen por primera vez.
- Se consideran hombres y mujeres sin beneficiarios legales de pensión.
- El aporte que se hace a nombre de cada participante equivale al 4,25% de su salario.
- **Esperanza de vida:** a partir de la tabla de mortalidad (ver cuadro N° 6) se utilizan los promedios uniformes para cada una de las edades seleccionadas. De esta forma, los que se pensionan a los 55 años tienen una esperanza de vida de 25, los 62 de 21 y los 65 de 17 años.
- **Tipo de beneficio:** renta vitalicia

CUADRO N° 6: ESPERANZA DE VIDA EN EDADES DE JUBILACIÓN SEGÚN SEXO (2000)

EDAD DE JUBILACIÓN	MUJER	HOMBRE	AMBOS SEXOS
55 años	28	23	25
62 años	22	19	21
65 años	19	16	17

FUENTE: DIRECCIÓN ACTUARIAL Y DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA, FEBRERO DE 2001.

Los resultados del caso base para cada uno de los individuos se someterán a un análisis de sensibilidad respecto de cambios en diferentes variables de interés.

Análisis de Sensibilidad 1: Efecto de la Tasa de Retorno de los Fondos de Pensiones. El análisis de sensibilidad del caso base se realizará respecto de tasas de retorno de los fondos de pensiones de 3%, 5% y 6% real anual.

Análisis de Sensibilidad 2: Efecto de la Densidad de Contribución.

Los efectos en la tasa de reemplazo respecto de distintas densidades de contribución: 60%, 70%, 90% y 100%.

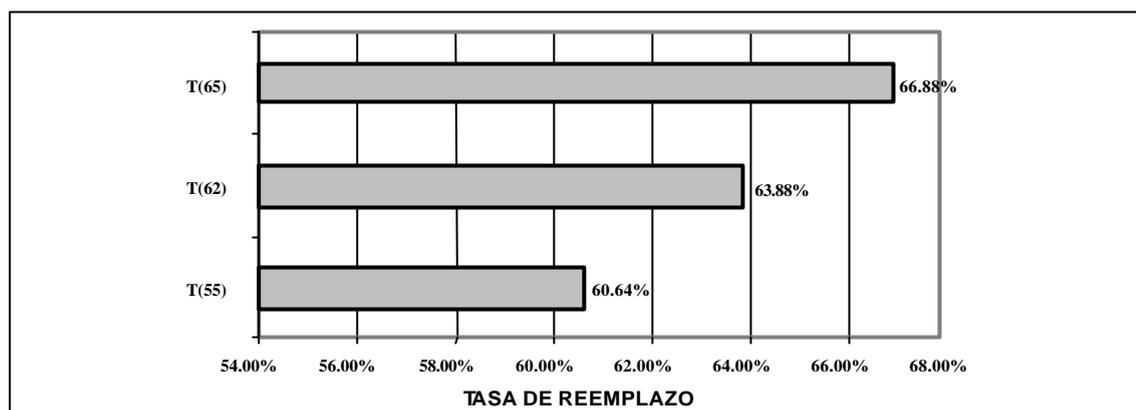
Análisis de sensibilidad 3: Efecto de la Tasa de Crecimiento de los Salarios.

Los efectos en la tasa de reemplazo en relación con la tasa de crecimiento de los salarios, son una disminución y aumento en la tasa de crecimiento del salario a 1% anual durante el período de vida laboral.

3. RESULTADOS

Los resultados se presentan para el caso base en el gráfico N° 1.

GRÁFICO 1: TASA DE REEMPLAZO: CASO BASE



Se observan los siguientes aspectos:

- En general, los trabajadores obtienen una menor tasa de reemplazo conforme se pensionan en forma más temprana en iguales condiciones (salario, edad de ingreso, igual densidad de la contribución, etc.). Este hecho se atribuye a la mayor esperanza de vida de las personas más jóvenes y al menor período de capitalización. En el caso del primer pilar o régimen público, las mujeres poseen ventajas -aún en igualdad de circunstancias- al tener mayor longevidad que los hombres. Con la mayor ganancia en edad tienden a obtener la misma tasa de reemplazo, pero por un periodo más amplio.
- Con la incorporación del segundo pilar o capitalización individual, los trabajadores ven incrementadas sus tasas de reemplazo de un 46% a un 60,64% (para trabajadores que se jubilan a los 55 años) hasta un 66,88% (trabajadores que se retiran a los 65 años).
- La diferencia entre la tasa de reemplazo de un trabajador que se retira a los 65 años versus otros que lo hacen a los 55 o 62 es relativamente considerable - 6,24% y 2,95%, respectivamente-, lo que coloca en entredicho la normativa establecida que fija la edad de retiro femenina en forma más temprana.

Del análisis de sensibilidad del caso base se puede observar que:

Respecto de los cambios en la tasa de rentabilidad:

- A cualquier tasa de retorno los trabajadores que se pensionan a los 55 años siempre presentan las menores tasas de retorno.
- Conforme se incrementa la tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones, la diferencia en las tasas de reemplazo entre estos trabajadores se hace más amplia.
- Ante cambios en la tasa de retorno, los más afectados son los trabajadores que se retiran a los 65 años de edad. Por ejemplo, al ocurrir una contribución en la tasa de retorno de 6% a 3%, se observa una caída de 21% en la tasa de reemplazo de los trabajadores que se pensionan a los 65 años, mientras que los menos afectados son los trabajadores que se retiran a los 55 años, cuya reducción es del 16,46%.
- Existe una alta sensibilidad de la tasa de reemplazo a cambios en la tasa de retorno. Por ejemplo, para un trabajador que se pensiona a los 62 años con una tasa de retorno del 3%, su tasa de reemplazo será del 60,36%, mientras que con una tasa de retorno del 6%, su tasa de reemplazo aumentará a 74,45%.

Respecto de los cambios en la densidad de la contribución:

- A cualquier densidad de contribución los trabajadores que se pensionan a los 55 años siempre presentan la menor tasa de reemplazo.
- A mayor densidad de contribución, la brecha entre trabajadores que se pensionan a distintas edades se acentúa. Por ejemplo, a una densidad de contribución del 60%, la diferencia en las tasas de reemplazo entre un trabajador que se retira a los 55 años, y un trabajador que se pensiona a los 65 años es de 4,68%; mientras que la brecha entre estos individuos es de 7,80% cuando hay una densidad de contribución del 100%.
- Cambios en la densidad de contribución afectan en forma diferente a los distintos trabajadores. Por ejemplo, una reducción en la densidad de contribución de 80% a 60% reduce la tasa de reemplazo en 1,83%, 2,47% y 2,61%, respectivamente.

Respecto de los cambios en la tasa de crecimiento de los salarios :

- Independiente de la tasa de crecimiento de los salarios, los trabajadores que se retiran a los 55 años siempre obtienen la menor tasa de reemplazo.
- A mayor tasa de crecimiento del salario, menor es la tasa de reemplazo para cada uno de los individuos caracterizado en el análisis.
- A menor tasa de crecimiento del salario, la brecha de las tasas de reemplazo entre los trabajadores se incrementa levemente. Por ejemplo, en el caso base, donde la tasa de crecimiento de los salarios era del 2% , la diferencia en la tasa de reemplazo entre un trabajador que se retira a los 55 años y uno que lo hace a los 65 es de 6,24% , mientras que esta brecha aumenta levemente a 6,91% cuando la tasa de crecimiento del salario es del 1% .
- Cambios en la tasa de crecimiento de los salarios afectan en forma similar a trabajadores que se retiran a distintas edades (alrededor del 3%), y es relativamente más pronunciada para los que lo hacen a los 65 años (3,21%).

CUADRO N° 7: RESULTADO DE ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: TASAS DE REEMPLAZO (PORCENTAJES)

ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD		TRABAJADOR A LOS 55 AÑOS			TRABAJADOR A LOS 62 AÑOS			TRABAJADOR A LOS 65 AÑOS		
		Primer pilar	Segundo pilar	Total	Primer pilar	Segundo pilar	Total	Primer pilar	Segundo pilar	Total
Tasa de Rentabilidad	3%	46	11,79	57,79	46	14,36	60,36	46	16,71	62,71
	4%	46	14,64	60,64	46	17,88	63,93	46	20,88	66,88
	5%	46	18,35	64,35	46	22,47	68,47	46	26,31	72,31
	6%	46	23,18	69,18	46	28,45	74,45	46	33,39	79,39
Densidad de Contribución	60%	46	10,98	56,98	46	13,41	59,41	46	15,66	61,66
	70%	46	12,81	58,81	46	15,41	61,41	46	18,27	64,27
	80%	46	14,64	60,64	46	17,88	63,93	46	20,88	66,88
	90%	46	16,47	62,47	46	20,12	66,12	46	23,49	69,49
	100%	46	18,30	64,30	46	22,35	68,35	46	26,10	72,10
Tasa de crecimiento salario	1%	46	18,01	64,01	46	21,70	67,70	46	24,92	70,92
	2%	46	14,64	60,64	46	17,88	63,88	46	20,88	66,88
	3%	46	12,10	58,10	46	14,93	60,93	46	17,67	63,67

4. EFECTIVIDAD Y EQUIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones no ha modificado las condiciones para que los distintos trabajadores accedan a los beneficios. De esta forma, al mantenerse el sistema público invariable, en principio no hay diferencias en la tasa de reemplazo básica entre ellos. Sin embargo, una vez que se incorpora el segundo «pilar» como componente de la pensión, la tasa de reemplazo estará condicionada -entre otros aspectos- por la edad que escoja la persona para retirarse del mercado laboral.

A pesar de que el Estado garantiza pensiones mínimas, es difícil para aquellos trabajadores que no logren un trabajo estable alcanzar un ingreso adecuado en su vejez. El sistema público ha sido afectado por una serie de condiciones -como ya se señaló- que se han traducido en una reducción significativa de la pensión promedio. Por lo tanto, las personas estarían recibiendo menos de la mitad de su salario promedio de referencia. Por otra parte, cuando se le incorpora la proyección del componente de la capitalización individual, los incrementos en las tasas de reemplazo no sobrepasan -en su mayoría- el 70% del salario promedio de referencia.

El segundo «pilar» o régimen de capitalización individual constituye un avance importante en la generación de ingresos para quienes se retiran del mercado laboral: hay un nivel extra de beneficios que implica obtener entre un 11,33% y un 15,53% más de lo que el sistema público proveía.

Por otra parte, debe considerarse la situación de los trabajadores independientes que con la reforma están obligados a cotizar en el régimen público, pero no en el de capitalización individual. Esto significa que estarían recibiendo únicamente un 46% del salario promedio de referencia.

Un tema que cobra importancia con el nuevo diseño del sistema es el impacto de género. El sistema de capitalización individual dará lugar a un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. Con la reforma introducida las «inequidades de género» observadas en el mercado laboral se reflejarían en el sistema de pensiones. Como se señaló, las mujeres reciben en promedio menores rentas imponibles, cotizan por un número menor de años, su edad de retiro es menor, el perfil de crecimiento de los salarios es inferior al de los hombres y poseen una mayor expectativa de vida. Ello se traduce en un menor fondo acumulado y, por tanto, menores pensiones.

VI. CONCLUSIONES

El sistema de pensiones en Costa Rica se ha caracterizado por la permanencia de un régimen básico, que ha sufrido modificaciones graduales y suplementarias producto de la necesidad de adaptarse a las circunstancias económicas y sociales imperantes. Sin embargo, los cambios efectuados resultaron insuficientes en la búsqueda de sostenimiento económico del régimen y la ampliación de cobertura a la sociedad en general.

En 2000, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, se reestructuró el sistema de pensiones mediante la introducción de un programa complementario de capitalización individual, reconocido como «estructural» al permitir la modificación de su organización institucional, administrativa y financiera.

Esta reestructuración ha sido exitosa porque ha incluido a todos los programas previsionales preexistentes. Sin embargo, se excluyeron del régimen complementario obligatorio los trabajadores del sector informal, que en los últimos años han llegado a constituir una parte importante de la fuerza laboral de los países. El desafío ahora consiste en lograr incentivarlos para que participen con su ahorro en el régimen previsional voluntario.

A través de la reforma, se buscó complementar el primer pilar o régimen público. Para este fin, se combina el modelo de reparto (o capitalización universal) y el de capitalización individual. Esta fórmula responde a una serie de factores socioculturales, políticos y económicos que condicionan la interrelación de una serie de actores y explican las características propias del sistema.

Se pudo determinar que el sistema de pensiones en Costa Rica fue el resultado de un proceso de concertación nacional. En él distintos grupos sociales debieron evaluar sus planteamientos, rectificarlos y hacer concesiones en la búsqueda de un proyecto común: impulsar el crecimiento económico y fortalecer la solidaridad social.

El contexto económico y social en el cual se desarrolló el proceso constituyó uno de los aspectos fundamentales para poner en «agenda» el proyecto que dio origen a la Ley de Protección al Trabajador finalmente aprobada.

Del análisis realizado se concluye que los generadores del desarrollo de la seguridad social son los grupos de presión, los partidos políticos y el Estado, los que ejercieron

cierto grado de poder negociador o coactivo, y permitieron alcanzar determinados resultados de política. En el caso de la reforma al sistema de pensiones en Costa Rica, se identificaron como grupos claves: a) los sindicatos, b) las cooperativas, c) el grupo empresarial, d) la CCSS, e) los partidos políticos, y f) el Poder Ejecutivo. Además, resultó relevante la influencia ejercida por el paradigma del Banco Mundial (tomado como base para el desarrollo del diseño planteado) y los resultados observados a escala internacional por otros procesos de reforma.

Las amplias negociaciones sostenidas entre los grupos señalados con el gobierno, antes de la presentación del proyecto de ley, permitió reconocerlos como actores de veto y su consenso fue indispensable para lograr el resultado propuesto.

Por otra parte, el análisis comparativo de la experiencia argentina y uruguayana constituyó un aspecto importante para obtener una perspectiva de los problemas e incentivos de los diversos componentes del sistema. Se reconoció una serie de elementos comunes a los que prestar atención: nivel de cobertura, costos de afiliación, roles del agente supervisor, manejo de la información por parte de los distintos agentes participantes, costos de administración de las cuentas individuales, sostenimiento financiero del régimen público, sensibilidad de los fondos a las variables macroeconómicas, nivel de desarrollo del mercado de capitales, entre otros.

Las ventajas y problemas identificadas para los distintos aspectos permiten prever efectos positivos y negativos del diseño institucional.

Respecto de los costos originados con el cambio de sistema, no se aprecia un ahorro efectivo para el conjunto de la economía porque no se introdujo una reducción efectiva a los beneficios de los futuros pensionados. Si bien el sistema de capitalización individual implantado traslada los riesgos a los individuos, lo que permite que los beneficios futuros estén plenamente financiados para el caso de la pensión complementaria; el sistema de IVM subsiste con los problemas que le aquejaban antes de la reforma. Lo anterior se explica por la profundidad estructural de la reforma, por los elementos de gradualidad introducidos y por el papel que asumen los diferentes actores en el financiamiento de los costos originados por la transición.

El sostenimiento del régimen de IVM depende, en el mediano plazo, de revisar la edad mínima de retiro, los niveles de cotización, el salario de referencia, las tasas de reemplazo y la revalorización de las pensiones reconocidas.

Por último, al evaluarse el nivel de beneficios que el funcionamiento del nuevo sistema provee, se determinó que al mantenerse el sistema público invariable en principio no hay diferencias en la tasa de reemplazo básica entre ellos. Esta es del 46% del salario promedio de referencia, y no del 60% establecido legalmente, debido al comportamiento del nivel de salarios y la tasa de inflación, entre otras variables.

Sin embargo, una vez que se incorpora el segundo «pilar» como componente de la pensión, la tasa de reemplazo queda condicionada -entre otros aspectos- a la edad que escoja la persona para retirarse del mercado laboral. Por lo anterior, el segundo «pilar» o régimen de capitalización individual constituye un avance importante en la generación de ingresos.

Llama la atención que con el nuevo diseño del sistema se generará un impacto diferenciado entre hombres y mujeres. En el nuevo sistema existiría un «castigo» a las mujeres. Las «inequidades de género» que se observan en el mercado laboral se verían reflejadas en el sistema de pensiones. Por lo tanto, es importante que la dimensión de género se incorpore en los criterios éticos, morales y políticos que guían las decisiones sociales sobre el nivel de protección y beneficios que deben otorgarse.

Se han dado importantes avances al establecerse la universalización e incorporación de los trabajadores independientes al régimen de seguridad social en el campo de las pensiones. Sin embargo, la universalización no se puede alcanzar si no se garantiza el sostenimiento financiero del régimen. La del régimen de IVM es difícil por la madurez del sistema y por el cambio en el perfil demográfico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS DE MESA, ALBERTO (1997). "Learning from the privatization of the social security pension system in Chile: Macroeconomic effects, lessons and challenges", Ph. D. diss. University of Pittsburgh, Estados Unidos.
- ARIAS, RODRIGO (1999). "Evaluación Actuarial del seguro de IVM y de una opción de reforma (versión final)". Dirección Actuarial y de Planificación Económica, Caja Costarricense de Seguro Social, San José, Costa Rica.
- ARIAS, RODRIGO (2001). "Evaluación Actuarial de una opción de reforma del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte". CCSS, Presidencia Ejecutiva, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, N° 3, febrero 2001, San José, Costa Rica.
- BANCO MUNDIAL (1994). "Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D.C., Estados Unidos.
- BARR, NICHOLAS (2000). "Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices". Agosto. IFM Working Paper, Washington D.C., Estados Unidos.
- CARTIN, RONALD (1992). "Sistemas de pensiones en Costa Rica: descripción, opciones de reforma y una propuesta integral", en A. Uthoff y R. Szalachmann, *Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Vol. 2. Cepal - PNUD, Proyecto Regional "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago, Chile.
- DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA (2000). "Análisis técnico de ingresos y egresos de los seguros sociales". Caja Costarricense de Seguro Social, N° 16, mayo 2000, San José, Costa Rica.
- DOBLES, FABIÁN y ENRIQUE BENAVIDES (1997). "El seguro social y los sistemas de pensiones y jubilaciones", en *Gestión: Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social, Vol. 3, N° 1, primer semestre, 1997, San José, Costa Rica.
- FOX, LOUISE y EDWARD PALMER (2000). "New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World Is Going On?", Seminario Reformas a los Sistemas de Pensiones, Cepal, Santiago, Chile.
- HAGGARD, STEPHAN y ROBERT KAUFMAN (1992). *The politics of economic adjustment*. Princeton University, Princeton, New Jersey, Estados Unidos.

- M. SAIEGH, SEBASTIÁN y MARIANO TOMMASI (1998). *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*. Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- MESA-LAGO, CARMELO y FABIO BERTRANOU (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*. CLAEH, Montevideo, Uruguay.
- MÜLLER, KATHARINA (1999). *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe. (Studies in comparative economic systems)*. Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, Estados Unidos.
- NOYA, NELSON y SIVIA LAENS (2000). “Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo”. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, Cepal, Santiago, Chile.
- ORSZAG, PETER y JOSEPH STIGLITZ (1999). “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, presentado en la Conferencia “New Ideas About Old Age Security”. Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- PIZA, RODOLFO (2001). “Alcanzando a todos: la informalidad y la seguridad social. Reflexiones desde la experiencia costarricense”, en *Seguridad Social: nova et vetera*. Editorial Nacional de Salud y Seguro Social. San José, Costa Rica.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO y FABIO DURÁN (2000a). Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones”. Proyecto conjunto Cepal - GTZ “Fondos de pensiones y jubilación”. Santiago, Chile.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO y FABIO DURÁN (2000^b). Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido”. Proyecto conjunto Cepal - GTZ “Fondos de pensiones y jubilación”. Santiago, Chile.
- ROFMAN, R. y G. DEMARCO (1999). “Collecting and Transferring Pension Contributions”, Social Protection Discussion”, Paper N° 9907, Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- TSEBELIS, GEORGE (1998). “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- WEAVER, KENT y BERT ROCKMAN (1993). “When and How do Institutions Matter?”, en *Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad, the brooking institutions*, Washington D.C., Estados Unidos.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICO

“SETENTA POR CIENTO EN OPERADORAS PÚBLICAS. CLARO DOMINIO EN PENSIONES”.
Diario La Nación, Economía y Negocios, martes 15 de mayo de 2001, San José,
Costa Rica, pág. 22-A.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA (2000). Expediente N° 13.691, “Ley de Protección al
Trabajador”. San José, Costa Rica.

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS (sin fecha). Informe Ley Protección al
Trabajador” en Expediente Legislativo N° 13.691, San José, Costa Rica.

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS (1943). Ley Constitutiva de la Caja
Costarricense de Seguro Social, Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.

LEY N° 5.662 (1976), Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Asamblea
Legislativa, San José, Costa Rica.

VIII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998**Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999**Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE
DE NICARAGUA
Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54
LA GESTION ESTRATEGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL
DE LA CIUDAD DE LA PAZ
Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN
LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS
DEL ESTADO?
Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE
Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57
FORMACIÓN DOCENTE
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN
DE PROFESORES (CERP)
Juan Eduardo Serra Medaglia

Estudio de Caso N° 58
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
EL CASO CHILENO (1994 - 2000)
Alvaro Vicente Ramírez Alujas

Estudio de Caso N° 59
CONTENCION DE COSTOS EN MEDICAMENTOS
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y
EL CASO CHILENO
Lucas Godoy Garraza

Estudio de Caso N° 60
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998:
UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA
GOBERNABILIDAD
Fernando Pachano Ordóñez

PUBLICADOS EN 2002

Estudio de Caso N° 61
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE
REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS
DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL
María Andrea Salazar Mejía