

**Facultad de Medicina, Universidad de Costa Rica  
Cátedra Envejecimiento y Sociedad**

**Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo. Universidad de Costa Rica  
Programa Observatorio del Envejecimiento**

## **PENSIÓN CONTRIBUTIVA BÁSICA Y SUS DESAFÍOS**

**Agosto, 2024**

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>PUNTOS CLAVE SOBRE LA PENSIÓN CONTRIBUTIVA BÁSICA Y SUS DESAFÍOS .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>PENSIONES EN COSTA RICA .....</b>	<b>9</b>
3.1	Sistema Nacional de Pensiones Costarricense .....	12
<b>4</b>	<b>PENSIÓN CONTRIBUTIVA BÁSICA .....</b>	<b>16</b>
4.1	Derecho Fundamental a la Jubilación y Pensión .....	17
4.2	Primer Pilar del Sistema Nacional de Pensiones Costarricense .....	20
4.3	Principales desafíos del Pilar Contributivo Básico .....	30
4.4	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social ...	37
4.5	Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional .....	54
4.6	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial .....	63
4.7	Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.....	71
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>78</b>
<b>6</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>83</b>

## 1 PRESENTACIÓN

En el año 2022, la población de Costa Rica alcanzó 5 044 197 habitantes, con un crecimiento anual del 1,4 % desde el año 2011. La distribución por sexo es casi igual, con un 50,2 % para las mujeres y un 49,8 % para los hombres. El país está en un proceso acelerado de envejecimiento, donde la proporción de personas de 65 años y más está aumentando notablemente. Desde la década de 1960, la población menor de 15 años ha disminuido del 47,6 % al 20,8 %, mientras que la población de 15 a 64 años ha aumentado del 49,2 % al 69,1 %. La población de 65 años y más ha crecido del 3,2 % al 10,1 %.

Las proyecciones demográficas del período 1950-2100, muestran que Costa Rica continuará creciendo, alcanzando los 5,4 millones de habitantes en 2050. La población menor de 15 años disminuirá, mientras que la de 15 a 64 años seguirá creciendo debido a la fecundidad por encima del reemplazo y la inmigración neta. Sin embargo, el grupo de personas de 65 años y más será el que crecerá en mayor medida, triplicándose en tamaño hasta superar el millón de personas en 2040. Este grupo poblacional superará en número a los menores de 15 años después del año 2030. (INEC, 2024)

Este rápido envejecimiento de la población presenta múltiples desafíos debido a los cambios significativos que se presentan en el ámbito social, económico, político, cultural, ambiental, tecnológico; así como en temas relacionados con la salud, los cuidados a largo plazo, la calidad de vida, entre otros. Uno de estos grandes retos tiene que ver con los sistemas o regímenes de pensiones básicos que existen en el país, especialmente el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Estos regímenes se enfrentan a presiones significativas debido al aumento en la proporción de personas pensionadas en comparación con las personas trabajadoras activas. Los cambios demográficos, como la disminución de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, están reduciendo la base de cotizantes mientras aumenta el número de beneficiarios. Por lo tanto, al disminuir la base contributiva se perjudica la sostenibilidad de los regímenes de jubilaciones y pensiones.

La planificación y ejecución de políticas públicas eficaces y sostenibles son esenciales para enfrentar los retos del envejecimiento poblacional, en especial los relacionados con las jubilaciones y pensiones. Estas políticas, entre otros aspectos, deben enfocarse en asegurar una cobertura adecuada, beneficios sostenibles y equitativos, y una financiación equilibrada, con el fin de garantizar que la población tenga una calidad de vida digna y bienestar en el futuro. Así, la búsqueda de posibles soluciones es una tarea que se debe enfrentar de manera conjunta, por lo que es fundamental realizar esfuerzos articulados y coordinados entre todos los actores de la sociedad costarricense.

Ante este panorama, la Cátedra de Envejecimiento y Sociedad de la Facultad de Medicina y el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIOdD), ambas instancias de la Universidad de Costa Rica presentan el cuarto informe sobre: ***“Pensión Contributiva Básica y sus Desafíos”***, elaborado por el Observatorio del Envejecimiento y con el apoyo de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). El objetivo consiste en presentar información<sup>1</sup> sobre los regímenes obligatorios de pensiones

---

<sup>1</sup> La información contenida en el IV Informe fue obtenida de los estudios actuariales del Poder Judicial, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Además, se dispuso de datos suministrados por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Área de Estadística de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS, la Unidad de Evaluación Actuarial de JUPEMA y se consultó la página web de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

mediante datos actualizados con el fin de contribuir en el análisis y la reflexión para una propuesta de fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica.

## 2 PUNTOS CLAVE SOBRE LA PENSIÓN CONTRIBUTIVA BÁSICA Y SUS DESAFÍOS

1. En Costa Rica, en el año 2023, más de la mitad de las personas adultas mayores no recibía una pensión contributiva básica<sup>2</sup>, lo que equivale a decir que el 56 % de las personas de 65 años y más (306 551 personas) no es beneficiaria de ningún régimen de pensión obligatorio<sup>3</sup>. Si se descuentan aquellas que reciben una pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) (91 023 personas que reciben 82 000 colones mensuales) aún se tiene un aproximado de 215 528 personas de las cuales se desconoce su situación particular en cuanto a su condición y calidad de vida.
2. En relación con la Población Económicamente Activa<sup>4</sup> (PEA) del país, al año 2023, más de 425 000 personas, es decir el 19 % no cotizaba para ningún régimen obligatorio de pensiones. Por lo tanto, las consecuencias podrían prever una mayor incidencia de pobreza en la vejez, depender de los programas de asistencia social o beneficios gubernamentales para cubrir sus necesidades básicas. La falta

---

2 La Pensión Contributiva Básica forma parte del primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones costarricense, se financia mediante las contribuciones o aportes que realizan las personas trabajadoras, los patronos y el Estado. En este pilar se encuentran el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional. Además, los fondos con cargo al presupuesto nacional adscritos al Régimen de Hacienda que fueron cerrados mediante la Ley del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Ley Marco), No. 7302 de fecha 15 de julio de 1992.

<sup>3</sup> Se estima que, en el año 2023, en Costa Rica habitaban 546 225 personas de 65 años y más, es decir, el 10,6 % de la población total del país, un 53 % son mujeres y un 47 % son hombres. (INEC, Estimaciones y proyecciones de población por sexo y grupo de edad 1950 -2100, julio 2024)

<sup>4</sup> Población Económicamente Activa (PEA): Es la fuerza de trabajo de un país. Es decir, es el conjunto de personas de 12 años o más que durante el período de referencia participaron en la producción de bienes y servicios económicos o estaban dispuesta a hacerlo. Está conformada por la población ocupada y la desocupada. (INEC, 2012)

de cotización agrava las desigualdades económicas y genera una mayor carga para los sistemas públicos.

3. Al IV trimestre del año 2023, el empleo informal se ubicó en un 37,3 % de la población ocupada del país, es decir, más de 777 000 personas laboran en la informalidad. El principal problema es que ante un escenario de alta informalidad se da una fuerte disminución de los ingresos necesarios para cubrir una mayor cantidad de personas jubiladas y pensionadas. Por lo tanto, la reducción de la base contributiva deteriora la sostenibilidad de los sistemas de jubilaciones y pensiones.
4. La feminización del proceso de envejecimiento y la ausencia de una perspectiva de género profundiza las desigualdades de las mujeres respecto de los hombres y restringe el acceso a los sistemas de jubilaciones de éstas. Se ha evidenciado que las mujeres participan más del empleo informal, reciben ingresos laborales más bajos y se dedican a actividades no remuneradas, tales como: labores en el hogar y el cuidado de niños (as), personas con discapacidad y personas adultas mayores. El resultado es que las mujeres tendrán menos cotizaciones para las pensiones, poca cobertura y montos más bajos, lo que no garantiza la seguridad económica en la vejez.
5. Los datos expuestos revelan la magnitud del desafío que presenta el país frente al crecimiento acelerado de su población adulta mayor. Este particular reto obliga a consensuar estrategias frente a uno de los debates de mayor trascendencia, como son las jubilaciones y pensiones que reciben las personas una vez que se retiran del ambiente laboral e inclusive las que no han cotizado y deben recibir apoyo para su subsistencia. El interés y la responsabilidad apuntan a visualizar y repensar medidas para lo que sucederá en los próximos 20, 30 y más años, debido a que

hoy, los fondos y regímenes de pensiones se enfrentan a limitaciones y debilidades importantes que los podrían poner en una situación de riesgo a mediano y largo plazo.

6. Los factores asociados al cambio demográfico de la población y su consecuente envejecimiento acelerado, el aumento de la pobreza en el grupo de personas de 65 años y más, el mercado de trabajo y la alta informalidad, la elevada morosidad<sup>5</sup> que presenta el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), entre otros, imponen importantes retos para la sostenibilidad, suficiencia y equidad, y la cobertura del sistema nacional de pensiones costarricense en el mediano y largo plazo; componentes que, sin lugar a dudas, deben atenderse con prontitud y gran compromiso.

---

<sup>5</sup> En el Informe de Morosidad Patronal, Trabajadores Independientes y el Estado al III trimestre del año 2023, la Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) indica que la morosidad patronal acumulada en los seguros de salud, pensión y aportes a la Ley de Protección al Trabajador asciende a 415 040 millones de colones; en el caso de los trabajadores independientes es de 443 600 millones de colones; y en relación con el Estado, en el caso de las pensiones, es de 557 526 millones de colones.

### 3 PENSIONES EN COSTA RICA

Costa Rica experimenta un modelo de transición demográfica avanzada, a partir de contar con una Tasa Global de Fecundidad ultra baja (1.3 hijos (as) por mujer, una Tasa de Mortalidad baja (6.0) y una Esperanza de Vida al Nacer elevada (81.2 años). Además, según las proyecciones, se revela que para el año 2040, las personas adultas mayores representarán, aproximadamente, más de un millón de personas, es decir, el 19 % de la población total. Este hecho no solo modifica la demanda de algunos servicios, sino que exige nuevas y mejores ofertas de estos servicios.

En un país que envejece de manera acelerada, uno de los debates de mayor trascendencia, se ha concentrado en el tema de las jubilaciones y pensiones que reciben las personas una vez que se retiran del ambiente laboral e inclusive las que no han cotizado y deben recibir apoyo para su subsistencia. El interés y la responsabilidad apuntan a lo que sucederá en los próximos 20, 30 o más años, debido a que hoy, los fondos y regímenes de pensiones se enfrentan a limitaciones y debilidades importantes que los podrían poner en una situación de riesgo a futuro. (MIDEPLAN, 2016)

Contar con un sistema previsional resulta fundamental, en el sentido de que representa un mecanismo para brindar protección a las personas frente a aquellas eventualidades que les impiden generar ingresos. Estas situaciones están relacionadas con la edad, el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la maternidad o la pérdida del apoyo familiar, entre otros. Lo anterior, según las regulaciones o especificaciones del sistema. El objetivo fundamental consiste en mantener la calidad de vida de las personas garantizando su bienestar y satisfacción.

Es por esta razón que, un sistema previsional representa una herramienta de trascendental importancia en el orden económico, social y político para el desarrollo de un país. Mediante un sistema previsional, se garantizan las condiciones de seguridad y de supervivencia dignas para las personas cuando finalicen su etapa laboral. (Guzmán y Polania, 2019) No obstante, Barr y Diamond y, por otro lado, Mesa-Lago, ambos en 2008, mencionados por Arenas de Mesa (2019), plantean una definición más integral de los sistemas de pensiones, en el sentido que toman en cuenta objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso.

Además, se debe destacar que los fondos de pensiones y jubilaciones son una fuente de ahorro de las personas trabajadoras para su retiro, por lo que, sumado a su objetivo primario de protección previsional, representa un rol fundamental en la estabilidad macroeconómica de un país y un aliado para su desarrollo económico. Lo anterior, a partir de la generación de proyectos productivos y de obra pública por la vía del financiamiento a mediano y largo plazo. Por lo tanto, hay una movilización importante en el mercado laboral y en el bienestar social, lo que mejora la competitividad económica y el crecimiento del país.

Entonces, se dice que los sistemas de pensiones son claves en el bienestar de las personas de una sociedad al brindarles protección ante los riesgos derivados de la vejez, invalidez o muerte. No obstante, para que esta protección sea efectiva, los regímenes de pensiones deben cumplir con requerimientos y condiciones que les permita lograr sus objetivos. Es decir, deben mantener un equilibrio financiero y sostenible para garantizar la protección en el corto, mediano y largo plazo, y así proteger tanto a las generaciones actuales como a las futuras. Además, la retribución entregada a la persona debe ser suficiente para ofrecerle protección en su etapa de retiro. (Pacheco y Alvarado, 2022)

Lo anterior, concuerda con lo expresado por Arenas de Mesa (2019), en el sentido de que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones debe proponer y desarrollar una definición que incorpore tres aspectos: cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Para el autor, estas tres dimensiones suponen un equilibrio económico, social y político, y al evaluarlas permite determinar la viabilidad futura y establecer los principales desafíos para los sistemas de pensiones.

La Contraloría General de la República (CGR) ha señalado que entre las consecuencias que tendrá el envejecimiento de la población costarricense sobre la demanda de algunos servicios públicos críticos, se encuentra el tema de las pensiones. Lo anterior debido al incremento de la población en edad de jubilación y la menor cantidad de la población en edad laboral. Por lo tanto, una mayor cantidad de personas jubiladas y pensionadas implica una mayor demanda de recursos económicos, no obstante, al existir una menor cantidad de personas en la fuerza laboral, se proyecta una amenaza a la sostenibilidad de los diferentes regímenes básicos, inclusive en el Régimen No Contributivo. (CGR, 2019)

En este informe se expone el tema de las jubilaciones y pensiones en Costa Rica, a partir de una descripción general del sistema de pensiones y, posteriormente, se mostrarán datos sobre los regímenes que integran el Primer Pilar del Sistema Nacional de Pensiones. Los datos expuestos fueron suministrados por el Área de Estadística de la Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Dirección de Evaluación Actuarial de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y los últimos estudios actuariales de los tres regímenes obligatorios en el país.

### 3.1 Sistema Nacional de Pensiones Costarricense

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Pensiones está constituido por un modelo multipilar, lo que significa que coexisten varios pilares, cada uno de los cuales, contribuye con una parte a la pensión total. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el concepto de sistema multipilar de pensiones tiene la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar los objetivos establecidos en un modelo nacional de pensiones. (OIT, s.f.)

La estructura del sistema costarricense es la siguiente:

- **Pilar 1. Pensión Contributiva Básica.** Este pilar representa un sistema de pensiones obligatorio, financiado mediante las contribuciones o aportes que realizan las personas trabajadoras, los patronos y el Estado. A partir del funcionamiento de este pilar, se garantizan beneficios definidos para cuando la persona cumple con los años de servicio, con el objetivo de mantener su nivel de vida. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (s.f.) en este pilar, se debe prever al menos una pensión mínima del 40 % de los ingresos asegurados previos a la jubilación con 30 años de cotizaciones. Además, para garantizar la sostenibilidad se requiere una gestión eficiente, ágil y eficaz en todas las áreas, así como realizar las reformas necesarias para enfrentar los desafíos de manera oportuna.

En este pilar se encuentran el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional. Además, los fondos con cargo al presupuesto nacional adscritos al

Régimen de Hacienda que fueron cerrados mediante la Ley del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Ley Marco), Ley No. 7302 de fecha 15 de julio de 1992. En cada uno de estos regímenes se mantienen requisitos y beneficios distintos.

- **Pilar 2. Pensión complementaria obligatoria:** Es un Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), de capitalización individual y se conforma de los aportes obligatorios que realiza la persona trabajadora afiliada al Sistema Nacional de Pensiones. Es decir, se basa en cuentas individualizadas y su objetivo fundamental consiste en complementar la prestación del pilar 1. Estos aportes los registra y controla la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los administra la operadora de pensiones complementarias (OPC) elegida por la persona trabajadora.

Los montos que se recibirán mediante el ROP, una vez que la persona se haya pensionado, van a depender del aporte a lo largo del tiempo. Este monto se calcula con base en el salario reportado ante la CCSS, así como los rendimientos de las inversiones que haya logrado la operadora de pensiones elegida. En este sentido, la operación de los fondos requiere, también, de una administración eficiente, ágil y eficaz por parte de las entidades responsables de custodiar estos fondos. Así como, de un alto nivel de compromiso por parte del Estado, en particular, en lo que respecta a su adecuada regulación, supervisión y en la generación de mecanismos atractivos y seguros de inversión.

- **Pilar 3. Pensión complementaria voluntaria:** consiste en realizar un ahorro voluntario con la operadora de pensiones complementarias (OPC) escogida por la persona trabajadora. Su objetivo fundamental consiste en mejorar el monto de su

ingreso cuando esta persona se pensione. Igual que el Pilar 2, se basa en cuentas individualizadas y ofrece algunos incentivos fiscales con el fin de promover el ahorro de largo plazo. Este pilar está dirigido a las personas que poseen la capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales.

- **Pilar 4. Pensión no contributiva:** En este pilar se encuentra el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC). Este régimen es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los recursos para su financiamiento provienen principalmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares<sup>6</sup> (FODESAF) Además de los recursos provenientes del FODESAF, existen otras fuentes de financiamiento en menor proporción que aportan al Régimen No Contributivo. Estas fuentes incluyen la Ley de creación de impuestos a los licores y cigarrillos, Ley No. 7972 de diciembre de 1999, así como asignaciones presupuestarias específicas y otros recursos destinados a garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, tales como, las provenientes de las ganancias de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social.

Este régimen está dirigido a las personas que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no han cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no han cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes. (CCSS, 2008) Es decir, mediante este régimen, se ofrece una asistencia concedida por la seguridad social a aquellas personas que no han contribuido o cotizado a ningún régimen y, además, cumplen con los requisitos para poder brindársela. La mayoría de las

---

<sup>6</sup> El artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley No. 5662 de diciembre de 1974, establece que del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se tomará al menos el diez coma treinta y cinco por ciento (10,35 %) para el financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones.

personas destinatarias de este régimen son personas adultas mayores, así como, en menor proporción incorpora a personas con discapacidad, personas en situación de indigencia y menores de edad en situación de riesgo.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) este pilar debe garantizar un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones, para lograr una vida decente y digna. Además, debe ser una de las prioridades más importantes de los países en desarrollo que presentan altos niveles de informalidad y pobreza. Esta instancia reitera que se debe garantizar, como mínimo, que todas las personas adultas mayores que lo necesiten tengan acceso básico a la atención de la salud y a la seguridad de los ingresos. (OIT, s.f.)

En el caso del Sistema Nacional de Pensiones costarricense, con sus 4 pilares, se tiene que, la mayoría de las personas trabajadoras utilizará los dos primeros pilares, es decir, la pensión contributiva básica y la complementaria obligatoria, debido a que su aporte es preceptivo. En el caso del pilar compuesto por la pensión complementaria voluntaria, esta aplicará si la persona trabajadora acoge un plan de ahorro años antes de su jubilación. En el caso de pensión no contributiva, como ya se indicó, es un beneficio concedido a aquellas personas que no han contribuido o cotizado a ningún régimen. (Sauma, 2013)

La información que se presenta a continuación corresponde a los datos actualizados respecto del Pilar 1, es decir, la Pensión Contributiva Básica. Además, como ya se señaló anteriormente, en este pilar, los regímenes de pensiones más importante son: el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y los Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional ya cerrados según la Ley Marco de Pensiones del año 1992.

## 4 PENSIÓN CONTRIBUTIVA BÁSICA

La pensión contributiva se refiere a un tipo de prestación económica que se concede a una persona al retiro de su vida laboral, una vez cumplidos ciertos requisitos de edad, tiempo de labor y que ha cotizado durante un período a un régimen de pensiones, por lo general de la Seguridad Social de un país. Como se evidencia, la pensión contributiva está relacionada directamente con las cotizaciones realizadas por una persona trabajadora durante su vida laboral y sirve como medio de protección social en caso de jubilación, así como para situaciones acaecidas por invalidez o viudez.

Entonces, se tiene que la pensión contributiva ofrece a las personas trabajadoras un monto económico en sustitución de los salarios percibidos durante su etapa laboral. Además, proporciona un monto económico ante el surgimiento de otras contingencias, como pueden ser la incapacidad permanente o la sobrevivencia. Existe una proporcionalidad entre la prestación que se percibe como pensión contributiva y lo que se haya cotizado a lo largo de la vida laboral. Estas prestaciones son indefinidas, de carácter vitalicio y se cobran de manera mensual.

También, se dice que la pensión o jubilación es un derecho adquirido por la persona trabajadora que ha cotizado a un régimen especial o a la Seguridad Social. Su objetivo fundamental es proporcionar a la persona un seguro de ingresos que le permite distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida. (Arena de Mesa, 2019) En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República, en su Opinión Jurídica 027 – J de marzo de 2006, señala que el derecho a la pensión se concibe como el justo y merecido descanso de la persona trabajadora, luego de cumplir con los requisitos que el ordenamiento jurídico le exige para ello.

Por lo tanto, se reitera que el derecho a la pensión o jubilación es un derecho humano fundamental, que debe ser reconocido a toda persona en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación. Es por esta razón que los países han elaborado y emitido diferentes convenios y normas internacionales y nacionales que así lo reconocen.

#### 4.1 Derecho Fundamental a la Jubilación y Pensión

La jubilación o pensión es un derecho fundamental que se encuentre contemplado dentro del más amplio derecho a la seguridad social, y ha sido consagrado en diferentes instrumentos normativos, en el ámbito internacional y nacional. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>7</sup>, en su artículo 25, dispone que:

***“Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”***

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 16, alude expresamente al derecho de toda persona a contar con seguros sociales que la protejan contra las consecuencias de la vejez, entre otras. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en su artículo 9, el derecho genérico de toda persona a la seguridad social, en el entendimiento de que incluye el derecho a la jubilación.

---

<sup>7</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos.

Por su parte, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, No. 102, aprobado por Costa Rica mediante Ley sobre Convenios OIT 26, 102 y 126 Empleo, Seguridad Social y Cargas Máximas, Ley No. 4736 de marzo de 1971, reconoce el derecho que tienen las personas a la seguridad y concretamente el deber del Estado de garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez.

En el ámbito nacional, el artículo 73 de la Constitución Política (noviembre de 1949), establece los seguros sociales a fin de proteger a las personas trabajadoras contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte, con lo que se pretende asegurar una adecuada calidad de vida a los habitantes que han contribuido al desarrollo y la creación de riqueza en la sociedad nacional.

En este sentido, la Sala Constitucional, en el Voto No. 1147 de las 16:00 horas del 21 de setiembre de 1990, señaló concretamente que la Constitución Política refiere directamente a la protección que debe brindarse a las personas trabajadoras contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Esta protección ha dado lugar al reconocimiento del derecho a la jubilación como derecho fundamental a favor de las personas trabajadoras que, como tal, debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en atención a lo dispuesto en los artículos 33 y 73 de la Constitución Política.

Adicional a la Sentencia de la Sala Constitucional No. 1147-90 ya citada, y otras como la No. 5261-95 de las 15:27 horas del 26 de setiembre de 1995 y la No. 184-97 de las 9:42 horas del 10 de enero de 1997, señalan que el derecho a la jubilación, al igual que los demás derechos fundamentales, no es un derecho absoluto sino que se encuentra sujeto a las limitaciones o restricciones autorizadas por el denominado principio de

proporcionalidad, según el cual la validez de las limitaciones dependerá de que, además de encontrarse debidamente previstas en la ley, sean razonablemente necesarias para el ejercicio del derecho mismo.

Finalmente, es importante destacar que, en el año 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en conjunto con las organizaciones no gubernamentales y ciudadanos de todo el mundo, generaron una propuesta para desarrollar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales buscan alcanzar de manera equilibrada tres dimensiones del desarrollo sostenible: el ámbito económico, social y ambiental.

En consecuencia, se estableció una agenda internacional proyectada hasta el año 2030 que se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles y 169 metas. Específicamente, el Objetivo 1, ***Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo***, en la meta 1.3 se propone: ***“Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.”***

Por su parte, el indicador 1.3.1, dispone: ***“Porcentaje de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosado por sexo, y distinguiendo entre los niños, los desempleados, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los grupos vulnerables.”***

Si bien es cierto la jubilación o pensión representa un derecho fundamental para poder acceder a este tipo de prestaciones, las personas deben reunir una serie de requisitos como, por ejemplo, tiempo mínimo de cotización, número de cuotas, edad legal

requerida, entre otras. Además, el monto de las pensiones dependerá de lo aportado al sistema de pensiones y a la base reguladora por la que se haya cotizado. Con base en lo anterior, a continuación, se describen algunas características del primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones costarricense.

#### 4.2 Primer Pilar del Sistema Nacional de Pensiones Costarricense

De acuerdo con la estructura del Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica, la pensión contributiva básica pertenece al primer pilar. Para MIDEPLAN (2016) la pensión contributiva básica se conforma con los aportes obligatorios que las personas trabajadoras realizan y que es un porcentaje de su salario. Además, hay que agregar las contribuciones de los patronos y el Estado. Los regímenes que conforman este pilar están dirigidos principalmente a la población ocupada asalariada o independiente y se mencionan a continuación:

1. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
2. Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
3. Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, administrado por el Poder Judicial.
4. Regímenes contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con cargo al Presupuesto Nacional:
  - a. Hacienda, que incluye Diputados
  - b. Obras Públicas y Transportes
  - c. Comunicaciones
  - d. Ferrocarril al Pacífico

- e. Músicos de Bandas Militares y Registro Nacional
- f. Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, gestionado por JUPEMA
- g. Bomberos Permanentes, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS).

Según los datos obtenidos a diciembre de 2023, este pilar está conformado por un total de 420 283 personas pensionadas, aproximadamente, en donde se incluyen los riesgos de invalidez, vejez y muerte o sobrevivencia. Por otra parte, a la misma fecha, se contabiliza un total de 1 820 265 personas trabajadoras que cotizan a los regímenes obligatorios: Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS; Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional o Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Esta información, se muestra en los siguientes cuadros.

**Cuadro 1**  
**Costa Rica. Regímenes Básicos de Pensiones: Cantidad de personas pensionadas por riesgo, según entidad gestora, a diciembre 2023**

Entidad Gestora	Tipo de Riesgo				Total	Porcentaje
	Invalidez	Vejez	Sobrevivencia	Otros 1/		
CCSS	53 548	199 967	95 936		349 451	83,1
DNP	3 445	33 457	24 227		61 128	14,5
JUPEMA RCC	777	3 327	1 395	7	5 506	1,3
Poder Judicial	451	2 923	824		4 198	1,0
<b>Total</b>	<b>58 221</b>	<b>239 674</b>	<b>122 382</b>	<b>7</b>	<b>420 283</b>	<b>100,0</b>

1/ Son aquellas personas pensionadas con 2 o más derechos de pensión.

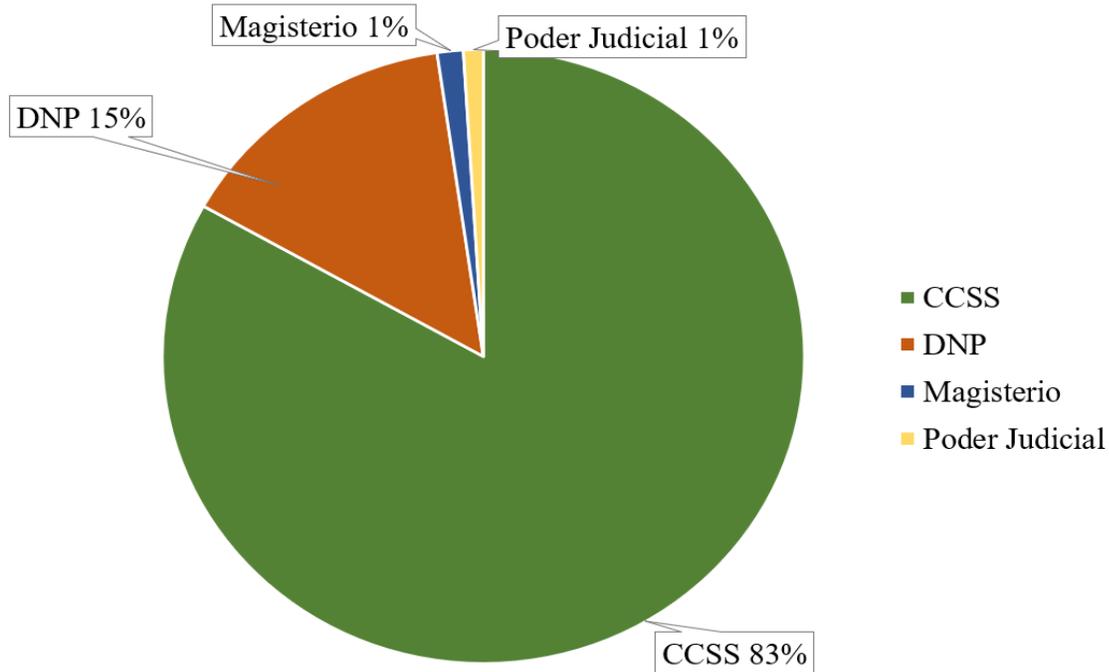
Nota: Para obtener la cantidad de personas pensionadas según tipo de riesgo de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), se utilizó la distribución porcentual de pensionados según los datos que presenta la SUPEN a diciembre 2023.

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los informes actuariales del Poder Judicial, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

En el cuadro anterior, se presenta un panorama detallado del sistema de pensiones básicas en Costa Rica a diciembre 2023, revelando la distribución de 420 283 personas pensionadas entre cuatro entidades gestoras principales: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) RCC, Poder Judicial y Dirección Nacional de Pensiones (DNP). Los beneficiarios se clasifican según cuatro tipos de riesgo: invalidez, vejez, sobrevivencia y otros. La mayoría de las pensiones corresponden a vejez, con 239 674 personas beneficiarias (57 %), seguidas por sobrevivencia con 122 382 (29.1 %) e invalidez con 58 221 (13.9 %).

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) sobresale como la entidad gestora dominante, cubriendo el 83.1 % del total de personas pensionados (349 451 personas). Le siguen la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con un 14.5 % (61 128 personas pensionadas), JUPEMA RCC con 1.3 % (5 506 personas pensionadas) y el Poder Judicial con 1 % (4 198 personas pensionadas). Es notable que solo JUPEMA RCC registra personas pensionadas en la categoría "Otros" (7 personas), mientras que el Poder Judicial presenta la menor cantidad de personas pensionadas en todas las categorías. Esta distribución ofrece una visión integral del alcance y estructura del sistema de seguridad social costarricense, destacando la predominancia de las pensiones por vejez y el papel central de la CCSS en la gestión de estos beneficios. A continuación, se muestra la información en un gráfico circular para una mayor comprensión.

**Gráfico 1**  
**Costa Rica. Regímenes Básicos de Pensiones: Porcentaje de personas pensionadas según entidad gestora, a diciembre 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los informes actuariales del Poder Judicial, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En el siguiente cuadro, se muestra la cantidad de personas cotizantes según entidad gestora.

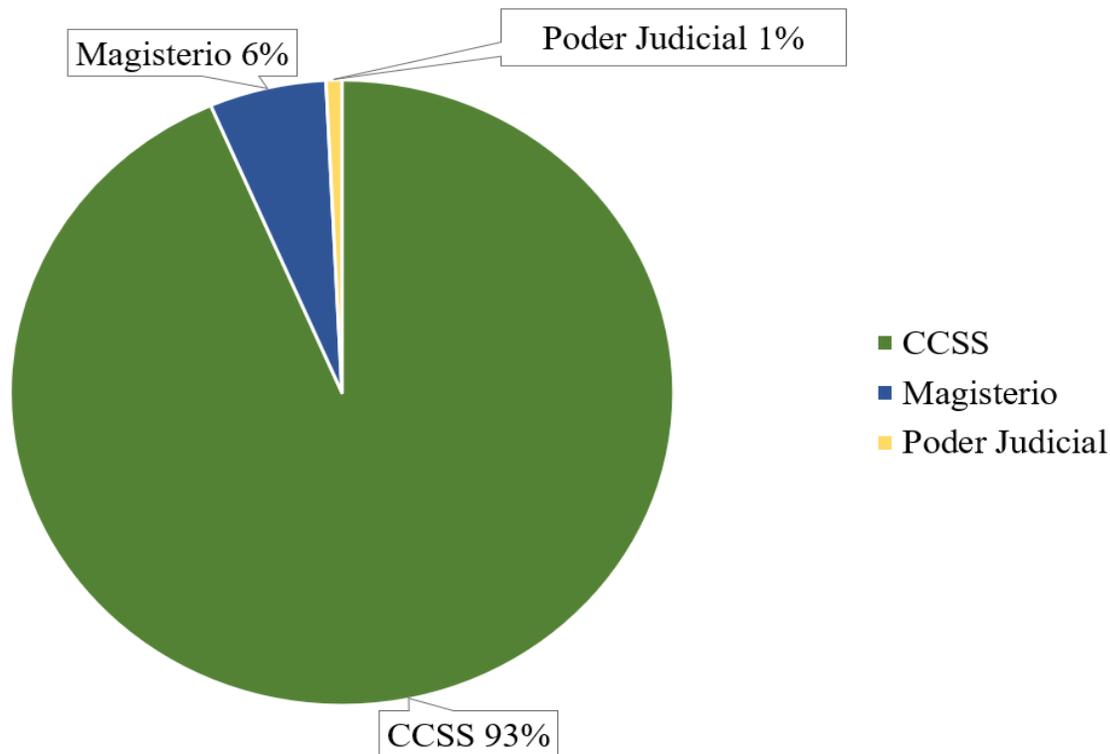
**Cuadro 2**  
**Costa Rica. Regímenes Básicos de Pensiones: Cantidad de personas cotizantes según entidad gestora, a diciembre 2023**

<b>Entidad</b>	<b>Cotizantes</b>	<b>Porcentaje</b>
CCSS	1 702 482	93,5
JUPEMA RCC	103 781	5,7
Poder Judicial	14 002	0,8
<b>Total</b>	<b>1 820 265</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los informes actuariales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y el Poder Judicial.

En relación con los datos incluidos en el cuadro anterior, se tiene que el mayor porcentaje de personas cotizantes corresponde al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en un 93,5 % es decir, un total de 1 720 482. En segundo lugar, se ubica el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional con un 5,7 % (103 781) y en último lugar, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial con un 0,8 % (14 002). La información indicada se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**  
**Costa Rica. Regímenes Básicos de Pensiones: Porcentaje de personas cotizantes según entidad gestora, a diciembre 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los Informes actuariales del Poder Judicial, JUPEMA y CCSS.

La conformación de la estructura del Sistema Nacional de Pensiones, según el Pilar 1, tiene su fundamento legal en la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, Ley No. 7302<sup>8</sup>. Esta ley es conocida como Ley Marco de Pensiones, y en su artículo 38, establece lo siguiente:

<sup>8</sup> La Ley No. 7302 fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 134 el 15 de julio de 1992.

***“A partir de la vigencia de esta Ley, todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de que puedan acogerse a sistemas complementarios de pensiones. Se exceptúa de esta disposición a los funcionarios que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional, en el Poder Judicial y a los Presidentes de la República, quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones.”*** (Asamblea Legislativa, 1992)

En consecuencia, a partir de la fecha de publicación de la supracitada ley, julio del año 1992, las personas que se incorporen a la fuerza laboral del país, dependiendo de la entidad, deben cotizar obligatoriamente para alguno de los tres regímenes básicos, a saber:

- Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). En especial para todas aquellas personas trabajadoras que ingresaron a laborar al Magisterio Nacional, tales como: profesores, misceláneos, oficiales de seguridad, personal administrativo, entre otros, que fueron nombrados por primera vez a partir del 15 de julio de 1992. Se exceptúan las personas trabajadoras de las universidades privadas quienes deberán cotizar para el Régimen del IVM de la CCSS.
- Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP) del Poder Judicial para las personas trabajadoras de este Poder de la República.

Para Robles (2019) este pilar contributivo básico de pensiones se encuentra fraccionado, pues no todas las personas trabajadoras aportan o cotizan por igual. Por otro lado, los beneficios que reciben las personas que se acogen a su jubilación o pensión tampoco son iguales. Además, la tasa de cotización del Estado como empleador es diferente según sea el régimen o fondo al cual cotizan. En el siguiente cuadro, se pueden visualizar estas diferencias.

**Cuadro 3**  
**Principales características de los regímenes obligatorios de pensiones del Sistema Nacional de Pensiones costarricense**

CARACTERÍSTICAS	IVM de la CCSS	FJP del Poder Judicial	FCC del Magisterio Nacional
<b>Fundamento legal y fecha de creación</b>	Ley No. 17 de octubre 1943	Ley No. 34 de junio 1939	Ley No. 7302 de julio 1992
<b>Cobertura</b>	Personas trabajadoras de los sectores público, privado, independientes y voluntarias.	Personas servidoras del Poder Judicial.	Personas nombradas, por primera vez, en el Magisterio Nacional con posterioridad al 14 de julio de 1992.
<b>Porcentaje de personas afiliadas al 2023</b>	93,5 %	0,8 %	5,7 %
<b>Porcentaje de personas pensionadas al 2023</b>	83,1 %	1,1 %	1,3 %
<b>Contribución</b>	11 66%	28 77%	16 16%
<b>Trabajador</b>	4 33%	13 00%	8 00%
<b>Patrono</b>	5 58%	14 36%	6 75%
<b>Estado</b>	1 75%	1 41%	1 57%
<b>Edad para la jubilación</b>	65 años	65 años	55 años
<b>Número de cotizaciones</b>	300		396
<b>Número de años de servicio</b>		35 años	
<b>Fórmula de cálculo</b>	Entre el 43% y 52,5% del salario de referencia que es el promedio de los mejores 300 salarios mensuales devengados y cotizados, traídos a valor actual (25 años)	82% del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el IPC del INEC.	60% del salario de referencia promedio, por las primeras doscientas cuarenta cotizaciones.
<b>Tope de pensión</b>	El monto no podrá superar el millón quinientos mil colones.	El monto no podrá ser superior a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el PJ, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el PJ.	El monto no podrá exceder el monto máximo de cuatro veces el salario promedio base de los puestos protegidos por el Servicio Civil.
<b>Reajustes</b>	Periódicos dispuestos por la Junta Directiva de la CCSS.	Según variaciones en el IPC, definido por el INEC.	Revalorado cada seis meses, según rendimientos de las inversiones.
<b>Otros</b>		Contribución especial, solidaria y redistributiva de las pensiones y jubilaciones	

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIODD), UCR.

En el cuadro anterior, se evidencia que existen diferencias sustanciales en cuanto a las características de creación de los regímenes, por ejemplo: 1939 (JPPJ), 1943 (IVM) y 1992 (RCC). También, existen contrastes en cuanto a las contribuciones, el número de cuotas, los años de servicio, la edad para la jubilación o pensión, el monto de la pensión, entre otros. Como lo señala Robles (2019) las diferencias en los regímenes obligatorios, conlleva al fraccionamiento del primer pilar de la pensión contributiva básica. Por lo tanto, es evidente, la disparidad que existe para las personas trabajadoras cuando estas se jubilen o pensionen debido a las características del fondo para el cual cotizaron.

Como se mostró en la información, a diciembre 2023, se cuenta con un total de 1 820 265 personas que cotizan para alguno de los regímenes básicos<sup>9</sup>. Al comparar este dato con la cantidad de personas incorporadas a la Población Económicamente Activa (PEA) o fuerza laboral del país, la que se ubica en 2 245 784 personas, según la Encuesta Continua de Empleo del INEC al cuarto trimestre del año 2023, se tiene una cobertura del 81,05 %.

La realidad exhibe una cobertura bastante alta, no obstante, la diferencia entre la PEA y quienes contribuyen para algún régimen obligatorio de pensiones es de 425 519 personas. Por lo tanto, este número cercano al medio millón de personas representa un desafío para el sistema nacional de pensiones debido a que su contribución podría apoyar en gran medida la sostenibilidad de los regímenes, en especial al de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS. Por otro lado, una implicación que podría preverse a futuro para este grupo de personas es que, de no incorporarse al sistema nacional de pensiones, no podrán obtener una pensión de la seguridad social y enfrentar condiciones de pobreza, precariedad y desigualdad en la vejez.

---

<sup>9</sup> Los datos fueron obtenidos de los informes actuariales de la CCSS, JUPEMA y el Poder Judicial.

### 4.3 Principales desafíos del Pilar Contributivo Básico

Un sistema de pensiones como el costarricense y, específicamente, los regímenes en el marco de las pensiones contributivas básicas se enfrentan en el mediano y largo plazo a enormes desafíos. (MIDEPLAN, 2016) (Robles, 2019) (Ramírez y Badilla, 2019) Estos desafíos surgen a partir de varios factores, como son: el cambio demográfico de la población y su consecuente envejecimiento acelerado, el aumento de la pobreza en el grupo de personas de 65 años y más en relación con el resto de la población, el mercado de trabajo, la informalidad, la alta morosidad, entre otros.

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) menciona que entre los desafíos que enfrenta un sistema de pensiones, se encuentran los derivados de la operación normal y propios de estos sistemas, tales como: la reducción esperada en la cantidad de nacimientos y en la cantidad de muertes por enfermedad. (MIDEPLAN, 2016) Por su parte, en el artículo *“Pensiones en Costa Rica: Mitos, verdades e interrogantes”*, Ramírez y Badilla (2019) agregan otras variables a estos desafíos que se exponen con amplitud en su escrito y que podrían entenderse a partir de la interrelación con el problema estructural del empleo durante el Proyecto Histórico Neoliberal, el problema fiscal del país, la base tributaria insuficiente, la gestión de la administración y los mecanismos de control interno.

No obstante, se tiene que los regímenes de pensiones son especialmente sensibles a los factores demográficos y del mercado laboral. Entonces, a partir del envejecimiento acelerado que presenta el país y las debilidades del mercado laboral respecto de la informalidad de un grupo importante de personas trabajadoras, surge la urgente necesidad de garantizar, en el marco de las pensiones contributivas básicas, una amplia cobertura, una suficiencia con equidad y su sostenibilidad. Lo anterior, con el fin de

ofrecer una mejor calidad de vida a una población cada vez más longeva, así como la disminución de las brechas laborales que existen en la actualidad en temas de género y que tienen un efecto importante para las mujeres en su futuro previsional, entre otros aspectos.

### **Economía Informal**

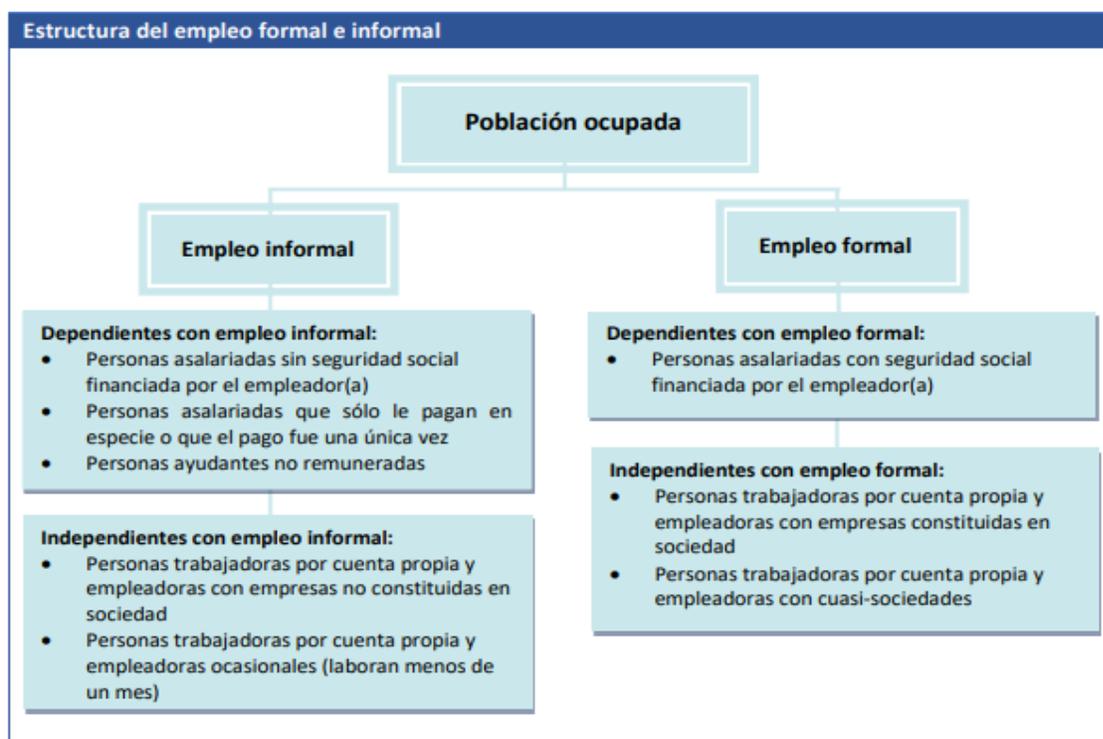
Un elemento importante y que se supone es de gran trascendencia en el presente y hacia el futuro, se relaciona con el crecimiento de la economía informal. La informalidad es aquello que no respeta formas, modos y, por supuesto normas. Es decir, se vincula a lo irregular. Con base en la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la economía informal es aquella actividad económica desarrollada por personas trabajadoras y unidades económicas no cubiertas o lo están de forma insuficiente bajo los aspectos legislativo y práctico por acuerdos formales. (Martínez, Silva y Juárez, 2022)

Esta economía informal se mide por medio de la tasa de empleo informal. Según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, en el caso de Costa Rica, la estructura del empleo informal está compuesta por personas dependientes e independientes con empleo informal. Las dependientes con empleo informal son: personas asalariadas sin seguridad social financiada por el empleador, es decir, no tienen rebajos de seguro social; personas asalariadas que solo le pagan en especie o que el pago fue por una única vez, a quienes, por la naturaleza de su contratación, se considera que no son susceptibles de los rebajos de seguro social; y las personas ayudantes no remuneradas.

Las personas independientes con empleo informal son aquellas personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras con empresas no constituidas en sociedad, es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad

formal en forma periódica. Así como, aquellas personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras ocasionales que laboran menos de un mes, a quienes por la naturaleza del trabajo no son susceptibles a estar inscritas o llevar contabilidad formal en forma periódica. Lo indicado, se muestra en el siguiente diagrama.

**Diagrama 1**  
**Costa Rica: Estructura del empleo formal e informal**

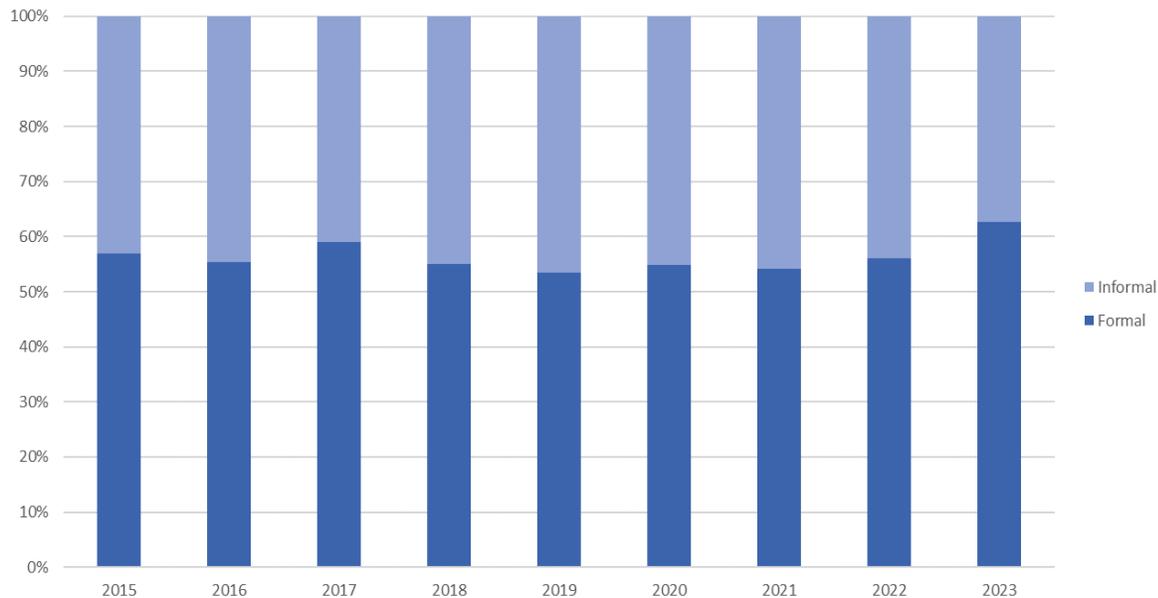


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

Según la Unidad de Análisis Prospectivo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en el año 2010, el empleo informal se ubicó en un 39,6 % y ascendió en 2015, a un 43,0 %. (MIDEPLAN, 2016) De acuerdo con los datos obtenidos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC para los últimos ocho años, el empleo informal se ha mantenido relativamente alto. En el gráfico mostrado a continuación, se ilustra la

evolución de empleo por tipo, a partir del año 2015 y hasta el año 2023 en porcentajes, ubicándose el desempleo informal en un 37,3 % para el último año de análisis.

**Gráfico 3**  
**Costa Rica: Evolución del empleo por tipo, 2015-2023**  
**(En porcentaje)**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) al IV trimestre para los años correspondientes.

La evolución del empleo en Costa Rica entre 2015 y 2023 muestra una tendencia clara hacia la formalización del mercado laboral. A lo largo de todo el período, el empleo formal predomina, constituyendo siempre más del 50 % del total. Se observa un aumento gradual en la proporción de empleo formal, pasando de aproximadamente 57 % en 2015 a cerca del 63 % en 2023, lo que indica una formalización progresiva. Aunque la tendencia general es positiva, se aprecian algunas fluctuaciones anuales, con un pico notable en 2017 seguido de ligeras disminuciones en 2018 y 2019.

El período 2020-2021 muestra una estabilización, posiblemente debido a los efectos de la pandemia por la COVID-19, sin embargo, a partir del año 2022, se observa una aceleración en la tendencia hacia la formalización. Como contraparte, el empleo informal ha disminuido constantemente, pasando de alrededor del 43 % en 2015 a, aproximadamente, 37 % en 2023. Estos datos sugieren un cambio estructural gradual en el mercado laboral costarricense, con una transición sostenida hacia una mayor formalización.

A pesar de las crisis económicas y sanitarias durante el período analizado, el sector formal ha mostrado resiliencia y capacidad de crecimiento. Por otro lado, aunque Costa Rica ha logrado avances significativos en la formalización de su mercado laboral, lo cual puede tener implicaciones positivas para la calidad del empleo, la recaudación fiscal y la protección social de los trabajadores, el desafío de la informalidad persiste, representando aún más de un tercio del empleo total al final del período estudiado.

El principal problema con la informalidad es que la base de sostenimiento de la seguridad social costarricense son las contribuciones tripartitas. Por lo tanto, un escenario de alta informalidad implica una fuerte disminución de los ingresos por las contribuciones de patronos y trabajadores. Aunque el desempleo sea relativamente “bajo”, si su calidad no es alta o al menos formal, los sistemas de seguridad social, también se ven afectados. (Ramírez y Badilla, 2019)

De acuerdo con el análisis que realizan las autoras mencionadas, manifiestan que el país presenta una estructura del empleo formal debilitada y en condiciones de mayor precarización, lo cual tiene relación directa con las contribuciones. A su vez, la cantidad de empleo generado es tan importante como su calidad, si se desea mantener un sistema de salud y de pensiones robusto y financieramente estable.

Para Arenas de Mesa (2019) la informalidad de los mercados laborales ha sido una seria restricción al avance de la cobertura en los sistemas de pensiones. Ante los datos mostrados para Costa Rica en el tema de la informalidad, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado que las oportunidades son limitadas para que los trabajadores hagan la transición a trabajos más productivos con mejores salarios y condiciones óptimas.

### **Envejecimiento de la población**

Otro efecto que incide en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones tiene que ver con los cambios demográficos que se presentan en el país. En este sentido, se ha señalado el crecimiento acelerado de personas de 65 años y más en relación con otros grupos de la población, es decir, la población de personas adultas mayores mantiene un mayor peso relativo respecto a la población total.

En el primer informe del Observatorio del Envejecimiento se destacó la importancia de observar el comportamiento que tiene la relación de dependencia demográfica respecto del grupo de las personas adultas mayores. Este indicador se calcula tomando en cuenta la cantidad total de personas de 65 años y más y dividirla entre la población de 15 a 64 años, es decir, el grupo de la población que se encuentra en edad de trabajar, y luego multiplicarla por 100.

La relación de dependencia para la población adulta mayor calculada para Costa Rica muestra que, en el año 2010, había, aproximadamente, 11 personas adultas mayores por cada 100 personas en edad de trabajar (población de 15 a 64 años), y para el año 2022, esta relación pasó a ser de 20 personas adultas mayores. Por lo que se debe destacar el alarmante crecimiento de la razón de dependencia en edades avanzadas. También, es

factible calcular la relación de apoyo potencial, tomando en cuenta a la población en edad activa (potenciales trabajadores) y dividirla entre la población de 65 años y más. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Relación de dependencia demográfica de las personas adultas mayores y Relación de Apoyo Potencial, 2010-2022**

<b>AÑO</b>	<b>Población de 65 años y más</b>	<b>Población de 15 a 64 años</b>	<b>Relación de Dependencia Demográfica</b>	<b>Relación de Apoyo Potencial</b>
<b>2010</b>	357 184	3 113 043	11	8.7
<b>2011</b>	365 824	3 180 492	12	8.7
<b>2012</b>	404 266	3 228 080	13	8.0
<b>2013</b>	440 613	3 264 499	13	7.4
<b>2014</b>	441 896	3 334 614	13	7.5
<b>2015</b>	439 275	3 333 066	13	7.6
<b>2016</b>	476 027	3 356 721	14	7.1
<b>2017</b>	520 677	3 383 918	15	6.5
<b>2018</b>	546 186	3 411 814	16	6.2
<b>2019</b>	571 030	3 461 533	16	6.1
<b>2020</b>	626 297	3 491 049	18	5.6
<b>2021</b>	663 429	3 533 687	19	5.3
<b>2022</b>	710 417	3 548 464	20	5.0

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para los años correspondientes.

En cuanto a la relación de apoyo potencial respecto de las personas de 65 años y más, como se observa en el cuadro anterior, la misma disminuye, pasando de 8.7 en el año 2010 a 5.0 en el año 2022. Es decir, en el año 2022, se tienen 5 potenciales trabajadores por cada persona adulta mayor. Además, si se observa la serie de los doce años, esta relación de apoyo potencial siempre ha estado en constante disminución.

Estos datos y sus resultados son similares a los estudios realizados para la región, específicamente, por Arenas de Mesa (2019) en el documento ***Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina***. En su libro presenta de manera detallada, los efectos del cambio demográfico y sus consiguientes desafíos para los sistemas de pensiones. Además, sus reflexiones encaminan al diseño de reformas significativas destinadas a enfrentar el acelerado envejecimiento de la población en América Latina y sobre todo a disminuir la desprotección y desigualdad social y económica que afecta a millones de personas en la región.

En el apartado siguiente, se detalla la información que identifica a cada régimen del primer pilar del Sistema Nacional de Pensiones costarricense.

#### 4.4 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es un régimen creado hace más de ochenta años, aproximadamente. El mismo queda debidamente establecido, mediante la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ley No. 17 de octubre de 1943 y es administrado por esta institución, en apego a las normas que dicte su Junta Directiva y según la legislación vigente.

Para Ramírez y Badilla (2019) el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en realidad surge a partir de dos reformas trascendentales en la década de los 70. En este período, específicamente, en el año 1971, cuando el régimen adquiere cobertura universal, y se protege por facultad de ley, a las personas trabajadoras del país. Posteriormente, en el año 1975, cuando la CCSS se compromete con la administración

del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC). Para estas investigadoras, las dos reformas le dan la estructura que tiene actualmente el régimen.

Además, indican que, en este régimen de pensiones, se contribuye a una bolsa común que permite dos beneficios. Por un lado, el derecho a la jubilación por parte de quien trabaja y ha alcanzado el número de cuotas y la edad para jubilarse. Por otro lado, un subsidio del Estado para aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad por razones de invalidez o muerte. Actualmente, la edad para jubilarse por este régimen se ubica en los 65 años.

De acuerdo con el Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la CCSS, se indica que este seguro es obligatorio para todas las personas trabajadoras asalariadas de los sectores público y privado, así como para las personas trabajadoras independientes, con las excepciones de ley. Además, es voluntario para todos los demás habitantes del país no considerados en las condiciones antes indicadas. También, se establece en el Reglamento que las personas trabajadoras de ambos sexos, que cotizan o se encuentran pensionadas, se denominan asegurados. La cotización o aporte que se efectúa mensualmente a este seguro se denomina cuota y solo se registra una sola cuota por cada mes, ya sea que el aporte provenga de uno o varios patronos, o bien cuando se encuentre cotizando como asalariado y trabajador independiente a la vez.

En cuanto a los tipos de prestaciones, se indica que el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte otorga pensiones por vejez y por invalidez de la persona asegurada y a los sobrevivientes de la persona asegurada fallecida. Este seguro otorga, además, la protección de las personas pensionadas en el seguro de salud, de conformidad con lo que establece el Reglamento de dicho seguro, y las prestaciones o beneficios sociales que, de acuerdo con las posibilidades económicas, establezca la Junta Directiva de la CCSS. El costo del aseguramiento en el seguro de salud para los pensionados del Seguro de Invalidez, Vejez

y Muerte es asumido en su totalidad por el Fondo del IVM y la Junta Directiva será quien determine el porcentaje por aplicar con base en las recomendaciones actuariales.

En relación con la fórmula de cálculo, la pensión por vejez se determinará con base en el promedio de los mejores trescientos (300) salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados por la persona asegurada. Estos salarios o ingresos son seleccionados posteriores a su actualización por inflación, tomando como base de actualización el Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La revaluación o el reajuste del monto de las pensiones en curso de pago será dispuesta periódicamente por la Junta Directiva de la CCSS. Lo anterior, previo a un estudio actuarial y tomando en consideración las condiciones financieras de este seguro.

El monto de la pensión deberá sujetarse a una cuantía mínima y a un tope máximo, que se fijará periódicamente por la Junta Directiva de la CCSS. En todo caso, la cuantía mínima de pensión no podrá ser inferior al 50 % del ingreso o salario mínimo de contribución que se establezca según la normativa de la CCSS. Asimismo, el Estado, en su condición subsidiaria, cubrirá el financiamiento de las pensiones mínimas, en aquellos casos donde la pensión resultante sea menor al monto mínimo vigente. Este financiamiento formará parte de la cuota del Estado como tal. Actualmente, el monto de la pensión no puede superar el tope máximo de un millón quinientos mil colones y no podrá ser inferior a ciento treinta y nueve mil colones, aproximadamente.

En cuanto a los ingresos por concepto de contribuciones, se tiene que, en el caso de las personas asalariadas, se cotizará un 11,66 % sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes: 5,58 % de los salarios de sus

trabajadores por parte del patrono; 4,33 % de su salario, por parte de la persona trabajadora, y 1,75 % de los salarios de todos los trabajadores, le corresponderá al Estado. En el caso de las personas trabajadoras aseguradas voluntarias o trabajadoras independientes, la contribución será del 11,66 % sobre el total de ingresos de referencia. En el caso del Estado, le corresponde el 1,75 % sobre dichos ingresos y a las personas afiliadas y al Estado en su condición de subsidiario de este grupo, la diferencia, según la distribución que hace el reglamento respectivo.

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es un régimen de reparto, pues según los datos obtenidos de la CCSS, las reservas no son suficientes para el pago de las pensiones otorgadas y se depende de la recaudación de las cotizaciones de hoy para hacerle frente a los compromisos adquiridos con las personas pensionadas. Es importante señalar que, en un sistema de reparto, las cotizaciones de las personas trabajadoras activas están destinadas a financiar las pensiones existentes en ese momento. Esto se conoce como principio de solidaridad intergeneracional o deuda generacional, debido a que el grupo cotizante financia la pensión de las personas jubiladas y, a su vez, la primera será financiada por la generación que le sigue. (MIDEPLAN, 2016)

Por lo tanto, las contribuciones de las personas trabajadoras, hoy día, no se acumulan en un fondo para el pago de las pensiones futuras de estas personas, por el contrario, estas contribuciones financian el pago de las personas pensionadas a hoy. Para los especialistas en el tema, una de las soluciones para apoyar la sostenibilidad del régimen, deberá estar en que cada vez más personas trabajadoras estén entrando al mismo, en comparación con aquellas que se pensionan.

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS comprende a junio del año 2023, un total de 1 702 482 personas trabajadoras aseguradas directas. Además, un total de 349

451 personas pensionadas según los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Este régimen cubre el mayor porcentaje de personas del país. A continuación, se presenta la información del número de personas aseguradas directas desglosada por grupos de edad para hombres y mujeres.

**Cuadro 5**  
**Régimen IVM - CCSS: Cantidad de personas aseguradas directas según grupo de edad quinquenal por sexo, junio 2023**

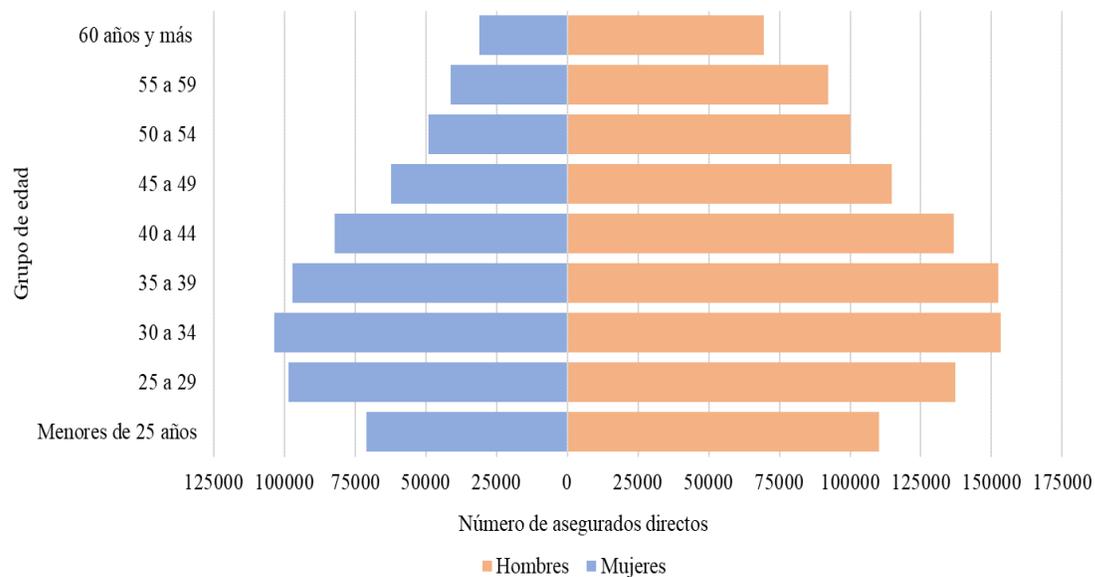
Grupo de edad quinquenal	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
15 a 19	25 167	15 929	9 238
20 a 24	156 072	94 275	61 797
25 a 29	235 700	137 155	98 545
30 a 34	256 862	153 341	103 521
35 a 39	249 395	152 364	97 031
40 a 44	219 070	136 735	82 335
45 a 49	177 107	114 715	62 392
50 a 54	149 045	100 081	48 964
55 a 59	133 357	92 258	41 099
60 a 64	82 047	57 131	24 916
65 a 69	12 815	8 576	4 239
70 a 74	3 652	2 544	1 108
75 a 79	1 396	918	478
80 y más	797	446	351
<b>Todos los sectores</b>	<b>1 702 482</b>	<b>1 066 468</b>	<b>636 014</b>

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica, 2023. (con base en datos del Sistema de Estadística de Patronos, Trabajadores y Salarios)

El mayor peso relativo de las personas aseguradas directas se encuentra en la franja de edad ubicada entre los 25 a 44 años, y representan el 56,4 % del total. Además, dentro de estos grupos de edad, los hombres superan en más de 198 000 registros a las mujeres.

La siguiente representación gráfica permite visualizar el comportamiento de las personas aseguradas según los grupos de edad y muestra la mayor relación entre los hombres respecto de las mujeres para todos los grupos de edad.

**Gráfico 4**  
**Régimen IVM - CCSS: Cantidad de personas aseguradas directas según grupo de edad quinquenal por sexo, junio 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos del Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En el caso de las personas pensionadas, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) registra un total de 349 451 personas. Se destaca que, de este total, el 57,2 % son pensionadas por vejez. Por su parte, el 27,5 % corresponde a pensiones por sobrevivencia y el 15,3 % por invalidez. En el cuadro siguiente, se muestra el desglose por tipo de riesgo, a saber: invalidez, vejez y muerte o sobrevivencia, además, la información se desglosa por grupo de edad quinquenal.

**Cuadro 6**  
**Régimen IVM - CCSS: Cantidad de personas pensionadas por riesgo según grupo de edad quinquenal, junio 2023**

Grupo de edad quinquenal	Total	Riesgo		
		Invalidez	Vejez	Sobrevivencia
0-4	397			397
5-9	1 979			1 979
10-14	3 862			3 862
15-19	5 816			5 816
20-24	4 796	10		4 786
25-29	964	134		830
30- 34	1 290	421		869
35-39	2 426	755		1 671
40-44	3 620	1 277		2 343
45-49	5 021	1 920	3	3 098
50-54	7 640	3 208		4 432
55-59	12 357	5 560	132	6 665
60-64	38 323	8 395	20 931	8 997
65-69	91 919	8 242	72 934	10 743
70-74	69 502	7 042	51 798	10 661
75-79	45 684	6 074	29 825	9 785
80 -84	27 181	5 194	13 872	8 115
85-89	15 612	3 801	5 698	6 113
90 y más	11 063	1 517	4 774	4 772
<b>Total</b>	<b>349 451</b>	<b>53 548</b>	<b>199 967</b>	<b>95 936</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100,0</b>	<b>15,3</b>	<b>57,2</b>	<b>27,5</b>

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos del Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Como se mencionó líneas atrás, los factores que contribuyen al envejecimiento de la población, como, por ejemplo, la caída sostenida de la tasa global de fecundidad, junto

con una tasa de mortalidad baja y una esperanza de vida al nacer elevada, han provocado un cambio significativo en los diferentes grupos de edades y géneros. Debido a la incidencia de estos factores, se tiene que los mismos han causado que el número de personas aseguradas directas en el Régimen del IVM mantenga un promedio de crecimiento del 2,8 %. En el caso de las personas pensionadas, su tasa de crecimiento promedio se ubica en el 5,8 %. Lo señalado se muestra en el siguiente cuadro y gráfico.

**Cuadro 7**  
**Régimen IVM - CCSS: Cantidad de personas aseguradas y pensionadas del Régimen del IVM de la CCSS y Tasa de Crecimiento para ambos grupos junio 2014 - junio 2023**

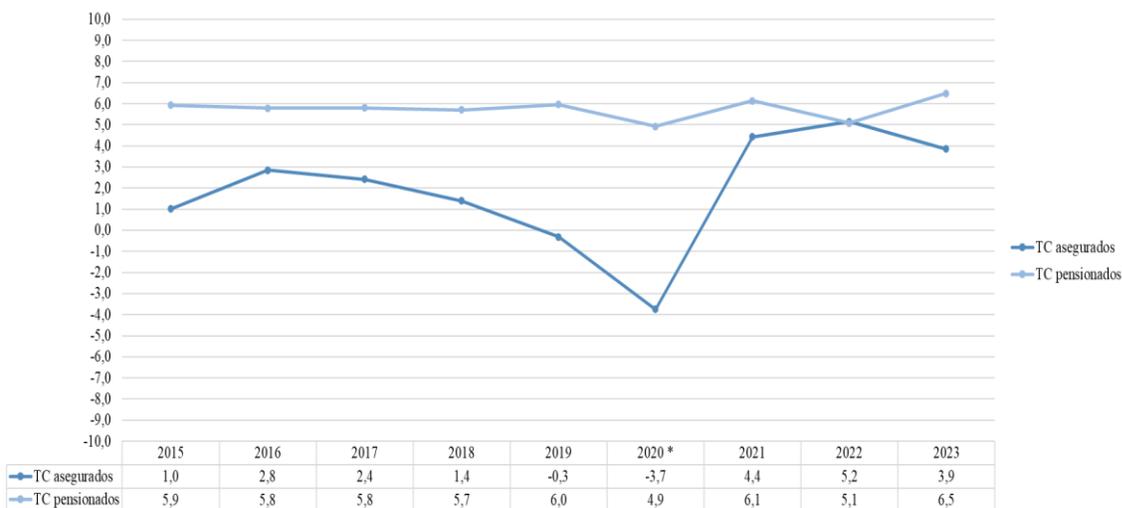
Año	Personas aseguradas directas	Personas pensionados	TC Personas aseguradas	TC Personas pensionadas
2014	1 442 063	211 180		
2015	1 456 744	223 711	1,0	5,9
2016	1 498 177	236 660	2,8	5,8
2017	1 534 402	250 392	2,4	5,8
2018	1 555 854	264 677	1,4	5,7
2019	1 550 981	280 433	-0,3	6,0
2020 *	1 492 847	294 250	-3,7	4,9
2021	1 558 933	312 304	4,4	6,1
2022	1 639 248	328 168	5,2	5,1
2023	1 702 482	349 451	3,9	6,5

\* De acuerdo con lo resuelto por la Junta Directiva, en el artículo 1° de la sesión No. 9106, celebrada el 22 de junio de 2020, a partir de marzo de ese año, se presenta un ajuste en la base mínima contributiva debido a la situación presentada por la pandemia COVID-19, para los convenios de las personas trabajadoras independientes y aseguradas voluntarias.

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos del Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

Los datos expuestos en el cuadro anterior y reflejados en el gráfico siguiente denotan con mayor claridad como la tasa de crecimiento de las personas pensionadas a lo largo de los últimos años, se ha mantenido, con excepción de la situación mostrada en los años 2019 y 2020, lo que podría considerarse uno de los efectos de la COVID-19 en el país. La situación preocupante, se centra en la tasa de crecimiento de las personas aseguradas, en especial para los años señalados, -2019 y 2020-, período en que la tasa de crecimiento fue negativa. No obstante, esta situación se modifica a partir del 2020 y en los subsiguientes años.

**Gráfico 5**  
**Régimen IVM - CCSS: Tasa de crecimiento de personas aseguradas directas y pensionadas, junio 2014 a junio 2023**



Nota: De acuerdo con lo resuelto por la Junta Directiva, en el artículo 1° de la sesión No. 9106, celebrada el 22 de junio de 2020, a partir de marzo de ese año, se presenta un ajuste en la base mínima contributiva debido a la situación presentada por la pandemia COVID-19, para los convenios de las personas trabajadoras independientes y aseguradas voluntarias.

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos del Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La tasa de crecimiento de las personas aseguradas muestra un descenso a partir del año 2016, mostrando datos negativos entre el período 2019 y 2020. A partir del año 2020, se nota una recuperación importante. Para Fabio Durán, especialista regional en seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta mejoría responde a una tendencia que varios países han reflejado en cuanto los niveles de cobertura previos a los existentes antes de la crisis por la COVID-19.

Para el año 2021, los datos reportados por la CCSS revelan la recuperación en el número de las personas aseguradas directas y se señala que las cifras de cotizantes son superiores a la registradas al inicio de la pandemia por COVID-19. A partir de la información obtenida, se puede determinar la cantidad de personas aseguradas por cada persona pensionada, es decir, la Razón de Soporte y cuál es su comportamiento en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En el siguiente cuadro se muestran los datos para el período de junio 2014 a junio 2023.

**Cuadro 8**  
**Régimen IVM - CCSS: Cantidad de personas aseguradas directas y pensionadas, y Razón de Soporte para el período junio 2014 a junio 2023**

<b>Año</b>	<b>Personas aseguradas directas 1/</b>	<b>Personas pensionadas</b>	<b>Razón de soporte</b>
2014	1 442 063	211 180	6,8
2015	1 456 744	223 711	6,5
2016	1 498 177	236 660	6,3
2017	1 534 402	250 392	6,1
2018	1 555 854	264 677	5,9
2019	1 550 981	280 433	5,5
2020	1 492 847	294 250	5,1
2021	1 558 933	312 304	5,0
2022	1 639 248	328 168	5,0
2023	1 702 482	349 451	4,9

1/ Según el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ, 2014), las personas aseguradas directas son las trabajadoras asalariadas e independientes que cotizan en forma individual o mediante convenio, las pensionadas o jubiladas de cualquiera de los sistemas estatales, las jefas de familia aseguradas por cuenta del Estado y las que individualmente se acojan al Seguro Voluntario. (Así reformado en el artículo 36º de la sesión número 8061 del 30 de mayo del año 2006).

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos del Área de Estadística, Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

De acuerdo con los datos presentados, se tiene que para el año 2014, hay aproximadamente, 7 personas aseguradas por cada persona pensionada, pero esta razón ha pasado a ser de, aproximadamente, 5 personas aseguradas por cada persona pensionada en junio del año 2023. La información presentada muestra la realidad respecto al gran desafío que el Régimen del IVM mantiene para el mediano y largo plazo, lo que representa una presión en la búsqueda de alternativas a favor de su sostenibilidad, cobertura y suficiencia.

En el documento: ***COSTA RICA: ESTADO DE LAS PENSIONES Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte***, elaborado por la Unidad de Análisis Prospectivo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en julio de 2016, se mencionan algunos riesgos y desafíos, que concuerdan con los mencionados anteriormente y son válidos para su análisis en las condiciones actuales:

### 1. Cambio Demográfico

- a. Envejecimiento de la Población: La disminución en la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida están generando un envejecimiento de la población, lo cual incrementa el número de personas jubiladas y pensionadas y disminuye la proporción de personas cotizantes.
- b. Pirámide Poblacional: Se proyecta que para el año 2045, un 20% de la población tenga 65 años o más, lo cual incrementa la carga sobre el sistema de pensiones.

### 2. Economía Informal

- a. Alta Tasa de Empleo Informal: El crecimiento de la economía informal, reduce el número de trabajadores formales que cotizan al sistema de pensiones.

### 3. Financiamiento y Sostenibilidad

- a. Déficit Actuarial: Estudios indican que el Régimen del IVM presenta un déficit actuarial, con ingresos netos que se volverán negativos a partir del año 2036 y reservas que podrían agotarse en 2040.
- b. Bajo Crecimiento de Reservas: Las reservas del IVM han disminuido en términos de su capacidad para financiar los gastos futuros.
- c. Concentración de Inversiones: Las reservas están altamente concentradas en bonos del gobierno, lo cual incrementa el riesgo financiero si el

gobierno enfrenta problemas de pago o desmejora su calificación crediticia.

#### 4. Gestión y Control

- a. Deficiencias en la gestión y el control: Se evidencian debilidades en el control interno y en la gestión de la cartera de créditos hipotecarios y problemas de registro contable e inconsistencias de control interno que afectan la adecuada gestión de la cartera de inversiones.
- b. Morosidad: Elevada morosidad en el cobro de aportes

#### 5. Cobertura y Beneficios

- a. Baja cobertura de personas aseguradas no asalariadas: Aunque la cobertura del régimen ha mejorado, la cobertura entre las personas trabajadoras no asalariadas sigue siendo baja, incrementando la vulnerabilidad del sistema.
- b. Desigualdad de Género: Las mujeres reciben un beneficio de pensión mayor al que realmente correspondería de acuerdo con sus contribuciones, lo cual incrementa la carga financiera sobre el sistema.

#### 6. Reformas Necesarias

- a. Aumento de cuotas y edad de jubilación: Se incluye el aumento gradual de las cuotas de cotización y la eliminación del beneficio de pensión anticipada.
- b. Necesidad de diversificación: Se recomienda la diversificación de la cartera de inversiones y la inclusión de esquemas que atraigan a los trabajadores informales y otros grupos vulnerables.

#### 7. Dependencia de Aportes y Transferencias Fiscales:

- a. Aumento de Transferencias Fiscales: El sistema depende en gran medida de las transferencias fiscales para cubrir las pensiones mínimas y otras obligaciones. Este aumento en las transferencias podría poner una presión

adicional sobre las finanzas públicas, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional.

- b. Riesgo de insuficiencia de aportes: Los aportes actuales de las personas trabajadoras, patronos y el Estado son insuficientes para cubrir los beneficios prometidos en el futuro, lo cual requiere un aumento en las tasas de cotización y/o transferencias adicionales del Estado.
8. Falta de adaptación a la realidad económica y social
- a. Rigidez en la edad de jubilación o pensión: La edad de la jubilación o pensión y las condiciones de cotización no se han ajustado adecuadamente a las tendencias de longevidad y a los cambios demográficos, lo cual podría requerir ajustes significativos para mantener la sostenibilidad.
  - b. Desafíos en la inclusión de personas trabajadoras informales: La falta de mecanismos efectivos para incluir a trabajadores informales y a otros sectores vulnerables en el sistema de pensiones reduce la base de cotizantes y aumenta la presión sobre el sistema.
9. Impacto de las reformas no implementadas:
- a. Propuesta de reformas pendientes: A pesar de que se han propuesto varias reformas para aumentar la sostenibilidad del sistema, muchas de estas aún no se han implementado completamente, lo cual retrasa la mejora de la situación financiera del sistema.
10. Efecto del Bono Demográfico y Factura Demográfica:
- a. Bono Demográfico: el país enfrenta una factura demográfica que incrementará significativamente los costos de las pensiones.
  - b. Proyección de aumento de gastos: Se proyecta que las transferencias fiscales para pensiones como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

aumenten, lo cual puede generar un déficit significativo si no se toman medidas correctivas a tiempo.

La Contraloría General de la República (CGR) emitió en el año 2019, un Informe de Opiniones y Sugestiones, con el fin de proveer insumos técnicos para la discusión y toma de decisiones en materia de envejecimiento y finanzas públicas por parte de las autoridades competentes, dentro de las cuales destacan la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

El informe se denomina ***Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece***, (Informe DFOE-SAF-OS-00001-2019) y señala el Ente Contralor que ha identificado limitaciones importantes relacionadas con la supervisión de la sostenibilidad financiera del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en particular la falta de oportunidad por parte de la administración de la CCSS en el acatamiento y cumplimiento de las recomendaciones y observaciones que emite la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). En criterio de la CGR, la supervisión que ejerce la SUPEN –como órgano especializado– constituye una buena práctica de control externo, para lo que es importante que dicho ente pueda realizar su labor con mayor exhaustividad, de forma que se garantice su acceso a la información relevante para el cumplimiento de sus funciones. (CGR, 2019)

Sin embargo, un año antes del Informe sobre el Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece, la Contraloría General de la República, en el Informe DFOE-SOC-IF-10-2018, Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre aspectos relacionados con la información financiera y supervisión de los seguros que administra la CCSS, mencionó una serie de debilidades encontradas en relación con la definición de una

política con acciones estratégicas implementadas, vinculadas con la sostenibilidad financiera del Régimen del IVM. En este sentido, se indica que:

***2.116. Para la CGR, al igual que se indicó para el Seguro de Salud, no disponer de una política y estrategia de sostenibilidad financiera formalmente aprobada por la Junta Directiva, genera un riesgo de conceptualizar subjetivamente la sostenibilidad financiera, pues la interpretación está en manos de quien en turno tenga a cargo la tarea de establecer cuáles son los elementos que definen la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.*** (Contraloría General de la República, 2018)

No obstante, lo anterior, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha realizado reformas importantes al régimen entre las que se encuentran el aumento de la cotización para la persona trabajadora, el patrono y el Estado; la creación de la pensión reducida; la reducción de las tasas de reemplazo, pasando del 60 % a un rango entre el 52,5 % al 43 %. Además, también, se implementó la reducción del período de los aportes, los cuales estaban fijados para cada cinco años. (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020)

Con la intención de aportar a una mayor sostenibilidad del Régimen del IVM, la Junta Directiva de la CCSS aprobó nuevos ajustes a dicho régimen, mismos que entraron a regir a partir de enero de este año 2024, modificando algunas condiciones para pensionarse. Por lo tanto, se tiene que, actualmente, el derecho a la pensión por vejez se adquiere a partir de los 65 años, siempre que la persona trabajadora haya acumulado al menos 300 cuotas (contribuciones mensuales a la seguridad social). Si cumplidos los 65 años no tuviera esa cantidad de cuotas, pero sí más de 180, podrá optar por una pensión por vejez proporcional. Las mujeres que cuenten con al menos 405 cuotas tendrán derecho a un retiro anticipado por vejez, a partir de los 63 años. Este derecho a retiro anticipado fue eliminado para los hombres.

El monto mensual de la pensión por invalidez o vejez se calculará con base en el promedio de los mejores 300 salarios o ingresos mensuales reportados a la seguridad social, traídos al valor actual, con base en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado mensualmente por el INEC. Las pensiones se pagarán por mes vencido y el primer pago comprenderá el período del mes desde la fecha de vigencia de la pensión. Este régimen de pensiones contempla también el pago de aguinaldo, el cual corresponde a un treceavo pago que recibirá cada persona beneficiaria en la primera semana de diciembre.

El Gerente de Pensiones de la CCSS, Jaime Barrantes, ha manifestado la necesidad de que el Régimen del IVM continúe realizando ajustes, con el fin de ir adaptando el fondo a las circunstancias del contexto social y económico del país. Los ajustes paramétricos, automáticos y las reformas de mayor profundidad deberán realizarse de conformidad con la normativa aplicable y las decisiones de los órganos correspondientes. Asimismo, considera que el análisis y discusión del tema actual de las pensiones, en el ámbito nacional, es relevante, de tal manera que las acciones que surjan y se apliquen, consoliden el Sistema Nacional de Pensiones costarricense.

Para lo anterior, es necesario considerar las propuestas a favor de un cambio de estrategias de información y comunicación, involucrando a las personas más jóvenes en el tema de las pensiones, como ya lo ha venido realizando la CCSS, mediante sus campañas de información. Por otro lado, se hace necesario valorar las fortalezas y oportunidades que tiene el Régimen del IVM y mediante un análisis de sus debilidades y limitaciones, proponer los ajustes y reformas correspondientes.

Por su parte, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) ha apostado por promover y construir un diálogo productivo e inclusivo que involucre a diferentes actores sociales con el fin de abordar de manera estructural e integral los desafíos que enfrenta el Régimen

del IVM. También, ha señalado que se deben aplicar ajustes contundentes con el objeto de fortalecer y asegurar su sostenibilidad y aumentar su cobertura. Finalmente, señala la exigencia que tiene el país de construir alternativas viables a partir del diálogo nacional que aporte y se comprometa a garantizar un sistema de pensiones sano para un grupo importante de ciudadanos y ciudadanas.

#### 4.5 Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional

El Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional es un régimen de pensiones que se enmarca en la Seguridad Social de Costa Rica y forma parte del primer pilar del sistema de pensiones costarricense. Se dice que es un sistema intergeneracional, es decir, las personas trabajadoras actuales contribuyen solidariamente a pagar las pensiones presentes, con el acuerdo de que, en el futuro, las nuevas personas trabajadoras les apoyarán solidariamente en el pago de sus pensiones. (JUPEMA, 2023)

El Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) fue creado por la Ley del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, Ley No. 7302 de fecha 8 de julio de 1992. Este régimen cubre a todas aquellas personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y fueron nombradas, por primera vez, con posterioridad al 14 de julio de 1992<sup>10</sup>. Se entenderá como personas que laboren para el Magisterio Nacional aquellas que se desempeñen en alguna de las siguientes condiciones: en cargos docentes tal y como lo define el artículo 54 de la Ley de Carrera Docente<sup>11</sup>, en instituciones educativas públicas

---

<sup>10</sup> Las personas que iniciaron a laborar antes del 15 de julio de 1992 pertenecen al Régimen Transitorio de Reparto con cargo al Presupuesto Nacional y, a partir de esa fecha se encuentra cerrado, es decir, no acepta nuevos afiliados.

<sup>11</sup> Ley Adición Título II -De la Carrera Docente- al Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 4565, artículo 54. Se consideran comprendidos en la Carrera Docente los siguientes servidores del Ministerio de Educación Pública: quienes impartan lecciones, realicen funciones técnicas propias de la docencia o sirvan en puestos para cuyo desempeño se requiera poseer título o certificado que acredite para ejercer la función docente de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos.

o privadas, de enseñanza preescolar, enseñanza general básica, educación diversificada, Colegios Universitarios Públicos, y Universidades Estatales. Además, el personal administrativo del Ministerio de Educación Pública y de los centros educativos; y las personas trabajadoras del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Entonces, a partir del año 1992, a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) se le atribuye la responsabilidad en la administración del fondo de capitalización colectiva. En este sentido, su responsabilidad está dirigida a la búsqueda constante del uso, lo más eficiente posible, de los recursos encomendados para alcanzar los objetivos institucionales y de las personas afiliadas. Por lo tanto, su competencia se enmarca en la recaudación de las cotizaciones, la inversión de los fondos y el otorgamiento o pago de las jubilaciones y pensiones. (JUPEMA, 2023)

Adicionalmente, se indica que este régimen está supervisado y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). En el Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional aprobado por el Consejo Directivo de la SUPEN y publicado el 15 de abril de 1997, específicamente en el artículo 2, se establece lo siguiente:

***“Artículo 2º-Administradora del Régimen. La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional es un ente público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, que en forma autónoma le compete la administración actuarial, financiera y legal, así como la determinación de los requisitos de elegibilidad, perfil de beneficios, procedimiento administrativo y contingencias cubiertas, del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones.”***

El RCC se financia de manera obligatoria con las contribuciones de las personas trabajadoras, los patronos y el Estado. Las personas funcionarias del Magisterio Nacional cubiertas por el RCC, sin excepción, cotizarán el ocho por ciento (8 %) del salario devengado y sus patronos, tanto públicos como privados, el seis coma setenta y cinco por ciento (6,75%) del salario. Asimismo, se incluye el aporte del Estado con el uno coma cincuenta y siete por ciento (1,57 %). Además de las contribuciones obligatorias señaladas, el RCC se financia por los rendimientos que producen las inversiones que realiza JUCEMA en el sistema financiero y bursátil costarricense e internacional. Asimismo, se integran al fondo, los intereses captados de los créditos que se otorgan a las personas trabajadoras y pensionadas del Magisterio Nacional (JUPEMA, 2023).

El régimen otorga prestaciones económicas por vejez, invalidez y sobrevivencia, las cuales se ajustan en su determinación a los principios cristianos de justicia social, solidaridad y equidad y en su cuantía a las posibilidades técnicas actuariales. Se tiene que la edad mínima de retiro para las personas trabajadoras afiliadas o para hacerse merecedoras de una pensión por vejez es a la edad de 55 años. No obstante, además de la edad, se debe contar con 396 cotizaciones registradas en su cuenta individual. En cuanto al requerimiento de las 396 cotizaciones, estas disminuyen conforme aumenta la edad de la persona trabajadora. Por ejemplo, a los 56 años, se necesitaría al menos 384 cotizaciones y así sucesivamente hasta superar los 65 años, en donde se requieren solamente 180 cotizaciones.

El monto de la pensión por vejez se calculará con base en el salario de referencia. El salario de referencia se obtiene al considerar el promedio de todos los salarios que se utilizaron para la cotización, desde el momento en que efectivamente fueron introducidos al Régimen de Capitalización Colectiva. Estos salarios son traídos a valor presente con el

Índice de Precios al Consumidor (IPC), de manera que todos los montos sean comparables a la fecha de referencia.

En atención a lo anterior, la estimación de la pensión corresponderá al 60% del salario de referencia. Además, se contempla en esta estimación de la pensión, una bonificación y la postergación. La bonificación corresponde a un 0,1 % del salario de referencia por cada cotización extra después de las 240 cuotas, y la postergación será de un 1,5 % del salario de referencia por cada trimestre que la persona trabajadora continúe laborando después de alcanzar los requisitos para retirarse. Sin embargo, este reconocimiento se hará, siempre y cuando la persona cuente con cotizaciones exclusivas en educación. En caso de contar con cuotas registradas de labores diferentes al Magisterio Nacional, se utiliza la tabla de postergación, la cual varía según el salario de referencia y el salario mínimo de la Administración Pública.

El monto obtenido para la pensión por vejez será revalorado por costo de vida cada seis meses. Sin embargo, el ajuste de la revaloración dependerá de los resultados de los rendimientos de las inversiones. Es importante destacar que estos rendimientos en las inversiones pueden verse afectados por situaciones externas resultantes de lo que acontezca en el ámbito económico, financiero, político, social, entre otros, tanto en el contexto nacional como internacional.

De acuerdo con los datos obtenidos de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) se tiene que, a diciembre 2023, el Régimen de Capitalización Colectiva contaba con un total de 103 781 personas cotizantes activos. De este total, el 69,2 % corresponde a mujeres y el 30,8 % a hombres. Al comparar las personas cotizantes por grupos de edad, se tiene que se inicia con personas menores de 20 años, además, hay dos personas que se ubican entre los 80 y más años. También, la gran mayoría de los

cotizantes se ubica entre las edades que van de los 35 años a los 44 años, representando el 55,4 % del total. Lo señalado, se muestra en el siguiente cuadro.

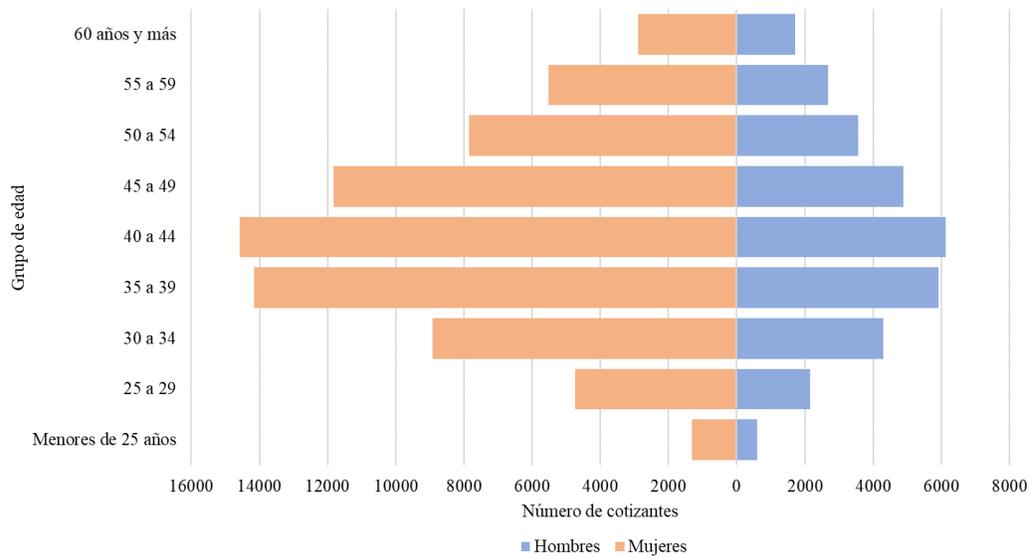
**Cuadro 9**  
**Régimen de Capitalización Colectiva, JUPEMA: Cantidad de personas cotizantes según grupo de edad quinquenal por sexo, diciembre 2023**

Grupo de edad quinquenal	Sexo		Total
	Mujeres	Hombres	
15 a 19	50	23	73
20 a 24	1 255	575	1 830
25 a 29	4 737	2 161	6 898
30 a 34	8 930	4 298	13 228
35 a 39	14 159	5 922	20 081
40 a 44	14 587	6 129	20 716
45 a 49	11 826	4 882	16 708
50 a 54	7 862	3 571	11 433
55 a 59	5 527	2 684	8 211
60 a 64	2 548	1 407	3 955
65 a 69	307	236	543
70 a 74	34	50	84
75 a 79	5	14	19
80 y más	0	2	2
<b>Total</b>	<b>71 827</b>	<b>31 954</b>	<b>103 781</b>

Fuente: Unidad de Evaluación Actuarial, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

En la siguiente representación gráfica, se visualiza el número de personas cotizantes por sexo y grupos de edad quinquenal a diciembre 2023.

**Gráfico 6**  
**Régimen de capitalización colectiva, JUPEMA: Cantidad de personas cotizantes según grupo de edad quinquenal por sexo, diciembre 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de la Unidad de Evaluación Actuarial, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

Contrario a lo que se observa en el Régimen del IVM, en el caso del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, la mayoría de las personas cotizantes son mujeres para todos los grupos de edad. Por otro lado, en relación con las personas pensionadas, los datos muestran un total de 5 506 personas. De este total, el 60.4 % corresponde a personas pensionadas por vejez.

**Cuadro 10**  
**Régimen de Capitalización Colectiva, JUPEMA: Cantidad de personas pensionadas por riesgo según grupo de edad quinquenal, diciembre 2023**

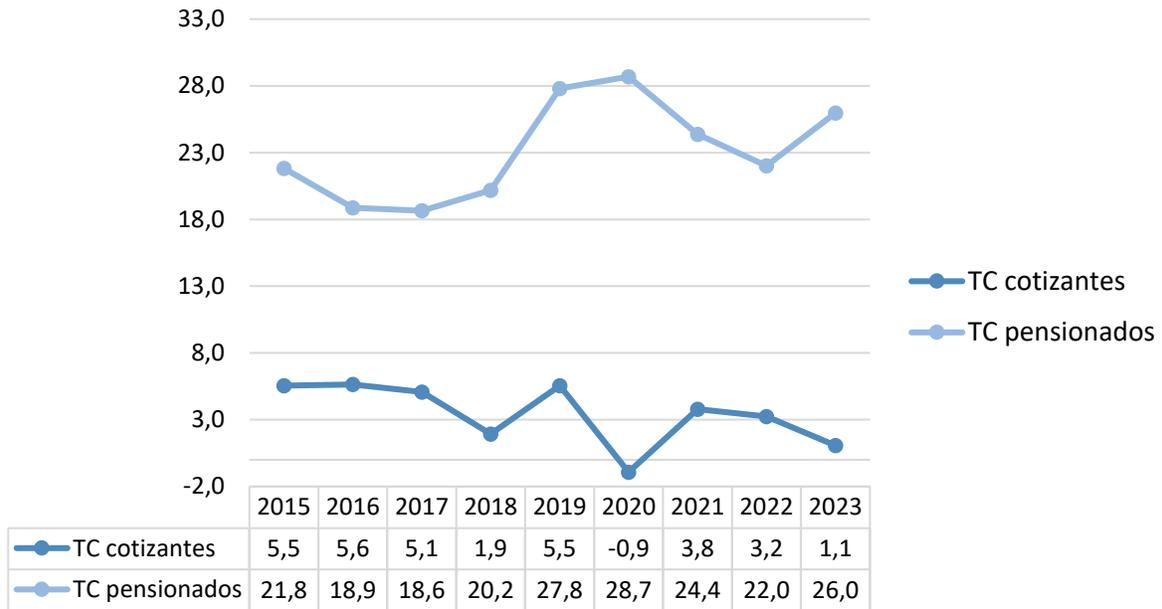
Grupo de edad quinquenal	Total	Riesgo			
		Invalidez	Vejez	Sobrevivencia	Otros 1/
0-4	16	0	0	16	0
5-9	71	0	0	71	0
10-14	139	0	0	138	1
15-19	185	0	0	184	1
20-24	149	0	0	149	0
25-29	8	1	0	7	0
30-34	25	5	0	20	0
35-39	66	25	0	41	0
40-44	129	58	0	71	0
45-49	166	100	0	66	0
50-54	208	116	0	91	1
55-59	472	173	199	100	0
60-64	1 489	150	1 224	114	1
65-69	1 590	93	1 379	115	3
70-74	531	26	416	89	0
75-79	163	13	96	54	0
80-84	53	12	10	31	0
85-89	26	3	3	20	0
90 y más	20	2	0	18	0
<b>Total</b>	<b>5 506</b>	<b>777</b>	<b>3 327</b>	<b>1 395</b>	<b>7</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100,0</b>	<b>14,1</b>	<b>60,4</b>	<b>25,3</b>	<b>0,1</b>

1/ Son aquellas personas pensionadas con dos o más derechos de pensión.

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de la Unidad de Evaluación Actuarial Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

En el siguiente gráfico, se muestra la tasa de crecimiento de las personas cotizantes y pensionadas a diciembre de 2023.

**Gráfico 7**  
**Régimen de Capitalización Colectiva, JUPEMA: Tasa de crecimiento de personas cotizantes y pensionados, diciembre 2014 - diciembre 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de la Unidad de Evaluación Actuarial Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

En cuanto a la Razón de Soporte, se tiene que al año 2014, hay aproximadamente, 90,5 personas cotizantes por cada persona pensionada. No obstante, en término de una década, esta razón pasó a 18,8 personas cotizantes por cada persona pensionada. Lo indicado, se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11**  
**Régimen de Capitalización Colectiva, JUPEMA: Cantidad de personas cotizantes y pensionadas y razón de soporte, diciembre 2014 - diciembre 2023**

<b>Año</b>	<b>Personas Cotizantes</b>	<b>Personas Pensionadas</b>	<b>Razón de Soporte</b>
2014	76 725	848	90,5
2015	80 980	1 033	78,4
2016	85 546	1 228	69,7
2017	89 880	1 457	61,7
2018	91 625	1 751	52,3
2019	96 704	2 238	43,2
2020	95 814	2 880	33,3
2021	99 447	3 582	27,8
2022	102 675	4 371	23,5
2023	103 781	5 506	18,8

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de la Unidad de Evaluación Actuarial, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

La planificación, operación y sostenibilidad de los regímenes de pensiones deben ser atendidas observando el contexto presente y futuro en el que se desarrolla el país. Una clave en este proceso es la planificación en las inversiones con los recursos del fondo. Estas inversiones deben acatar en todo momento lo dispuesto en la normativa aplicable. Sin embargo, es necesario repensar otras formas de inversión. En este sentido, el Presidente de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Lic. Jorge Rodríguez, ha manifestado que es importante que Costa Rica pueda contar con un mercado local más atractivo, que permita que los recursos del fondo de pensiones se inviertan en el país y contribuyan al desarrollo nacional. En sus palabras, destaca que, la inversión directa en proyectos de infraestructura pública con fondos de pensión es una ruta correcta.

El RCC acumula más de 3,4 billones de colones y es uno de los fondos más grandes del país. Por lo tanto, además de garantizar los pagos actuales y futuros de las personas afiliadas, otro de los objetivos es que estos recursos puedan utilizarse para construir obra pública en el país. En esta dirección se ha propuesto el Proyecto de Ley Expediente No. 22 179, con el fin de promover un impacto positivo al fondo, al tener mayores opciones de inversión y diversificación para aumentar la rentabilidad y disminuir el riesgo. Adicionalmente, contar con nuevas alternativas en el mercado financiero no solo se fortalece el sistema de pensiones costarricense, sino que se impulsa el desarrollo económico y social del país y, en especial, la mejora en la calidad de vida de las personas.

#### 4.6 Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial se crea mediante la Ley No. 34 de 9 de junio de 1939. A partir de ese año y hasta el año 1993, lo relacionado con las jubilaciones y pensiones de este régimen fue reformado en varias ocasiones con el fin de mejorar las prestaciones del fondo y, a su vez, la sostenibilidad financiera del mismo. Sin embargo, a partir de enero de 1994, se hace efectiva la Reforma Integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 7333<sup>12</sup>. Esta reforma incorpora una modificación integral de la Ley Orgánica del Poder Judicial e, igualmente, se agregan variaciones al fondo de las jubilaciones y pensiones de esta institución.

La gestión del Fondo le corresponde a la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, según lo dispone la ley. Esta Junta es un órgano del Poder Judicial y cuenta con independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que le otorga la ley en relación con el Fondo. Es decir,

---

<sup>12</sup> Ley No. 7333, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 1° de julio de 1993.

cuenta con personalidad jurídica instrumental para ejercer las atribuciones que la ley le asigna, así como para ejercer la representación judicial y extrajudicial del Fondo.

Otra reforma importante se establece en el año 2018, con la Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 9544, vigente a partir del 22 de mayo de 2018. En esta nueva reforma, la jubilación en el Poder Judicial se hace efectiva al contar con 35 años de servicio y 65 años de edad. En este caso, la norma aprobada en 2018 incrementó los años de servicio y la edad para poder acceder a la jubilación. Es decir, las personas trabajadoras del Poder Judicial pasaron de poder jubilarse a los 60 años y 30 de servicio, a tener que hacerlo a los 65 años y 35 de servicio.

El monto de la jubilación ordinaria corresponde a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Estos montos de pensión no podrán ser superiores a diez veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial, ni inferior a la tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en la misma institución.

En cuanto a las contribuciones, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, también, es tripartito, tiene un aporte de un trece por ciento (13 %) de los sueldos que devenguen las personas servidoras judiciales. Además, una contribución especial, solidaria y redistributiva de las jubilaciones y las pensiones a cargo del Fondo. Por su parte, al Poder Judicial, como patrono, le corresponde contribuir con el catorce coma treinta y seis por ciento (14,36 %) sobre los sueldos y los salarios de las personas servidoras. El aporte del Estado será un porcentaje sobre los sueldos y los salarios en igual monto que el establecido para el Régimen del IVM de la CCSS. Adicionalmente, se

incorporan al Fondo, los rendimientos y demás beneficios que produzca o pueda llegar a generar el mismo.

En ningún caso, la suma de la contribución obligatoria y la contribución especial, solidaria y redistributiva y, en general, la totalidad de las deducciones que se apliquen por ley a todas las personas pensionadas y jubiladas del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55 %) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión que por derecho le corresponda a la persona beneficiaria. No obstante, en el caso en que esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55 %) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55 %) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.

Los recursos del Fondo de Jubilaciones y Pensiones seguirán las regulaciones establecidas por ley y la normativa que al efecto ha establecido el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Asimismo, a estas entidades, les corresponde la supervisión y la regulación de la Junta Administrativa y del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Una particularidad que tiene el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial es que el mismo es bastante ajustado en la cantidad de personas afiliadas y pensionadas, contando al año 2023, con 14 002 personas cotizantes y 4 198 personas pensionadas. En el siguiente cuadro, se muestra la cantidad de personas cotizantes al FJP del Poder Judicial, según el grupo quinquenal por sexo, con datos a diciembre del año 2023.

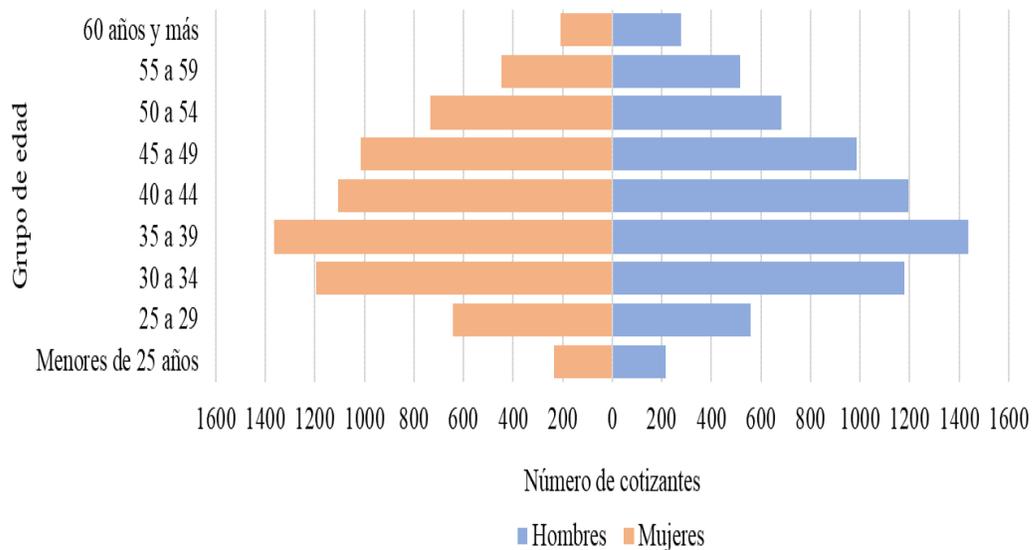
**Cuadro 12**  
**Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Poder Judicial: Cantidad de personas cotizantes según grupo de edad quinquenal por sexo, diciembre 2023**

Grupo de edad quinquenal	Sexo		Total
	Mujeres	Hombres	
15 a 19	5	11	16
20 a 24	229	205	434
25 a 29	644	560	1 204
30 a 34	1 196	1 181	2 377
35 a 39	1 365	1 438	2 803
40 a 44	1 105	1 196	2 301
45 a 49	1 014	987	2 001
50 a 54	734	682	1 416
55 a 59	448	515	963
60 a 64	202	266	468
65 a 69	6	6	12
70 a 74	2	2	4
75 a 79		1	1
80 y más		2	2
<b>Total</b>	<b>6 950</b>	<b>7 052</b>	<b>14 002</b>

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos los Informes actuariales del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

Entonces, se tiene que, al 31 de diciembre del año 2023, la población de activos o personas cotizantes al fondo estaba compuesta por 14 002 personas. De este total, 6 950 son mujeres y 7 052 son hombres. La distribución por sexo es de un 49,6 % para las mujeres y de un 50,4 % para los hombres. La estructura por edad muestra una mayor cantidad de personas cotizantes entre las edades de 30 a 49 años. La información anterior se puede visualizar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 8**  
**Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Poder Judicial: Cantidad de personas cotizantes según grupo de edad quinquenal por sexo, diciembre 2023**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos los Informes actuariales del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial

Por otra parte, la cantidad de personas jubiladas y pensionadas a diciembre 2023 asciende a 4 198 personas. Según el Informe de Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, para el período 2023, del total de personas jubiladas y pensionadas, el 54,3 % (2 278) son hombres y el 45,7 % (1 920) son mujeres. Además, un 69,6 % corresponde a personas pensionadas por vejez; un 10,7 % por invalidez y un 19,6 %, a sobrevivencia. (Poder Judicial, 2023) El detalle se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 13**  
**Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Poder Judicial: Cantidad de personas pensionadas por riesgo según grupo de edad quinquenal, diciembre 2023**

Grupo de edad quinquenal	Total	Riesgo		
		Invalidez	Vejez	Sobrevivencia
0-4	1			1
5-9	1			1
10-14	9			9
15-19	23			23
20-24	34			34
25-29	5			5
30- 34	4	2		2
35-39	17	2		15
40-44	23	6		17
45-49	48	21		27
50-54	117	34	31	52
55-59	460	77	332	51
60-64	844	112	666	66
65-69	1 032	109	812	111
70-74	691	61	528	102
75-79	396	23	284	89
80 -84	244	3	152	89
85-89	151	1	79	71
90 y más	98		39	59
<b>Total</b>	<b>4 198</b>	<b>451</b>	<b>2 923</b>	<b>824</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100,0</b>	<b>10,7</b>	<b>69,6</b>	<b>19,6</b>

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos los Informes actuariales del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

A pesar de ser un régimen de más de cincuenta años, la cantidad de personas cotizantes y pensionadas es bastante reducida. No obstante, la Razón de Soporte para este fondo de jubilados y pensionados, se calcula en 3,3, es decir, aproximadamente, hay 3 personas cotizantes por cada persona pensionada, dato que se ha mantenido en los últimos cuatro años. Lo anterior, se refleja en el siguiente cuadro.

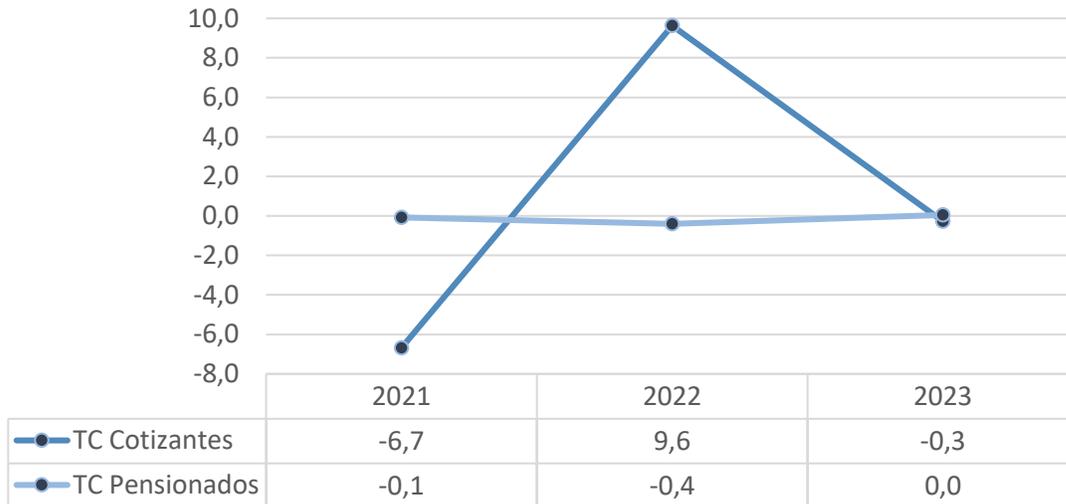
**Cuadro 14**  
**Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Poder Judicial: Cantidad de personas cotizantes y pensionadas y razón de soporte (diciembre 2020 - diciembre 2023)**

<b>Año</b>	<b>Personas Cotizantes</b>	<b>Personas Pensionadas</b>	<b>Razón de soporte</b>
2019	14 091		
2020	13 729	4 216	3,3
2021	13 730	4 213	3,3
2022	14 039	4 196	3,3
2023	13 996	4 198	3,3

Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los Informes actuariales del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

En la siguiente gráfica, se muestran las tasas de crecimiento de las personas cotizantes y las personas pensionadas en el período de 2020 a diciembre 2023.

**Gráfico 9**  
**Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Poder Judicial: Tasa de crecimiento de personas cotizantes y pensionadas (diciembre 2020 - diciembre 2023)**



Fuente: Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo con datos de los Informes actuariales del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

Como ya se ha indicado en los otros apartados, los factores asociados al envejecimiento de la población costarricense tienen una enorme importancia en las proyecciones que se realizan de los fondos de pensiones. Esta particularidad junto con otros aspectos institucionales y el contexto del país, tales como, ingreso de personas trabajadoras debido a restricciones presupuestarias, situación fiscal del país, entre otras, obliga necesariamente a realizar un análisis a las condiciones actuales y futuras, así como su afectación en la sostenibilidad del fondo, al igual que en la suficiencia y cobertura.

#### 4.7 Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

El Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional fue establecido mediante la Ley Marco de Pensiones en 1992. El establecimiento de este régimen representó una iniciativa de gran trascendencia para el país. Lo anterior debido a la cantidad de regímenes que coexistían en su momento, cada uno de ellos con requisitos diferentes para jubilarse o pensionarse, contribuciones desiguales, beneficios dispares, entre otros, lo que tenía una gran incidencia en los gastos y en la sostenibilidad de estos e incluso sus efectos y repercusiones aún se presentan hoy.

La creación de este régimen general de pensiones tuvo como objetivo fundamental realizar una reforma integral a todos los regímenes que existían hasta el año 1992 en el país. En este sentido, se propuso anular todas aquellas disposiciones desmedidas, en temas como las contribuciones, la edad, los años de servicio, entre otros, además, regularizar los gastos y posicionar y estabilizar un sistema nacional de pensiones para todas y todos los costarricenses.

Es importante destacar que en el país surgieron algunos regímenes especiales antes de la creación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Estos regímenes especiales fueron establecidos para algunas dependencias públicas y las personas trabajadoras en esas instancias podían acogerse al beneficio, siempre y cuando cumplieran los requisitos y les resultara favorable. Sin embargo, en la gran mayoría de estos regímenes no existía una clara supervisión y control de los fondos por una dependencia, por lo tanto, se presume que se cometían abusos desproporcionados, como el pago de la pensión a personas inexistentes o fallecidas, aumentos por costo de vida desproporcionados, montos de pensión muy superiores a las

contribuciones, pensiones concedidas por casos especiales resultaban vitalicias y heredadas a familiares, entre otros.

Las situaciones de desigualdad y la no existencia de una verdadera supervisión y control, en relación con los ingresos y gastos, así como el fuerte impacto en las finanzas públicas debido a la presión creciente sobre el presupuesto público por su carácter deficitario, conllevó a la reforma integral propuesta y aprobada con la Ley del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional o Ley Marco de Pensiones, Ley No. 7302, publicada el 15 de julio de 1992.

Entonces, este régimen ajusta y ordena las pensiones de tal manera que no existan diferencias o incoherencias entre las personas trabajadoras. Por lo tanto, se regula el otorgamiento de todas las jubilaciones y pensiones de los regímenes contributivos que tengan como base la prestación de servicio al Estado, originada con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y cuyo pago esté a cargo del Presupuesto Nacional.

En este sentido, para las personas que ingresen a laborar, por primera vez, posterior al 15 de julio de 1992, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen del Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS. Se exceptúan de esta disposición a aquellas personas que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional, en el Poder Judicial y a los Presidentes de la República, quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones.

La contribución de las personas servidoras activas, las pensionadas y el Estado incluidos en los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, están obligadas a cotizar con un nueve por ciento (9 %) del monto del salario o de la pensión de manera mensual. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá aumentar el porcentaje de cotización hasta un máximo del dieciséis por ciento (16 %) cuando los estudios técnicos así lo recomienden. Los recursos que por concepto de cotizaciones se recauden ingresarán a la caja única del Estado. No obstante, el Poder Ejecutivo deberá garantizar que dichos recursos se asignen para el pago oportuno de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Estos regímenes con cargo al Presupuesto Nacional serán administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta Dirección tiene la obligación de adoptar, asumir e instalar los controles internos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la normativa. Por lo tanto, todos los años, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizará un estudio técnico de los regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional en donde incluirá los requerimientos financieros y económicos necesarios para la buena marcha de los regímenes en general.

Los regímenes especiales están cerrados y finalizarán con los últimos afiliados, adscritos. A diciembre del año 2023, los datos expuestos por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) muestran que el total de personas pensionadas asciende a 61 128 personas. El 95,04 % forma parte de 8 regímenes contributivos y el 4,96 % de 11 regímenes no contributivos. El mayor peso relativo de los 8 regímenes contributivos le corresponde al Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional con un 74,61 %.

El gasto real en el pago de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional corresponde a 65 901,13 millones de colones, a diciembre de 2023; y más del 83 % se destina al Magisterio Nacional. Estos datos se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 15**  
**Regímenes Especiales, Dirección Nacional de Pensiones: Cantidad de personas pensionadas y**  
**gasto real en el pago de las pensiones, a diciembre de 2023**

RÉGIMEN	PERSONAS PENSIONADAS		GASTO REAL EN EL PAGO DE PENSIONES millones de colones	
	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO
<b>TOTAL</b>	<b>61 128</b>		<b>65 901.12</b>	
<b>CONTRIBUTIVOS</b>	58 095	95.04	65 339.82	99.15
Comunicaciones	1 199	1.96	361.12	0.55
Ley 4	546	0.89	153.06	0.23
Ley 6611	653	1.07	208.06	0.32
Ferrocarriles	94	0.15	19.16	0.03
Hacienda	5 485	8.97	5 341.99	8.11
Ley 148	2 164	3.54	1 882.16	2.86
Ley 7013	3 168	5.18	2 792.99	4.24
Diputados	153	0.25	666.84	1.01
Magisterio Nacional	45 610	74.61	54 958.14	83.39
Ley 2248	22 301	36.48	26 589.14	40.35
Ley 7268	7 698	12.59	9 628.04	14.61
Ley 7531	15 611	25.54	18 740.96	28.44
Músicos	57	0.09	11.86	0.02
Obras Públicas	1 633	2.67	409.17	0.62
Régimen General	3 831	6.27	4 128.02	6.26
Registro Nacional	186	0.3	110.36	0.17
<b>NO CONTRIBUTIVOS</b>	3 033	4.96	561.3	0.85
Beneméritos	-	-	-	-
Expresidentes	9	0.01	35.55	0.05
Gracia	1 262	2.06	168.01	0.25
Guardia Civil	42	0.07	8.1	0.01
Guerra	1 364	2.23	184.6	0.28
Premio Magón	3	0	1.25	0
Incofer	7	0.01	1.92	0
Incop	5	0.01	2.94	0
Japdeva	107	0.18	123.85	0.19
P.C.E. Incofer	121	0.2	19.22	0.03
P.C.E. Incop	113	0.18	15.86	0.02

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Pensiones, con base en: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto Nacional, Planilla Real de Regímenes; Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Departamento de Concesión de Derechos.

Como se muestra, el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional ocupa el mayor porcentaje de todos los regímenes especiales. Este régimen comprende a todas las personas pensionadas y cotizantes activas que iniciaron a laborar en el Magisterio Nacional antes del 15 de julio de 1992, cuyas pensiones se regulan por lo dispuesto en las Leyes No. 2248 de 1958, No. 7268 de 1991 y No. 7531 de 1995, así como las modificaciones a todas ellas. Este régimen es gestionado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y opera con cargo al Presupuesto Nacional, pues el Ministerio de Hacienda asume el déficit. (Sauma, 2013)

Si bien es cierto el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional es un régimen cerrado mantiene un impacto importante respecto del gasto del Gobierno que afecta sus finanzas. Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020) muestran que para el 2006, este gasto representó el 2,4 % del Producto Interno Bruto (PIB) con una variación que ha fluctuado entre 2,3 % en 2008, al 2,5 % en 2013. El régimen significa algo cercano al 10 % del Presupuesto Nacional. Esta situación ha motivado a realizar ajustes mediante normas de ley, tales como: incremento de la edad de jubilación, aplicación de una contribución solidaria a las pensiones superiores a determinado monto, así como la eliminación de cláusulas abusivas. Sin embargo, el impacto de estas no ha tenido una gran incidencia en el corto plazo.

El análisis por sexo y grupos de edad muestra que el mayor número de personas pensionadas corresponde a las mujeres, en un 65 % y, en el caso de los hombres se tiene el restante 35 %. Por otra parte, el mayor porcentaje de personas pensionadas se ubica entre los 50 y los 84 años, con un 83 % del total; el grupo de edad de 85 años y más, representa el 16 % y el 1 % restante será para el grupo de 49 años y menos. Lo indicado se muestra en el siguiente cuadro, con datos recopilados por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Cuadro 16**  
**Regímenes Especiales, Dirección Nacional de Pensiones: Cantidad de Personas Pensionadas con cargo al Presupuesto Nacional, según sexo y grupo de edad, 2020-2023 (a diciembre de cada año)**

Sexo y grupo de edad	2020	2021	2022	2023
<b>TOTAL</b>	62 513	62 109	61 669	61 128
Menores de 25 años	532	511	482	420
De 25 a 49 años	411	380	387	398
De 50 a 84 años	52 714	52 126	51 429	50 779
De 85 años o más	8 856	9 092	9 371	9 531
<b>HOMBRES</b>	22 784	22 287	21 700	21 218
Menores de 25 años	251	240	221	190
De 25 a 49 años	146	144	138	143
De 50 a 84 años	18 887	18 425	17 882	17 432
De 85 años o más	3 500	3 478	3 459	3 453
<b>MUJERES</b>	39 729	39 822	39 969	39 910
Menores de 25 años	281	271	261	230
De 25 a 49 años	265	236	249	255
De 50 a 84 años	33 827	33 701	33 547	33 347
De 85 años o más	5 356	5 614	5 912	6 078

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Pensiones, con base en: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto Nacional, Gasto Real de Regímenes 2020-2023; Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA), Departamento de Concesión de Derechos 20-2023.

Como lo muestran los datos, los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional no tienen nuevos ingresos, sino que más bien se espera que los mismos se extingan en algún momento. Por otro lado, se denota una pequeña disminución de personas pensionadas conforme pasan los años.

## 5 CONCLUSIONES

La elaboración del IV Informe sobre **Pensión Contributiva Básica y sus Desafíos** permite reafirmar que Costa Rica enfrenta uno de los retos más relevantes, como son las pensiones y jubilaciones de sus ciudadanos; entre otros factores, debido a la capacidad que tienen las personas costarricenses de alcanzar edades cada vez más avanzadas. Por lo tanto, el análisis y las valoraciones que se aborden para enfrentar este ineludible desafío deben garantizar la visión humanista del ser humano, de tal manera que se elabore una propuesta que contribuya al desarrollo integral de la persona y la sociedad.

Los datos actuales y las proyecciones futuras muestran que todos los regímenes de jubilaciones y pensiones se enfrentan, hoy y a futuro, a situaciones de análisis y debates profundos y constantes. Por un lado, la elevada esperanza de vida de la población adulta mayor hace que las instituciones administradoras de pensiones y sus fondos tengan que otorgar pensiones por períodos más largos, por lo que se deberán reservar más recursos económicos.

Asimismo, el mercado laboral requiere un análisis amplio, a partir de la incorporación de nuevos trabajadores al mercado de trabajo formal, pero también, en relación con la calidad de estos trabajos, sus salarios, las condiciones laborales, el estrés en el trabajo y no solo por la salida de las personas a la economía informal. Es necesario la incorporación del tema de la economía conductual<sup>13</sup>, con el objeto de promover la formalización del trabajo fundamentado en el comportamiento de las personas y no solo desde una visión

---

<sup>13</sup> Según Richard H. Thaler, la economía conductual combina la economía con la psicología, para estudiar lo que ocurre en los mercados y analizar el comportamiento de las personas, sus limitaciones y los problemas derivados de estas limitaciones.

economicista, en donde se promueve la reducción de las pensiones públicas y defiende la capitalización individual con el fin de desarrollar la capacidad de inversión.

Se debe señalar que, ante el llamado a generar un proceso de diálogo nacional con miras a elaborar propuestas de cambio estructural en el sistema de pensiones costarricense, estas deben ser suficientemente significativas para enfrentar el proceso acelerado de envejecimiento y, sobre todo, orientadas a disminuir la desprotección, la desigualdad social y económica que afecta y afectará a una cantidad importante de habitantes del país.

En este sentido, se plantean algunas consideraciones esenciales para la discusión:

1. **La creciente longevidad de la población costarricense.** En las últimas décadas, Costa Rica ha experimentado cambios en materia demográfica y epidemiológica significativos que han dado lugar a una modificación en la estructura de su población. Esta particular situación plantea desafíos en materia social, económica, política, ambiental, tecnológica, entre otras. Uno de los grandes debates tiene que ver con la suficiencia económica de las personas a medida que envejecen, así como la postergación del período de estas retribuciones, lo que incrementa los costos de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

En este sentido, las discusiones y los análisis se centran en temas relacionados con el envejecimiento de la población y sus proyecciones, la consecuencia de las bajas tasas de natalidad, la mayor expectativa de vida, el poco crecimiento de la población en edad laboral, el elevado porcentaje de personas en la fuerza laboral informal, entre otras. El objeto fundamental de estos debates consiste en encontrar propuestas que

vayan encaminadas a garantizar una amplia cobertura, la suficiencia y equidad de los beneficios y la sostenibilidad de los sistemas de jubilaciones y pensiones básicos.

Sin embargo, esta creciente longevidad y sus implicaciones exige que los debates en materia de jubilaciones y pensiones trasciendan a partir de la adopción de nuevos enfoques, experiencias y perspectivas. Es necesario mostrar una concepción diferente del envejecimiento, en donde se reconozca como una nueva oportunidad para generar desarrollo personal y social. Las personas adultas mayores, en general, están en condiciones de contribuir al desarrollo y al mejoramiento de sus sociedades.

- 2. El derecho fundamental que tiene toda persona a ser protegida por la seguridad social y a recibir una prestación económica suficiente cuando corresponda.** El país ha establecido normas, directrices y ha adoptado acuerdos, en el ámbito internacional, con el fin de garantizar a las personas sus derechos humanos y fundamentales para mantener una vida digna. Por lo tanto, toda persona debe ser protegida por la seguridad social y recibir una prestación económica suficiente.

Para garantizar una vida digna a medida que se envejece, los sistemas que resguardan los fondos de jubilaciones y pensiones deben contar con una solvencia económica idónea, de tal manera que se ofrezca una protección económica básica para que las personas mantengan su bienestar y calidad de vida.

- 3. La dimensión de género.** El mercado laboral y el acceso a los sistemas de pensiones continúan siendo desiguales y discriminatorios para las mujeres en relación con los hombres. Es necesario considerar los cambios demográficos y la incidencia de un mayor porcentaje de población femenina, así como su elevada expectativa de vida, lo

que exige introducir disposiciones en los sistemas de jubilaciones y pensiones, que contemple las especificidades que enfrentan las mujeres.

Además, obliga a repensar alternativas para el mejoramiento de su calidad de vida, previniendo la pobreza y estableciendo acciones dirigidas a la reducción de las desigualdades a lo largo del curso y ciclo de vida y, en especial, en la etapa de la adultez mayor.

4. **Los fondos de jubilaciones y pensiones contribuyen al desarrollo económico y social del país.** Los fondos de jubilaciones y pensiones son motores del desarrollo económico y social mediante la inversión de sus recursos y sus retornos económicos. La inversión de estos fondos tiene un alto impacto en la economía, en el fortalecimiento de los sectores productivos y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país. El punto de partida es avanzar hacia el desarrollo y la modernización de los productos del mercado financiero, mediante instrumentos sólidos que favorezcan el desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.

Factores internos y externos deben ser abordados permanentemente en el análisis de la inversión de estos fondos previsionales, tomando en consideración sus ventajas y desventajas. El propósito consiste en que se constituyan en el motor de desarrollo del país, asignando eficientemente los recursos, en condiciones de competitividad y aumentando la riqueza de manera equitativa. Lo anterior, mediante el financiamiento de programas y proyectos que contribuyan con la innovación de iniciativas que aporten a la reactivación económica, al desarrollo de infraestructura, a la generación de nuevos y mejores empleos y a la calidad de vida de todas las personas.

5. **La participación de todos los actores sociales en la discusión sobre las jubilaciones y pensiones es fundamental para promover un análisis integral y un compromiso en la toma de decisiones.** Las lecciones aprendidas, a partir de las prácticas generadas en las últimas décadas, en el ámbito nacional e internacional, deben observarse con detenimiento, con el fin de replantear y planificar acciones y estrategias para los próximos años, en materia de jubilaciones y pensiones.

Por lo tanto, la participación de los diferentes actores en el análisis de los resultados actuales, mediante un diálogo constructivo e inclusivo, debe conducir a la definición de alternativas y propuestas “*sanas*” que prevean anticipadamente los equilibrios y desequilibrios a mediano y largo plazo. Asimismo, debe garantizar el compromiso en la toma de decisiones para poner en práctica dichas propuestas.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Libros de la CEPAL, N° 159, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Asamblea Legislativa. (1992). Ley Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), Ley No. 7302, Diario Oficial La Gaceta No. 134. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1999). Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, No. 7935. Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (1995). Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (2008). Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones, No. 8278. San José, Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (2023). Informe de Morosidad Patronal, de Trabajadores Independientes y Estado al III Trimestre 2023. Gerencia Financiera. San José, Costa Rica.
- CEPAL-CELADE. (2022). América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. Vigésima séptima edición de las estimaciones y proyecciones demográficas.
- Contraloría General de la República. (2019). Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece. DFOE-SAF-OS-00001-2019, San José, Costa Rica.
- Guzmán, A. y Polania, S. (2019). Análisis del modelo de pilares y su posible implementación en el sistema pensional colombiano. Monografía para optar por el título de abogado, Facultad de Derecho Centro de Investigaciones Socio jurídicas de la Universidad de Libre. Bogotá, Colombia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). Métodos y procedimientos de la Encuesta Continua de Empleo. San José, Costa Rica.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). Censo Nacional de Población y Vivienda. Noticia publicada el 11 de diciembre: *La población adulta mayor se triplicaría en los próximos 40 años*. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). Resultados de población y vivienda 2022. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y grupo de edad 1950 -2100. San José, Costa Rica.
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). (2023). Informe Azul del Régimen de Capitalización Colectiva. San José, Costa Rica.
- Martínez, G., Silva, F. y Juárez, A. (2022). Economía informal: descripción conceptual y mirada al contexto mexicano. *Telos*, vol. 24, núm. 2, pp 256-271. Tabasco, México.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Unidad de Análisis Prospectivo. (2016). Costa Rica: Estado de las Pensiones Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2024). Boletín Estadístico sobre las pensiones de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional a diciembre, 2023. Dirección Nacional de Pensiones. San José, Costa Rica.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos. Ginebra, Suiza.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2024). Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030, Primera Edición, Perú.
- Pacheco, J. y Alvarado, R. (2022). Financiamiento de las pensiones en Costa Rica. Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte, Economía y Finanzas. Fundación Friedrich Ebert. San José, Costa Rica.
- Pacheco, J., Elizondo, H. y Pacheco, J. (2020). El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 211, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

- Procuraduría General de la República. (2006). Derecho a la Pensión bajo el Régimen Administrado por la CCSS. Derecho Fundamental. Requisitos para el disfrute correspondiente. Opinión Jurídica: 027 – J. San José, Costa Rica.
- Ramírez, S. y Badilla, A. (2019). Pensiones en Costa Rica: Mitos, verdades e interrogantes. Rev. Rup. vol.9 n.1 San Pedro de Montes de Oca Jan. /Jun. San José, Costa Rica.
- Robles, E. (2019). El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos. Academia de Centroamérica. Serie programa visión para el desarrollo; No. 22, Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Sauma, P. (2013). Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Informe del Estado de la Nación. Revisado en: [http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/019/sauma\\_p\\_2013](http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/sauma_p_2013).
- Universidad de Costa Rica (UCR) - Centro Centroamericano de Población (CCP). (2020). Segundo Informe del Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica. (2023). Primer Informe de Personas Adultas Mayores. Principales Hallazgos. Cátedra de Envejecimiento y Sociedad - Observatorio del Desarrollo (CIOdD).