



Sistema Nacional de Pensiones: Bases para realizar un proceso de discusión nacional para la construcción de una propuesta de fortalecimiento

Documento metodológico

Mayo 2024

Introducción.....	3
Objetivos y resultados esperados.....	4
Primera fase del proceso	6
Lanzamiento de la iniciativa.....	6
Conformación del comité interparticipativo.....	7
Definición del esquema de gobernanza del proceso.....	8
Comité interparticipativo.....	8
Secretaría Técnica.....	9
Comisiones de trabajo:.....	9
Equipos de expertos y consultivos:.....	9
Segunda Fase	11
Objetivo:.....	11
Metodología:.....	11
Entregables:	12
Tercera fase.....	13
Objetivo:.....	13
Metodología:.....	13
Entregables:	14
Cuarta Fase	15

Introducción

Este documento resume de manera sucinta el esquema de trabajo sugerido para llevar adelante el proceso de reflexión, discusión y formulación de propuestas de reforma al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), es decir, plantear cómo vemos el cómo impulsar una revisión integral de dicho sistema con una visión más allá de las próximas cinco décadas.

El proceso se ha diseñado bajo las siguientes premisas:

- ✓ Ejecutarse en cuatro fases.
- ✓ Bajo un esquema de gobernanza a cargo de la Superintendencia de Pensiones (Supen).
- ✓ Promoviendo un proceso participativo y muy ordenado.
- ✓ Buscando resultados a muy corto plazo, ya que no se pretende realizar más diagnósticos, sino que partir de lo que ya se ha diagnosticado se definan los grandes temas sobre los que debe girar la discusión y la formulación de propuestas.
- ✓ Rendición de cuentas sobre el avance del proceso y los principales productos que se van logrando.
- ✓ Visión de corto, mediano y largo plazo.

El proceso por desarrollar consta de cuatro fases, que permitirán alcanzar resultados en un plazo relativamente corto. Dichas fases son las siguientes:

- a- Primera fase: lanzamiento del proyecto y conformación de la gobernanza.
- b- Segunda fase: revisión de la información existente, identificación de los grandes temas que ocuparán la reflexión, discusión y propuesta de reforma.
- c- Tercera fase: con los grandes temas definidos, se iniciará la discusión que debe culminar con la formulación de propuestas o insumos para la reforma normativa, legal, institucional y demás que se llevará a discusión legislativa.
- d- Cuarta fase: discusión legislativa, donde lo que habrá es un proceso de acompañamiento a la Comisión o Comisiones que conozcan de las propuestas de reforma.

Cada una de estas fases constituyen el contenido de este documento, iniciando con una propuesta de resultados esperados a corto, mediano y largo plazo.

Objetivos y resultados esperados

Este proceso pretende involucrar a diferentes actores relevantes para la discusión de las opciones de mejora del SNP, con los siguientes propósitos:

- Establecer una red de actores clave institucionales, gremiales, académicos, empresariales, políticos y de la sociedad civil que participen en las actividades técnicas que se diseñen y desarrollen, a fin de contar con los insumos necesarios para construir la o las propuestas de fortalecimiento del SNP.
- Construir una agenda de trabajo que permita concluir con propuestas serias de reforma y con un nivel mínimo necesario de consenso.
- Conformar un comité interparticipativo que lidere la discusión de las propuestas y la sistematización del trabajo realizado con el apoyo de diferentes sectores.

Es claro que cualquier esfuerzo en esta dirección no puede tener un enfoque cortoplacista y tampoco parcial, sino que debe buscarse el planteo de propuestas y acciones de largo plazo y que permitan abordar de manera integral el mejoramiento y fortalecimiento del sistema y de todos sus pilares.

El sistema que opera actualmente se ha venido estructurando a través del tiempo por más de 75 años y, si bien, tiene una conformación relativamente armónica, todavía subsisten regímenes, beneficios y requisitos que mantienen diferencias que siguen generando malestar en la sociedad como un todo. Es claro que estos cambios serán paulatinos y sus resultados se verán en el mediano y largo plazo, pero ello no debería limitar la toma de decisiones.

Debido a esta realidad, los resultados buscados deberían enfocarse en:

- Mejorar la protección a la población adulta mayor, ante el cambio demográfico que estamos viviendo y las transformaciones empiezan a darse con gran impacto en los mercados de trabajo, la empleabilidad y los regímenes de remuneración de los trabajadores.
- Impactar positivamente en el saneamiento de las finanzas del IVM, diseñando nuevos esquemas de pensiones que vayan quitando la carga de las pensiones mínimas, que hoy día consumen cerca del 43% de las pensiones en curso en este régimen, lo que claramente es una carga para su solvencia.
- La universalización del régimen previsional está lejos de ser una realidad de nuestro SNP, lo que exige realizar acciones que promuevan una mayor cobertura de personas que tengan acceso a una pensión cuando alcancen la edad de jubilación, lo cual se vuelve crítico de cara a la situación demográfico que está cambiando la estructura etaria en nuestra sociedad.

- La pobreza también es una realidad entre las personas adultas mayores, por lo que la revisión del pilar No Contributivo, también debe ser parte de este esfuerzo, ya que luego de casi 50 años de haberse echado a andar un régimen de este tipo seguimos teniendo una larga lista de personas que han logrado alcanzar una fuente de ingreso estable en su vejez y el sistema no les da una solución.
- Toda esta realidad también plantea un reto, asociado con el modelo de financiamiento de los regímenes de pensiones que hemos venido utilizando por años. Por ello, es necesario empezar a reflexionar sobre cuáles pueden ser diferentes opciones para financiar hacia adelante estos regímenes, ya que las cargas sobre la planilla dejan de ser viables.
- Establecer, a través de las reformas propuestas al SNP, mecanismos que favorezcan la formalización de trabajadores, de manera que esta sea una forma de impactar en la cobertura que es hoy un reto para la universalización que demanda la Carta Magna.
- Es claro que el tema de pensiones es una materia que no es de fácil comprensión, por lo que el proceso no se termina con las propuestas de reforma, sino que debe considerarse apoyar el trabajo legislativo en el impulso, discusión y aprobación de las propuestas que se les hagan.

Primera fase del proceso

La primera fase del proceso de reflexión, discusión y formulación de propuestas de fortalecimiento del SNP, empieza por plantear a los principales actores institucionales, gremiales, empresariales, académicos, de la industria de pensiones y a la sociedad civil en general, la preocupación que hoy tiene la Supen con la realidad en que opera el SNP y cada uno de sus pilares, lo que exige acciones concretas y un trabajo conjunto para resguardar uno de los fundamentos de nuestro sistema social de derecho.

No en vano la visión de la Supen hacia el 2028 es ser la institución que lidera el fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones para el bienestar de las personas y, precisamente, esta iniciativa es totalmente conteste con dicha visión. Asimismo, el logro de dicha visión se encuadra con una misión que busca que la Supen sea la institución que regula y supervisa de forma eficaz y oportuna el sistema costarricense de pensiones, para la protección de los derechos de los afiliados y pensionados. La efectividad y la oportunidad a que se aspira, exigen hoy acciones concretas que realmente se constituyan en elementos que protejan los derechos previsionales de los y las costarricenses, en concordancia con el mandato constitucional que sustenta el accionar de esta Superintendencia.

Debido a lo anterior, esta primera fase se ha estructurado de la siguiente manera:

Lanzamiento de la iniciativa

Se plantea hacer una actividad donde se presente a los diferentes actores clave identificados la iniciativa de llevar adelante este proceso de reflexión, discusión y formulación de propuestas de fortalecimiento integral del SNP.

El objetivo de esta actividad es generar conciencia de la importancia de ponerse de acuerdo en el cómo lograr construir una agenda de reformas que vengan a dar un nuevo respiro al Sistema en el mediano y largo plazo. No se trata de ponerse a realizar un nuevo diagnóstico, sino de utilizar la información existente para determinar cuáles son los grandes temas sobre los que se debe trabajar, la probabilidad de que conozcamos lo que debe hacerse es muy alta.

Esta actividad se realizaría el 16 de mayo, organizándose en 3 bloques:

- a- Primer bloque: estado del arte del tema a nivel internacional y viabilidad política de la reforma. Esta tarea la asumen un representante de OCDE que exponga cuál es el estado del arte del tema en los países OCDE y los retos que están enfrentando. De seguido el presidente de la Asamblea Legislativa hará un planteamiento sobre los retos que desde el plano político enfrentará un proceso como este. En tercer término, ya el país hizo una gran reforma con la Ley de Protección al Trabajador, por lo que es importante hacer un

repasso de la experiencia y las lecciones aprendidas de ese proceso y que deben tenerse en cuenta en el proceso que se va a iniciar.

- b- Segundo bloque: dado que el proceso lo que busca es ponernos de acuerdo cómo avanzar en el análisis y formulación de propuestas, es importante que los sectores directamente vinculados hagan un planteamiento de cómo se ven ellos participando en este proceso, de manera que se tengan claras, desde el inicio, sus expectativas sobre la orientación de las reformas. Para ello, se han planteado tres segmentos: uno institucional, a cargo de la presidente ejecutiva de la CCSS; otro laboral, a cargo de un representante del sector sindical; y el sector empresarial, donde la UCCAEP estará a cargo de esta presentación.
- c- Tercer bloque: la hoja de ruta es fundamental definirla desde este momento, explicando cómo se va a desarrollar este proceso, lo cual será explicado por la Supen. También es importante recalcar la conveniencia de que la forma o el cómo esté claramente establecido, por lo que se ha invitado a Rodolfo Saldain, quien condujo el proceso de discusión y propuesta de reforma del sistema de pensiones uruguayo.

Al final del evento, deberá cursarse la invitación para integrarse a un comité interparticipativo, conformado por representantes de los diferentes sectores.

Conformación del comité interparticipativo

La realización de este proceso requiere de la participación de los diferentes actores, no solo para sacar la tarea, sino para ir construyendo consensos o, por lo menos, tener clara la posición de los diferentes actores.

Se propone conformar un comité de trabajo, integrado por 15 miembros, coordinado por la Supen. Se plantea distribuir el trabajo en 5 equipos, que estarán generando insumos simultáneamente, para definir los temas sobre los que se trabajarán en la tercera fase las propuestas de reformas.

De entrada, se propone que cada equipo se encargue de documentar e identificar los principales temas a analizar y concretar de cara a la formulación de propuestas de reforma

- ✓ **Financiamiento.** Analizar las diferentes opciones a considerar para financiar sistema de pensiones sin depender de las planillas.
- ✓ **Gobernanza.** Es importante discutir el modelo de gobernanza actual del SNP y la necesidad de su reformulación, de resultar necesario. Incluye la regulación, supervisión, hasta los gestores u operadores del sistema.
- ✓ **Uniformidad y complementariedad de regímenes.** Analizar opciones de reforma y su viabilidad para uniformar regímenes y liberar algunas de las cargas que conllevan hoy día,

proponiendo, incluso, la creación de un régimen que universalice las pensiones, como la pensión básica universal.

- ✓ **Actuarial y demográfico.** Análisis mercado laboral, necesidades de los sistemas actuales para ganar sostenibilidad, consideración de variables como natalidad y envejecimiento. Realidad del mercado laboral
- ✓ **Beneficios y requisitos.** Relacionado con lo actuarial, pero se requiere tener claros los beneficios y requisitos cómo deberían ajustarse para responder a los retos del sistema.

Definición del esquema de gobernanza del proceso

La gobernanza de este proceso descansa en 4 elementos:

- ✓ La Comité interparticipativo
- ✓ La Secretaría Técnica
- ✓ Los equipos o comisiones de trabajo
- ✓ Comité de expertos y grupos consultivos

Comité interparticipativo

Este comité se conformará con representantes de diferentes sectores, 3 por sector, para un total de 15 integrantes.

La Supen solicitará a los sectores empresarial, laboral, institucional, regulatorio e industria y académico. La forma en que se designen los representantes será de entera responsabilidad de cada sector.

Entre las tareas principales que corresponde realizar al Comité, están las siguientes.

- ✓ El Comité tiene la responsabilidad de conducir el proceso, bajo la coordinación de la Supen, y deberá aprobar los entregables que durante las fases 2 y 3 se deben generar.
- ✓ Conformar las comisiones de trabajo, para atender cada uno de los temas que se han mencionado, o bien, los que se definan en el seno del Comité.
- ✓ Velar porque se realicen los eventos de divulgación y consulta relacionados con los productos de cada una de las fases.
- ✓ Constituirse en foro de discusión plenaria para atender consultas o diferencias que puedan surgir en el trabajo de las comisiones, a fin de dar conducción y concordancia al trabajo que se realiza.
- ✓ Plantear las necesidades o posiciones de los representados por los integrantes del Comité, a fin de resolver dichas situaciones o bien tratar de consensuar las decisiones.

El Comité deberá reunirse en pleno una vez al mes, el último jueves de cada mes, o bien, cuando le convoque la Secretaría Técnica.

Deberán levantarse minutas de las reuniones y los acuerdos que se tomen, tarea en la que colaborará la Secretaría Técnica.

Secretaría Técnica

Esta posición recaerá en un tercero que será propuesto por la Supen y avalado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Entre otras tareas, tendrá bajo su responsabilidad los siguientes asuntos:

- ✓ Liderar el proceso técnico y la coordinación entre equipos especializados y el Comité y, entre estos y el equipo de expertos y grupos de interés.
- ✓ Convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité Interparticipativo.
- ✓ Levantar minutas de las reuniones del Comité y las Comisiones de Trabajo en las que participe.
- ✓ Velar por la recepción, revisión y aprobación de los entregables en cada una de las fases de ejecución del proceso.
- ✓ Organizar los eventos de divulgación y consulta relacionados con los productos de cada una de las fases, así como presentar los resultados.
- ✓ Coordinar reuniones con equipos de expertos, equipos consultivos y otros involucrados en este proceso.
- ✓ Facilitar el apoyo de técnicos en las discusiones de las comisiones, en temas como los actuariales.

Comisiones o equipos de trabajo:

Estas comisiones se integran dentro del seno del Comité, tratando que sus integrantes representen a los diferentes sectores y tengan un nivel de conocimiento adecuado de los temas.

Como ya se indicó se conformarán 5 comisiones y los temas a trabajar ya plantearon anteriormente.

Equipos de expertos y consultivos:

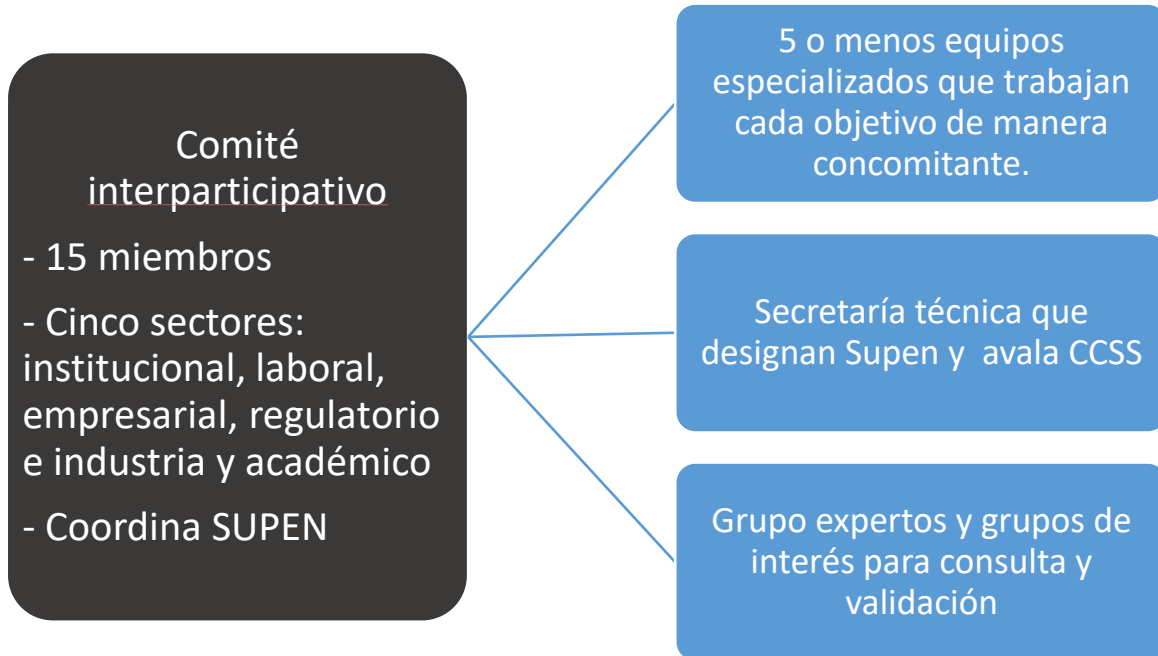
En este nivel se incluyen los apoyos que se puedan obtener de organismos multilaterales como OCDE, BID, FMI, CEPAL y otros.

También es importante contar con un grupo de formadores de opinión con quienes discutir enfoques, divulgación, comunicación y otros.

Es importante identificar grupos de la sociedad civil, como organizaciones de pensionados y otros que pueden apoyar este proceso.

Todos equipos los propondrá la Secretaría Técnica al Comité Interparticipativo y sus Comisiones de Trabajo.

De manera resumida, esta gobernanza estaría dada por:



Segunda Fase

La segunda fase arranca en el mes de julio, con el Comité Interparticipativo ya conformado y con las Comisiones de Trabajo también organizadas, y finaliza en 90 días, es decir, a finales del mes de setiembre.

En esta fase inicia el trabajo de cada Comisión, quien se encargará de los temas que se han propuesto o los que en definitiva defina el Comité.

Objetivo:

El propósito de este trabajo es identificar y proponer los temas sobre los que deberá versar la o las reformas integrales al SNP que se trabajaran en la tercera fase.

Metodología:

Para realizar este trabajo se utilizarán las siguientes fuentes de información:

- ✓ Diagnósticos realizados en los últimos 10 años y que serán inventariados por la Supen y facilitados a las Comisiones para que sirvan de guía en la discusión e identificación de temas sobre los que versarán las propuestas de reforma.
- ✓ Entrevistas y reuniones con los equipos de expertos y consultivos.
- ✓ Documentos de organismos internacionales.
- ✓ Otras fuentes de información.

Las comisiones se reunirán cuando lo consideren necesario. Igualmente, cada una definirá su forma de trabajar y la distribución de tareas.

Es responsabilidad de la Secretaría Técnica acompañar en su trabajo a las Comisiones y velar porque se avance conforme al cronograma que haya definido el Comité.

También deberá apoyar en la organización de las reuniones o sesiones de trabajo con los equipos de expertos y consultivos.

Igualmente, si las Comisiones consideran necesario realizar actividades como focus group o talleres de consulta, podrán hacerlo y, para ello, les colaborará la Secretaría Técnica. Todo debe realizarse dentro el plazo de los 90 días asignados para este fin.

En lo posible, las Comisiones deberían realizar un análisis tipo costo beneficio, o viabilidad (financiera, política, fiscal, social y legal) de los temas que se definan.

Entregables:

Cada Comisión, a partir de las áreas asignadas y con base en la información recopilada, preparará una sistematización de dicha información, conteniendo, los datos necesarios para tener una lista de temas a trabajar en la Tercera Fase, para efectos de formular las propuestas de reforma integral al SNP que se elevarán a la Asamblea Legislativa, a la Comisión de Asuntos Sociales.

Debería haber un acuerdo sobre la cantidad de temas que serían objeto de regulación o legislación en la fase siguiente, teniendo en cuenta criterios como: impacto, sostenibilidad financiera y fiscal, plazo de implementación, concordancia con los demás temas, mejora o fortalecimiento del SNP, integralidad y otras que defina el Comité.

El contenido del entregable será discutido al interior del Comité en sesiones plenarias que validarán los temas que se llevarán a la fase siguiente.

El documento producido se entregará a la Secretaría Técnica para que se haga una integración de las propuestas en un solo documento, que será presentado a finales del mes de setiembre o principios de octubre a todos los interesados para que se conozca cuáles son los temas que se estarán incluyendo en la propuesta o propuestas de reforma del SNP.

Tercera fase

Con los insumos elaborados en la Segunda Fase, el Comité definirá Comisiones de Trabajo a las que se asignarán los temas, organizados por materia, que serán objeto de análisis para desarrollar las propuestas de reforma integral del SNP.

Objetivo:

Elaborar una o varias propuestas de reforma, adición y nuevas reglas para el funcionamiento del SNP con un horizonte de al menos 50 años, asegurando la sostenibilidad, cobertura y suficiencia de dicho sistema.

Metodología:

En esta fase se prevé la incorporación de asesores legislativos, provenientes de la Comisión de Asuntos Sociales, que tiene bajo su conocimiento la mayoría de las propuestas de reforma legal a los diferentes pilares del SNP que hoy se tramitan en la Asamblea Legislativa.

La participación de estos asesores debe ir en línea con aportar su experiencia en los temas procedimentales, es decir, la asesoría debe encausarse a indicar cuál es la mejor forma de plantear la o las reformas desde el punto de vista de técnica legislativa. También es importante su participación para determinar si ya se encuentran en trámite legislativo iniciativas que versen sobre algunos de los temas que se plantearon a analizar para incluirlos en la reforma.

Las Comisiones que se encargarán de esta fase serán las mismas que se encargaron de definir los temas a reformar. En caso de requerirse estudios técnicos que respalden algunas de las propuestas, corresponderá a la Secretaría Técnica determinar la mejor forma y oportunidad de allegar dicha colaboración a la Comisión que la requiera.

Las Comisiones desarrollarán esta fase entre el 1 de octubre de 2024 y el 16 de enero de 2025. A la mitad de este período deberá realizarse una actividad pública de avance de las propuestas que se están trabajando, con la finalidad de socializar el enfoque y alcance y retroalimentar este proceso. Igualmente, al final del período, durante la última semana de enero de 2025 se presentarán las propuestas finales en una actividad pública, de manera que se divulgue el resultado final de este proceso.

Claro está que, en esta fase, también debería contarse con el apoyo de los comités de expertos y consultivos.

Entregables:

El Comité deberá entregar en esa fase una propuesta de reforma integral del SNP, incorporando los temas que se definieron en la Segunda Fase que serían analizados cómo regularlos, de tal manera que se cuente con uno o varios proyectos de ley que se presentarán a la corriente legislativa para que una vez admitidos y asignados a una Comisión inicie la discusión.

También pueden emitirse observaciones o propuestas dirigidas a fortalecer la regulación que emite el CONASSIF o bien, la CCSS a partir de la autonomía que la rige.

En este trabajo finalizará el encargo del Comité, sin embargo, se solicitará a cada sector que mantenga un representante para que un Comité reducido acompañe a la Comisión Legislativa durante el proceso de discusión del o los proyectos que se presenten.

Cuarta Fase

Esta fase será, responsabilidad de la Asamblea Legislativa, ya que en este momento se habrán presentado los proyectos o el proyecto de reforma integral del SNP, quedando en manos de esta instancia su discusión y aprobación.

Se propone que el Comité, con un representante de cada sector, se mantenga funcionando como una instancia de apoyo al trabajo que deba realizar la Comisión Legislativa que asuma la discusión y dictamen de la propuesta de reforma que se entregue.

Claro está que la utilización del apoyo de este Comité resumido estará en manos de la Comisión, ya que, esta instancia cuenta con todas las competencias para requerir el apoyo que necesite a quien considere conveniente pedirlo.

Cronograma

En las secciones anteriores ya se indicó que este trabajo se desarrollará entre el 16 de mayo de 2024 al 31 de enero del 2025, según se resume en el siguiente cronograma:

Plan de Implementación	2024-2025													
	Q2		Q3			Q4			Q1			Q2		
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN
1. Lanzamiento proyecto: primer evento														
2. Conformación comité interparticipativo (CIP) y asignación de secretaría técnica														
3. Conformación de subcomisiones de trabajo, asignación de tareas y acuerdo sobre metodología														
4. Arranca segunda fase del trabajo: diagnóstico de diagnósticos y temas para trabajar reformas														
5. Reuniones periódicas del CIP de validación														
6. Definición temas sobre los que deba versar la reforma o reformas propuestas y asignación a cada subcomité de trabajo.														
7. Arranca tercera fase del trabajo: formulación de las propuestas temáticas														
8. Primer evento público: presentación de resultados intermedios														
9. Segundo evento público: presentación informe con propuestas de reforma a la Asamblea Legislativa														
10. Inicia trabajo legislativo y apoyo a la comisión que trabaje los proyectos de ley														

