

# Metamorfosis 2041

Hacia una CCSS centenaria



HD7096  
C139m

Caja Costarricense de Seguro Social  
Metamorfosis 2041: Hacia una CCSS centenaria /  
Caja Costarricense de Seguro Social. -- San José,  
C. R.: CCSS, 2016.  
314 p.; il.; 28 cm.

ISBN: **978-9968-916-62-2**

1. SEGURIDAD SOCIAL. 2. SERVICIOS DE SALUD.  
3. SEGURO DE SALUD. 4. COSTA RICA. I. Título.

Revisión filológica: Rebeca Ramírez Hernández  
Infografías: Xinia Bustamante Castillo  
Dirección editorial: Xinia Bustamante Castillo  
Diseño y Artes finales: M. Luisa Garbanzo Alfaro  
Impresión: AC Servicios Serigráficos  
Primera edición impresa y digital en Costa Rica: noviembre 2016  
Dirección de Comunicación Organizacional, Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)  
2016  
[www.ccss.sa.cr](http://www.ccss.sa.cr)

# La demografía y la seguridad social en Costa Rica

Luis Rosero Bixby Berkeley

## El pacto generacional de solidaridad

Los costarricenses acordaron un pacto tácito de solidaridad entre generaciones, cuando establecieron el sistema de seguridad social en 1941. En este pacto, las generaciones jóvenes transfieren una fracción de su salario a una institución del Estado —la Caja Costarricense de Seguro Social o CCSS— para que esta cuide de la salud de los enfermos y les transfiera una pensión a quienes ya no pueden trabajar por lo avanzado de la edad, principalmente. Antes de este pacto de solidaridad, los déficits del ciclo vital de edades avanzadas o de periodos de enfermedad, eran cubiertos con transferencias familiares y rudimentarios sistemas de preservación de ahorros para los tiempos difíciles (bienes raíces, joyas...), así como por la caridad.

Con el nuevo pacto, las personas jóvenes y vigorosas se obligaron a transferirle al Estado una pequeña fracción de su excedente en las edades superavitarias para que este atienda las necesidades en las edades deficitarias del ciclo económico vital. Este pacto de solidaridad no responde exclusivamente al altruismo de los jóvenes sino que está motivado también por su propio interés, ya que ellos esperan que futuras generaciones también les transfieran recursos cuando así lo necesiten. El pacto exige que haya cierta equidad generacional en los montos de las contribuciones pagadas y las prestaciones recibidas por cada generación; equidad que a su vez depende en buen grado, del balance numérico entre las generaciones; es decir, de la demografía.

En la época en que se estableció la seguridad social, Costa Rica era un país de tan solo 666 mil habitantes, con más de la mitad de niños y jóvenes menores de 20 años de edad, cuyas necesidades eran sufragadas por la familia, principalmente. La principal población beneficiaria de la seguridad social —las personas adultas mayores— representaban solo el 4 % de la población o 26 mil personas. Al jubilarse una persona a los 60 años de edad, tenía una esperanza de vida de 14 años adicionales, y solamente el 45 % de las personas llegaban con vida a la edad de jubilación. La demanda por servicios de salud era predominantemente para atender enfermedades infecciosas agudas de corta duración. El 58 % de las defunciones eran causadas por enfermedades comunicables, como malaria, la tuberculosis y las diarreas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las cifras presentadas son estimaciones para 1940 tomadas de Pérez Brignoli, H. 2010. *La población de Costa Rica 1750-2000. Una historia experimental*. San José, C. R.: EUCR.

Uno de los mayores retos en las primeras décadas de la seguridad social costarricense, fue el ritmo vertiginoso con que tuvo que crecer debido tanto a la explosión demográfica como a la extensión de su cobertura. La población total del país se multiplicó por seis desde la creación del seguro social y en lo que restaba del siglo XX, hasta alcanzar cerca de 4 millones de habitantes en el censo del año 2000; mientras que la población adulta mayor se multiplicó por un factor de ocho para alcanzar las 200 mil personas en ese año. La cobertura de la seguridad social, que según el censo de 1963 había alcanzado el 18 % de la población en sus primeras dos décadas, se incrementó notablemente en las dos décadas siguientes, que fueron las de mayor expansión, para alcanzar 71 % de la población en el censo de 1984. Tanto la población como la cobertura de la seguridad social han continuado su aumento en lo que va del siglo XXI, pero a ritmos más lentos. Costa Rica tiene cerca de 5 millones de habitantes en 2016 y la seguridad social cubre al 86 % de la población, según el censo de 2011<sup>2</sup>.

Otro reto importante para la seguridad social fue el incremento de la esperanza de vida y el cambio en el perfil epidemiológico de la población. Una persona que se jubila en 2016 a la edad de 60 años, se espera que viva en promedio 23,6 años más si es hombre o 26,7 años si es mujer, según las tablas de vida de la Superintendencia de Pensiones (Supén)<sup>3</sup>, casi el doble que la esperanza de vida cuando se estableció la seguridad social. Las enfermedades comunicables, por su parte, pasaron de ser mayoritarias a representar tan solo el 4 % de las defunciones de 2014, con el consiguiente aumento proporcional de las enfermedades crónicas, mucho más costosas de atender.

Aunque los retos mencionados --rápido crecimiento de la población y elevación de los costos de atención de patologías más complejas-- fueron formidables, la recaudación de aportes a la seguridad social también creció sustancialmente en estas décadas, lo que permitió el financiamiento de la expansión. Pero esta situación benigna está cambiando rápidamente, a consecuencia de modificaciones en el balance generacional. Para visualizar este punto, primero conviene determinar cómo opera el ciclo económico vital en las finanzas de la seguridad social costarricense.

## El ciclo económico vital en las finanzas de la seguridad social: ¿Quién paga y quién se beneficia?

Los trabajadores aportan a la CCSS en proporción a su ingreso laboral, y personas de todas las edades y condiciones laborales reciben prestaciones, aunque en mayor medida las personas adultas mayores. La gráfica 1 ilustra la situación para 2013<sup>4</sup>. En la parte A de la gráfica se muestra lo que un costarricense promedio paga y recibe de la seguridad social en cada edad. De los 20 a los 55 años de edad, los costarricenses aportan más de lo que reciben de la CCSS, hay un superávit; mientras que en las edades restantes sucede lo contrario: tiene lugar el déficit del ciclo vital. Por ejemplo, las personas de 35 años de edad aportan ₡910 mil anuales y reciben ₡260 mil en prestaciones; es decir, generan un superávit a la CCSS de ₡650 mil. En contraste, las personas de 80 años de edad aportan prácticamente cero y reciben prestaciones por casi ₡2 millones, ₡800 mil en servicios de salud y ₡ 1,1 millón en pensiones<sup>5</sup>. Los excedentes de las personas de entre 20 y 55 años cubren el déficit de los mayores (y también el déficit más pequeño de niños y adolescentes que reciben servicios de salud). Es el pacto generacional en acción.

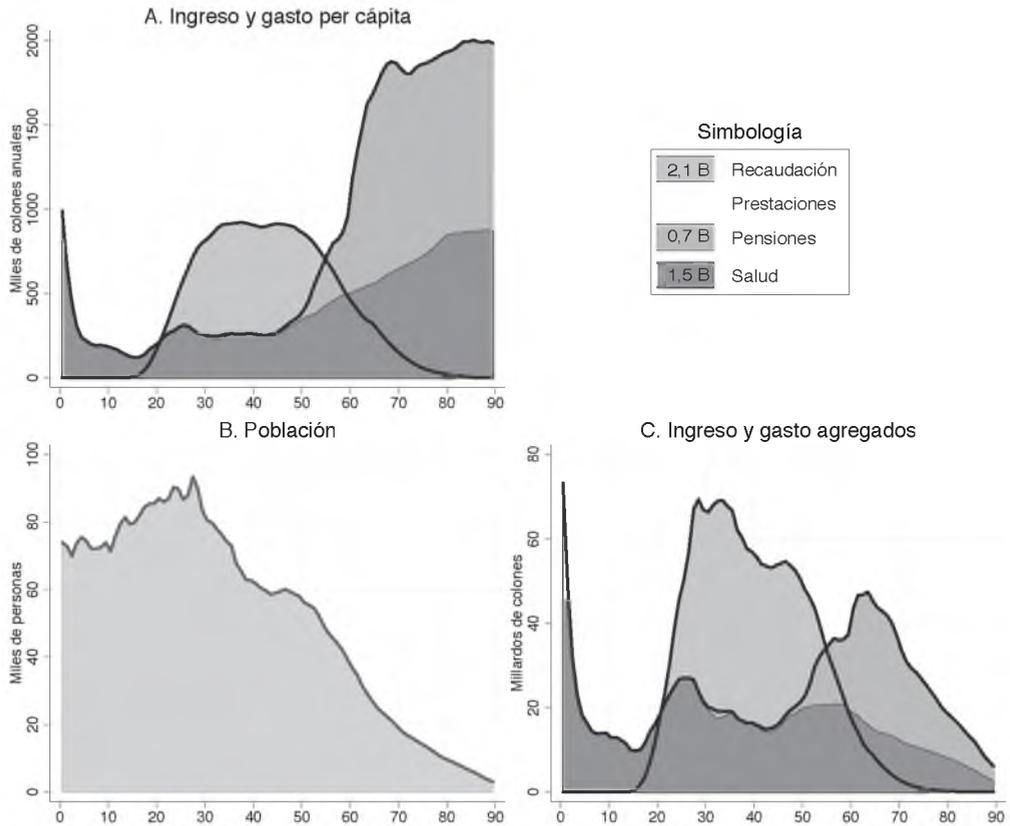
2 Los datos censales, las estadísticas vitales y las estimaciones y proyecciones de población provienen de la página web del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la UCR, consultada el 29 de junio de 2016: <http://censos.ccp.ucr.ac.cr>.

3 Sitio web de Supén consultado el 29 de junio de 2016: <https://www.supen.fi.cr/tablas-de-vida>.

4 Estimaciones efectuadas con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares 2013-14 del INEC, ajustada a las cuentas nacionales de 2013 del Banco Central de Costa Rica y siguiendo la metodología que se muestra en: United Nations Population Division. 2013. *National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analysing the Generational Economy*. Nueva York: Publicación de las Naciones Unidas N. E.13.XIII.6

5 Nótese que estos son valores per cápita para toda la población de la edad respectiva, incluyendo no asegurados y asegurados familiares que aportan cero.

**Gráfica 1. Ingreso y gasto de la seguridad social por edad. Costa Rica, 2013**



Fuente: elaboración del autor.

La demografía en este análisis está representada por la curva de población por edad de la parte B de la gráfica. Esta curva refleja en gran medida, la de los nacimientos en el tiempo, pero con el orden invertido. La población de edad cero corresponde a los nacimientos en el año más reciente. El pico de población con 27 años de edad en 2013, corresponde al pico máximo de 86 000 nacimientos que tuvo lugar en 1985, más la inmigración de jóvenes.

El efecto de la demografía se evidencia en las curvas de ingresos y gastos agregados que se muestran en la parte C de la gráfica 1, obtenidas multiplicando los valores per cápita por la población. Estas curvas agregadas muestran la situación financiera de la seguridad social en su conjunto. La suma de los agregados para todas las edades se muestra en billones (millones de millones) de colones en la leyenda de la gráfica. Los aportes a la seguridad social en 2013, fueron  $\text{C}2,1$  billones y las prestaciones a la población ascendieron a  $\text{C}2,2$  billones: 1,5 en servicios de salud y 0,7 en pensiones. El excedente de edades centrales fue ligeramente insuficiente para cubrir los déficits por lo que la CCSS tuvo que echar mano a sus reservas en el año de estudio.

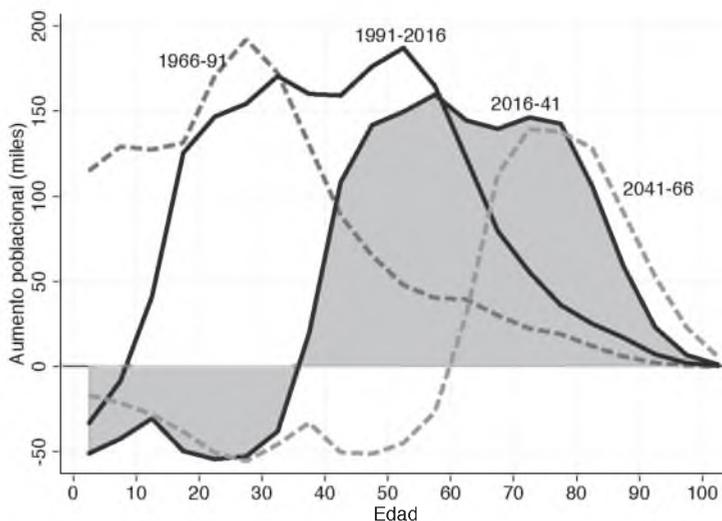
El perfil de las curvas de ingresos y gastos cambia sustancialmente cuando se pasa de valores per cápita a agregados; es decir, por efecto de la demografía. El déficit de edades mayores pierde importancia en tanto que el déficit de la niñez (y el superávit intermedio) cobra mayor importancia relativa. Este cambio se debe a que las personas adultas mayores son mucho menos numerosas que las personas jóvenes y que los niños. Alteraciones en este balance generacional, ciertamente modificarán los agregados financieros de la seguridad social, como se muestra a continuación.

## El cambiante balance demográfico entre generaciones

La disminución de la natalidad está alterando profundamente la forma de la pirámide por edades de la población. Inicialmente redujo la base de la pirámide para luego ensanchar su sección intermedia y, más adelante, darle una forma rectangular, típica de las poblaciones envejecidas. La proporción de población menor de 20 años de edad pasó de ser el 57 % en 1966 a 31 % en 2016. La de 20 a 64 años de edad aumentó su importancia de 40 % a 61 % en estos 50 años, en tanto que las personas adultas mayores ganaron en importancia demográfica, pero en un grado menor: de 4 % a 8 %. En el futuro, sin embargo, son las personas adultas mayores el grupo que más aumentará su importancia relativa. La población de 65 años de edad o más, pasará a ser el 17 % en el 2041 y el 27 % en el 2066 o 1,7 millones de los 6,2 millones que probablemente tendrá Costa Rica en ese último año.

Una forma de visualizar el cambio en la composición por edades y en el balance entre generaciones, es observando el aumento poblacional en las distintas edades. La gráfica 2 muestra el aumento de la población en cada grupo de edad de cinco años para cuatro lapsos de 25 años. El área sombreada muestra los aumentos esperados para los próximos 25 años; es decir, de 2016 a 2041. Mientras la población en edades menores de 35 años de edad va a disminuir en aproximadamente 50 000 personas en cada grupo quinquenal de edad, la población de 45 a 80 años de edad va a aumentar en aproximadamente 150 000 en cada grupo quinquenal.

**Gráfica 2. Crecimiento de la población por edad en periodos de 25 años. Costa Rica 1966-2066**



Fuente: elaboración del autor.

La curva de crecimiento por edad esperada para los próximos 25 años es sustancialmente distinta a la curva del cuarto de siglo previo (1991-2016). En los 25 años previos a 2016, el aumento poblacional mayor tuvo lugar en edades de 20 a 60 años, con incrementos del orden de 150 000 personas en cada grupo quinquenal. El grupo de 30 a 35 años de edad (que es uno de los más productivos en el ciclo económico vital) ilustra de manera dramática lo que está ocurriendo. En este grupo de edad, en el que había 260 000 personas en 1991, se registró un aumento de 170 000 personas entre 1991 y 2016, mientras que en los 25 años venideros se espera una disminución de 40 000 personas. Dado que las personas en esta edad son contribuyentes netos a la seguridad social, su aumento fue muy ventajoso para las finanzas de la CCSS, mientras que su inminente disminución será perjudicial.

En general, la curva de aumento poblacional por edad de la gráfica 2 se está desplazando hacia las edades mayores a la derecha. En el no tan lejano periodo de 2041 a 2066, solo aumentará la población adulta mayor –que es la que mayores prestaciones demanda– mientras que en todas las edades jóvenes –los aportantes al sistema– tendrán lugar disminuciones.

## Vienen tiempos difíciles para las finanzas de la seguridad social

Las implicaciones para la seguridad social de la desigual dinámica demográfica en las distintas edades descritas en la gráfica 2, pueden cuantificarse computando el aumento o disminución en la recaudación de aportes y en la demanda de prestaciones inducidos por el cambio demográfico, exclusivamente. Es decir, manteniendo constantes las curvas per cápita de ingresos y gastos que se mostraron en la parte A de la gráfica 1 y simulando los ingresos y gastos agregados de la parte B de la gráfica, pero con poblaciones por edad en distintos puntos en el tiempo. La tabla 1 resume los escenarios resultantes de esta simulación en la que el único cambio es la población por edad. La tabla muestra el crecimiento porcentual de la recaudación de aportes y gasto en prestaciones en cuatro periodos de 25 años, dos en el pasado y dos hacia el futuro.

**Cuadro 1. Crecimiento demográfico de ingresos y gastos de la seguridad social en Costa Rica, en periodos de 25 años**

Concepto	1966-1991	1991-2016	2016-2041	2041-2066
Recaudación	156 %	94 %	21 %	-8 %
Prestaciones				
<b>Total</b>	<b>106 %</b>	<b>89 %</b>	<b>68 %</b>	<b>31 %</b>
Salud	96 %	67 %	42 %	19 %
Pensiones	144 %	161 %	123 %	47 %

Fuente: estimación del autor

Según esta simulación, la demografía fue muy favorable para la seguridad social en los 25 años entre 1966 y 1991. Aunque el aumento de la demanda de prestaciones fue considerable, ya que más que se duplicó (106 %), el aumento de la recaudación de aportes fue aún mayor (156 %). Nótese que estos crecimientos son valores teóricos que estiman el efecto del crecimiento de la población en las distintas edades; los crecimientos reales fueron ciertamente mayores, dado el ya mencionado incremento extraordinario en la cobertura de la seguridad social, que ocurrió en esos años.

En los 25 años más recientes (1991-2016), la demografía ha causado aumentos similares en la recaudación (94 %) y en el valor de las prestaciones (89 %); es decir, ha sido un factor esencialmente neutro para las finanzas de la CCSS. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre el seguro de salud y el de pensiones. El de salud creció bastante menos que la recaudación de aportes (67 % frente a 94 %), por lo que puede decirse que continuó disfrutando de una bonanza demográfica. En contraste, la demanda de pensiones creció mucho más rápido (161 %) que la recaudación.

En los próximos 25 años (periodo 2016-2041), el aumento de la base demográfica de aportantes a la seguridad social será solamente de 21 %, menos que la tercera parte del aumento en la demanda de prestaciones (68 %). El crecimiento de la demanda de prestaciones va a ser particularmente crítico para el sistema de pensiones que crecerá (123 %) seis veces más que la recaudación. La demanda del seguro de salud crecerá el doble (42 %) que la recaudación.

Y las condiciones adversas de la demografía empeorarán en los 25 años subsiguientes (periodo 2041-2066), en los que se proyecta una contracción en la base de aportantes del 8 %, mientras que la demanda por prestaciones seguirá aumentando.

## Conclusión

El pacto de solidaridad generacional que estableció la seguridad social en Costa Rica funcionó bastante bien en sus primeros 75 años. Se lograron índices como la esperanza de vida o la cobertura de la seguridad social que ubican a la población costarricense entre las más desarrolladas del planeta. La demografía contribuyó al éxito del sistema de seguridad social costarricense, especialmente en las décadas de 1970 y 1980. El crecimiento de la base demográfica de aportantes fue mucho más rápido que el crecimiento de la demanda de prestaciones. Pero esa bonanza demográfica es cosa del pasado. La seguridad social costarricense afrontará condiciones demográficas cada vez más adversas. El crecimiento de la población aportante será una fracción cada vez más pequeña del crecimiento de la demanda. Aunque la situación es y será especialmente difícil para el régimen de pensiones, el seguro de salud también enfrentará dinámicas poblacionales adversas.

El pacto de solidaridad parece ser insostenible en el futuro. Requerirá ajustes importantes<sup>6</sup>, ya sea por el lado de los beneficios que ofrece o por el de los aportes que recauda, así como acciones para contener costos y mejorar la eficacia. Tales ajustes deben necesariamente procurar cierto grado de equidad generacional, pues en caso contrario las generaciones perdedoras no apoyarán un pacto que los perjudica.

---

6 Ajustes obvios y de gran impacto son, entre otros, que las personas adultas mayores que puedan hacerlo contribuyan al sistema, incremento de la edad de retiro y eliminación de pensiones a edades preretiro. Rosero-Bixby, L. y Jiménez-Fontana, P. 2012. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal de Costa Rica*. San José: EUCR. Digital: <http://ccp.ucr.ac.cr/noticias/retosyopportunidades.html>