

**IMPROCEDENTE
NUEVA LEY DE PENSIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL¹**

Funcionarios Oficina de Contraloría, UCR*

La Ley No.7531 es improcedente por su trámite (I) y por su contenido (II), principalmente por lo siguiente:

I. EN RELACIÓN CON EL TRAMITE:

Pese a tratarse de una modificación a un Régimen de Pensiones que afecta a todo el sector educativo nacional y constituirse en una reforma integral y significativa de una Ley que con sus reformas mantenía principios y procedimientos que han evolucionado desde fines del siglo pasado, se utilizó un trámite excepcional en detrimento de sanos principios legislativos, que promueven la transparencia, el análisis profundo y la posibilidad de enriquecer y retroalimentar el proceso de formulación de leyes con el aporte de la comunidad nacional. Esto se evidencia por lo siguiente:

1. *No se divulgó previamente y con suficiente antelación el proyecto de ley para conocimiento y análisis de la comunidad nacional.*

El proyecto de ley se publicó en el Alcance No 25 de la Gaceta No. 127 del día 5 de julio de 1995, incluyéndose en la agenda del Plenario en ese mismo día. Nótese que no se dio ni siquiera un plazo prudencial para que el documento fuera recibido por las instancias o personas interesadas.

2. *No se envió el proyecto para su estudio, análisis, discusión y dictamen por parte de las comisiones respectivas de la Asamblea Legislativa.*

Este proyecto fue recibido en la Asamblea Legislativa el día 4 de Julio de 1995, se omitió su traslado a la comisión respectiva, ya que ese mismo día, en sesión No.35 se conoció y fue APROBADA una moción de los Diputados Aragón Barquero, Villanueva Monge y Trejos Salas, que dice: "PARA QUE SE DISPENSE DE TODOS LOS TRAMITES REGLAMENTARIOS EL PROYECTO DE REFORMA INTEGRAL AL RÉGIMEN DEFENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO".

¹ Carta abierta enviada a los Señores Diputados, de fecha 3 de agosto de 1995.

* Donato Gutiérrez P., Zaida Araya V., Jorge López R., Osear Víquez H., Glenn Sittenfiel J., Warnes Cascante S., Alfonso Zúñiga S., Gerardo Quesada M., José Alb. Acuña C., y Miguel Chacón A.

3. *No se dio audiencia a las principales instancias afectadas.*

A pesar de que con los cambios incluidos en el proyecto de ley se afectaban directamente los intereses del Magisterio Nacional no se dio oportunidad, en el seno legislativo, a que las Instituciones y Organizaciones gremiales respectivas expusieran sus puntos de vista, esto pese a que se presentaron solicitudes concretas, tales como;

- a. Solicitud de audiencia de la ANDE con fecha 7 de Julio de 1995, aduciendo el derecho a ser escuchados en nombre de sus 34.000 asociados. (Folio 521 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa).
- b. Solicitud de audiencia de la Universidad Nacional, fundamentada en la normativa constitucional (artículos 88 y 190) que obliga a la Asamblea Legislativa a oír previamente la opinión de las Universidades Estatales e Instituciones Autónomas, sobre los proyectos que le afecten. Racsagrama -viaracsa 1729- del 5 de julio de 1995. (Folio 491 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa).
- c. Solicitud de audiencia de la Universidad de Costa Rica , y petición para que se consideraran tres documentos de análisis sobre el tema elaborados por grupos universitarios, según oficio N.R2873-95 del 5 de julio de 1995. (Folios 495 y 496 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa).
- d. Solicitud de los integrantes del Frente de Organizaciones Magisteriales (FOM), de integrar una Comisión con representantes de la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo y el Magisterio Nacional, con el fin de elaborar un proyecto alternativo a la propuesta de reforma presentada por el Gobierno. (Folio 519 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa).

4. *Se utilizó mecanismos excepcionales en la agenda para acelerar los procesos de estudio y aprobación de proyectos de ley:*

Para la votación en primer debate del proyecto, se presentó y aprobó una moción para que se dispensara la lectura del mismo en el plenario de la Asamblea. (Acta sesión plenaria No.37 del 6 de julio de 1995). Además, en la sesión plenaria No.37 del 6 de julio de 1995, los Diputados Aragón Barquero, Villanueva Monge, Trejos Salas y Brenes Castillo, presentaron moción de orden para habilitar los días viernes 7, sábado 8 y domingo 9 de julio, y el lunes 10 de julio a partir de las 00:05 horas, para que el Plenario sesione y conozca varios asuntos, incluyendo la Reforma integral de la ley de pensiones

y jubilaciones del Magisterio Nacional. (Folio 138 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa).

II. EN RELACIÓN CON EL CONTENIDO:

En la motivación del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, se resalta la tradición y la voluntad política del pueblo de Costa Rica de fortalecer el sector educativo, y por ende la necesidad de "... introducir una serie de modificaciones al Régimen de pensiones, con el fin de garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, al mismo tiempo que se asegure una protección adecuada a todos los educadores...". (Folio 7 del expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa). Sin embargo, el contenido de la Ley 7531 no garantiza estos preceptos por lo siguiente:

1. *La ley no garantiza la estabilidad y permanencia del Fondo de pensiones del Magisterio Nacional.*

En el documento de motivación de la Ley, presentado a la Asamblea Legislativa se indica que las reformas no logran resolver el problema deficitario, financiero y actuarial del régimen. De hecho en el documento de motivación al proyecto de Ley el Gobierno indica; "...que debido a la gran magnitud del desequilibrio financiero y aduanal que enfrenta el actual régimen transitorio de reparto del Magisterio (leyes 2248 y 7268), la propuesta pretende reducir la brecha deficitaria existente y detener su tendencia explosiva, puesto que para eliminarla en su totalidad sería preciso ajustar las cotizaciones a niveles sumamente elevados así como restringir fuertemente el perfil de beneficios". (Folio 7 y 8, expediente No.12.329 de la Asamblea Legislativa). Esta situación menoscaba el propósito enunciado en la propuesta del Gobierno sobre la sostenibilidad del régimen y la protección de los educadores. (Folio 7, expediente No-12.329 de la Asamblea Legislativa); puesto que para ello evidentemente es necesario que la Ley prevea el equilibrio financiero y actuarial para garantizar la estabilidad del régimen, al respecto es importante que se revise el Voto No. 1925-91 de la Sala Constitucional. El equilibrio debe lograrse por medio de la cotización obrera, patronal y del Estado establecida en el artículo 73 de la Constitución Política y otro tipo de ingresos si fuere necesario; en el caso del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, en el artículo 32 de su reglamento se indica: "d) El producto de las inversiones de fondos de reserva, e) Otros ingresos que pudieran captarse y las donaciones".

Sin embargo, efectivamente coincidimos con el Gobierno en que el equilibrio actuarial y financiero del Fondo de Pensiones, no está garantizado con esta Ley, más bien la situación tiende a agravarse por lo siguiente:

a. Para el Régimen transitorio de reparto, que es donde se ubican la gran mayoría de los funcionarios activos y los pensionados actuales, el Gobierno no asume su cotización como Estado ni se especifica tampoco la cuota patronal, dejando el financiamiento de este régimen principalmente a la cotización obrera- (Artículo 70, Ley 753D- Ello va en detrimento del artículo 73 de la Constitución Política, rema sobre el cual ya se ha pronunciado la Sala Constitucional (Voto No.846-92).

b. El Estado, según la nueva Ley, no asume la responsabilidad por el faltante inicial, ni los que se generen con la aplicación de la misma. Se indica en el artículo 94 de esta ley y en relación con el Régimen transitorio de reparto, que el equilibrio financiero se llevará a cabo con ajustes internos a la estructura del Régimen, o sea con el aumento de la cotización del funcionario o con el deterioro de los beneficios, todo a criterio del Poder Ejecutivo. Delegación que es cuestionable a la luz del artículo 9 de la Constitución Política y al artículo 124 de la Ley General de Administración Pública.

c. El hecho de que la cotización de los funcionarios activos menores de 30 años o que fueron nombrados a partir de julio de 1992, pasaron a formar un fondo independiente, rompiendo el esquema solidario establecido en cuanto a que las contribuciones de las nuevas generaciones de educadores ayudaban a financiar las pensiones de las viejas generaciones de educadores.

d. Las condiciones dadas causará que un grupo importante de funcionarios acelere sus trámites de pensión para acogerse al transitorio de dieciocho meses. Artículo 2.

e. Por tratarse el Régimen de reparto de un régimen transitorio (artículo 29), no existe la posibilidad de ingreso de nuevos contribuyentes, y los actuales activos paulatinamente se irán pensionando. De esta forma evidentemente la situación financiera del régimen, que de por sí inicia con un faltante, tenderá a agravarse.

En consecuencia, es evidente que esta Ley no garantiza la estabilidad financiera y actuarial del Régimen transitorio de reparto, esta situación, a todas luces contraviene el fin social del régimen e inevitablemente provoca el retiro gradual de sus afiliados.

Este proceso se concreta con el aumento inicial del costo de la cotización y deterioro de los beneficios que contempla la nueva Ley, lo que sumado a las normas

incluidas para promover y regular el traslado de los funcionarios al régimen de la Caja Costarricense del Seguro Social (artículos 31, 32 y 33), motivan a que un primer grupo de funcionarios con pocos años de servicio y salarios superiores al promedio, opten por salir del Régimen transitorio de reparto, incrementando el desequilibrio financiero.

Este desajuste financiero, sumado al déficit que arrastra el régimen y al desfinanciamiento que generan algunas de las medidas incluidas en la ley, que comentamos anteriormente, incrementa el desequilibrio financiero y actuarial del régimen. Lo cual según el artículo 94 faculta al Poder Ejecutivo a aumentar la cotización obrera o disminuir los beneficios; que al aplicarse provocaría que un nuevo grupo de educadores se vean obligados a salir del Régimen y así sucesivamente, puesto que en la Ley no se establece ningún límite al aumento de la cotización del trabajador ni al deterioro de sus beneficios.

2. El Estado no asume su responsabilidad en el manejo del Fondo de pensiones del Magisterio Nacional.

Evidentemente, el fondo de pensiones del Magisterio Nacional, presenta un desequilibrio financiero y actuarial, el cual se agrava con las medidas incluidas en esta ley. Esto especialmente en el Régimen transitorio de reparto, en el cual no se contempla la cotización del Estado ni del Patrono, ni se establece explícitamente que el Estado asuma su responsabilidad por el faltante inicial y los faltantes que se van a generar por la aplicación de la misma, (artículo 94).

Esta posición debe ser revisada a la luz de los siguientes aspectos:

- a. La función social que cumple este régimen de acuerdo con el artículo 75 de la Constitución Política.
- b. El fortalecimiento de la educación ha sido uno de los pilares sobre el cual se ha desarrollado nuestro país y ha sido ratificado en diferentes períodos de nuestra historia por los pensadores y gobernantes visionarios.
- c. En materia de pensiones, este sentir costarricense se ha cristalizado manteniendo desde fines del siglo pasado un régimen específico adecuado a las particularidades de la función de los educadores, el cual ha sido normalizado entre otros por el antiguo Código de Educación, la Ley de Pensiones de Maestros y Profesores de 1923, la reforma general de 1944, la Ley de Pensiones del Magisterio Nacional de 1958 y la Ley 7268 Reforma integral de la Ley de

Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, número 2248 del 5 de septiembre de 1958 y sus reformas.

d. En la Ley 2248 del 5 de septiembre de 1958 y sus reformas, se estableció un fondo de reserva donde se iban a ahorrar y capitalizar los excedentes que generaba el sistema, lo cual era predecible en las primeras décadas en que funcionaría el régimen. No obstante, de acuerdo con el documento Sinóptico de cifras del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (1950-1994), preparado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional con la colaboración del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, se ratifica que el fondo no se conformó con todos los excedentes que se generaron, principalmente porque el Estado se limitó a agregar a la cotización obrera, el monto necesario para completar el gasto anual por las pensiones y no lo que realmente le correspondía por su cuota como Estado y como patrono.

e. Desde la creación de la Ley 2248 de 1958, se cargó al sistema el costo de los ya pensionados y jubilados del Código de educación y otras leyes, sin que exista evidencia de que se tomaran las medidas necesarias para garantizar el equilibrio financiero del fondo.

f. En la Asamblea Legislativa se aprobaron, sin considerar el equilibrio financiero, varias reformas parciales a la Ley 2248, que mejoraron los beneficios y ampliaron la cobertura del régimen a grupos de personas que no necesariamente dedicaron su vida a la educación, e incluso creando las famosas "pensiones de lujo" que tanto daño han hecho a este régimen.

3. Con este Régimen de pensiones no se garantiza a los educadores una pensión digna a un costo accesible.

En la nueva ley, se tomaron disposiciones que atenían contra el objetivo principal de cualquier régimen de pensiones, que es brindar un respaldo económico a los trabajadores, para que éstos y sus dependientes logren vivir dignamente, una vez que han cumplido su ciclo de vida laboral. Lo anterior, respaldado por nuestra Constitución Política en su artículo 73 y por diversos Convenios Internacionales que respaldan este derecho humano, tales como el Tratado Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación, que en su artículo 71, establece que los estados signatarios garantizarán una: "...4} Jubilación decorosa al final de la carrera o por motivos de enfermedad que incapacite para el ejercicio del magisterio, periódicamente ajustable y exenta de

limitaciones por razones de patrimonio, de acuerdo con la legislación especial que para el efecto se dicte, dada la naturaleza de la profesión".

Este derecho para los trabajadores de la educación en su régimen específico, se ve menoscabado por lo siguiente:

a. Se incrementa sustancialmente la cotización obrera (artículo 70, Ley 7531) y se deterioran los beneficios ofrecidos por el régimen (artículo 43 y otros), y se deja abierta la posibilidad de seguir aumentando la cotización o disminuyendo los beneficios, a criterio del Poder Ejecutivo en consideración con estudios aduanales sobre el patrimonio del régimen (artículo 94, para el Régimen Transitorio de Reparto). Lo anterior, sin ningún límite y con el agravante de la inestabilidad financiera del régimen, según lo expuesto en este apartado en el punto 1, sobre estabilidad y permanencia del Fondo de Pensiones del Magisterio Nacional.

b. Con esta Ley (7531) se suprimieron las disposiciones que contenía el régimen (Ley 7268, artículo 9) y que garantizaban una pensión mínima, independientemente de los cálculos de tipo financiero y actuarial, tal y como también lo establece el Régimen general de pensiones por vejez e invalidez de la Caja Costarricense del Seguro Social, en el artículo 29 de su reglamento.

c. Pese a que nuestra Constitución Política protege los derechos adquiridos, se establece en el artículo 2 de la Ley 7531 un deterioro a las pensiones ya asignadas a maestros, profesores y trabajadores de la educación, ya que se incrementa el porcentaje de cotización obrera (artículo 70) y peor aún quedan también sujetas a los cambios que considere el Poder Ejecutivo de acuerdo con sus nuevas potestades incluidas en el artículo 94.

4. *Consolidación y creación de injusticias con la nueva Ley*

a. *Contribución y aportes al régimen de los "Pensionados de lujo".*

De acuerdo con las modificaciones a la cotización básica de los pensionados (artículo 70) y a la contribución especial que deben pagar los pensionados que excedan el monto máximo de pensión establecido en la Ley (artículo 71), paradójicamente con esta nueva Ley, le disminuyen proporcionalmente su aporte al régimen, en relación con los activos y los pensionados con prestaciones menores al monto máximo. Lo anterior, se debe a que con la nueva ley se exonera la cotización después del monto máximo de pensión- (Artículo 70 y 44),

Al respecto es también incomprensible que los funcionarios activos que ganan actualmente más del tope establecido, <t315.845,00 (artículo 44) de acuerdo con la nueva ley, podrán optar a una pensión que sería aproximadamente un 51%,1 o sea <r 160.700,00. Mientras que a los actuales pensionados cuyo monto excede el tope establecido, se les beneficia amortiguando el efecto de la contribución especial establecida en el artículo 71. De tal forma que, además de protegerle el tope máximo completo de €315.845,00, le protege por medio de una escala el excedente (artículo 71), haciendo posible, que este Régimen siga soportando erogaciones cuantiosas por las pensiones asignadas.

Estimación realizada considerando una inflación anual del 15% y un crecimiento vegetativo del 6%, y deduciendo la cotización y el impuesto sobre la renta.

b. *Excepción parcial del aporte solidario a los funcionarios activos con salarios superiores al tope máximo establecido.*

Por las mismas razones expuestas en el punto anterior, los funcionarios activos con salarios superiores al tope máximo de pensión establecido (artículo 44), actualmente es de d:315.845,00, están exonerados de contribuir solidariamente al régimen en lo que exceda su salario de este monto.

c. *Aporte patronal de las Instituciones de Educación Privada.*

Como se indicó en el párrafo tercero del punto No.I, en el Régimen transitorio de reparto no se especifica cuál es el aporte patronal; esta situación no sólo rige para el Estado como patrono sino que también exime de esta cotización patronal a las instituciones de educación privada.

d. *Cotización mínima.*

No se establece un monto mínimo de cotización para contribuir solidariamente al régimen y así evitar, en alguna medida, la posibilidad de que algunos centros educativos reporten salarios inferiores a los que realmente devengan los trabajadores, aumentándolos únicamente en el período que se considera para el cálculo de la pensión. Esta situación sí la establece el Reglamento de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, artículo 34.

e. *Principio "indubio pro operario"*

En las relaciones laborales y fundamentado en nuestro Código de Trabajo, se aplica el principio de que en caso de duda, se favorece al trabajador. Sin embargo, en la nueva Ley, en el artículo 29 se especifica que la interpretación de las normas para el Régimen transitorio de reparto "En caso de duda, se aplicará o interpretará en favor del Régimen y no en favor del pensionado o del funcionario pretendiente..."

III. REFLEXIÓN

Nuestro país evidentemente requiere transformaciones que le permitan enfrentar mejor los nuevos desafíos que le presenta el entorno, y superar valientemente algunas debilidades que se han venido arrastrando desde hace varias décadas. Existe plena conciencia por parte de los costarricenses de la situación que vivimos y al igual que en otras oportunidades difíciles en la vida de nuestra Patria, estamos seguros que con el sentido social y solidario que nos ha caracterizado, y nuestras tradicionales formas democráticas de tomar decisiones y resolver conflictos, nos permitirán salir adelante.

Por ello, señores Diputados les rogamos con todo respeto, que revisen las decisiones que se han tomado en los últimos días en relación con el importante tema de las pensiones y de otros de igual o mayor relevancia para el futuro de nuestro país, con el fin de que se abra un espacio para que las tradiciones y prioridades que nos han caracterizado priven en la definición del rumbo que debe tomar nuestra querida Costa Rica.