

# IMPACTO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES AL RÉGIMEN DE IVM DE LA CCSS



## PROPUESTAS DE INCIDENCIA SINDICAL SOBRE LAS REFORMAS Y FORTALECIMIENTO DE LA CCSS EN SU RÉGIMEN DE IVM

M.Sc. Rocío Alfaro Molina



# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	3
<b>Impacto de las reformas neoliberales al régimen de IVM de la CCSS</b>	5
Introducción	6
Generalidades del sistema de pensiones de la CCSS	7
Las condiciones que afectan el IVM: Cambios demográficos:	12
Condiciones laborales	16
La aplicación de las reformas neoliberales	25
Reformas neoliberales y desfinanciamiento de la CCSS	28
Políticas neoliberales: déficit y política fiscal regresiva	34
Reformas recientes en el marco de la crisis	42
Comentarios finales	45
Fuentes consultadas	47
<b>Propuestas de incidencia sindical sobre las reformas y fortalecimiento de la CCSS, en su régimen de IVM</b>	51
Introducción	52

Propuestas impulsadas desde el movimiento sindical	56
Participación democrática y restablecimiento del pacto social fundante del IVM	58
Sobre el modelo general y la perspectiva estratégica	59
Sostenibilidad financiera del régimen de IVM	60
Inversión para elevar el rendimiento de los fondos IVM	63
Propuesta de monetarización de la deuda del estado con la CCSS	65
Ampliación de la cobertura y aspiración a real universalización	67
Rechazo a propuestas que adversan o contradicen los principios solidarios y de justicia social que nutren la seguridad social	71
Palabras finales... ¡para reiniciar!	76
Fuentes consultadas	80

# PRESENTACIÓN

Los documentos que integran esta publicación buscan retratar los efectos reales y concretos que han tenido las políticas neoliberales sobre el sistema de seguridad social de Costa Rica, particularmente sobre el sistema de pensiones (régimen de Invalidez, Vejez y Muerte IVM), lo que se ha expresado en una contra-reforma social que ha debilitado los derechos laborales y la calidad de vida de toda la población, derechos que fueron ganados originalmente con la activa participación del movimiento sindical.

Así mismo, buscan visibilizar y sistematizar las propuestas que, de forma responsable, se han promovido desde el movimiento sindical articulado con otras expresiones del movimiento popular costarricense.

Los objetivos que persigue esta publicación son los de generar un material práctico, de fácil comprensión y divulgación, para fortalecer la presencia, el diálogo y la incidencia del movimiento sindical en los más importantes debates sobre las políticas de protección social, promoviendo reformas centradas en los derechos laborales, que reviertan las tendencias a la informalización, desregulación y pauperización de la fuerza de trabajo.

Las investigaciones base han sido financiadas por la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) en el marco del Proyecto de cooperación con la Olof Palme International Center (OPC) de Suecia “Inequidad, Pobreza y el camino para la seguridad social”, con la participación de las centrales sindicales costarricenses Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) y Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC).

*Fanny Sequeira Mata*

Secretaria General

Confederación de Trabajadores Rerum Novarum CTRN

*Olman Chinchilla Hernández*

Presidente

Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses CMTC

# **ESTUDIO 1:**

## **IMPACTO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES AL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL**

**M.Sc. Rocío Alfaro Molina<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Rocío Alfaro Molina es filósofa por la Universidad de Costa Rica UCR y científica social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Es docente universitaria, ha sido asesora legislativa y asesora sindical, así como educadora popular.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento es una breve contribución para el análisis del impacto de las recientes reformas políticas y económicas sobre el régimen de pensiones (IVM) de la Caja Costarricense de Seguridad Social.

Tiene como objetivo mejorar la comprensión del funcionamiento y la relevancia de este régimen de pensiones en la dinámica del bienestar, protección, calidad de vida, derechos y seguridad social de la población del país.

Así mismo, busca dimensionar como afectan la estabilidad financiera y la capacidad de cumplir con las metas sociales propuestas por el IVM, tanto las medidas directamente establecidas para el financiamiento de la CCSS, como las de carácter nacional, que modifican la situación económica y laboral de Costa Rica.

Se pretende que este texto sea una herramienta para facilitar la interlocución de las organizaciones de las y los trabajadores, con las autoridades institucionales, el gobierno y la población, para construir colectivamente las mejores soluciones para fortalecer la seguridad social.

## **GENERALIDADES DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA CCSS**

Una de las particularidades de la historia de Costa Rica es el éxito y la profundidad de las reformas sociales de la década de los años 40 del siglo XX, con el que se marcó el estilo de desarrollo que le diferenció sustancialmente del resto de procesos centroamericanos.

El contexto y origen que posibilitó este proceso histórico, sin embargo, no es tan distinto a lo vivido por el resto de la región, sino por la forma en la que se resolvió la conflictividad del momento, generada por la presión de las ideas de raíces comunista y socialista sobre los intereses de las oligarquías y nacientes burguesías nacionales.

El caso costarricense es la consecuencia de un reformismo de carácter inicialmente anticomunista que optó por la reforma social como estrategia para intentar limitar el avance del Partido Comunista, tomando algunas de sus banderas principales para aplicarlas de forma controlada (Molina, 2009). Posteriormente se produjo una combinación inusual de alianzas, que dieron como resultado el mantenimiento de estas reformas iniciales y su ampliación a otras áreas de desarrollo, tomando un carácter más bien socialista o socialdemócrata, cuyo despliegue histórico en las décadas siguientes produjeron lo que se reconoce como un Estado Social de Derecho.



La principal reforma de la época, que marca el resto de las instituciones y legislación creadas, es la asociada a la seguridad social (que incluye derechos laborales y acceso a la salud), y la institución insignia de este proceso es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

La CCSS se crea el 1 de noviembre de 1942, mediante la Ley N°17, y es en 1943 que la misma se modifica para constituirse en una Institución Autónoma del Estado, cuyo objetivo fundamental es la atención médica de la población asalariada, mediante un sistema de financiación tripartita (Estado, patronos y personas trabajadoras).

La inclusión de un seguro de pensiones se dio hasta 1947, abarcando inicialmente solo población trabajadora de algunos sectores del Estado, y se fue ampliando su cobertura por gremios de forma paulatina, hasta alcanzar una visión de protección general con aspiración a ser universal en 1971 (incluyendo personas trabajadoras con contratos ocasionales o de temporada).

En 1975 el sistema de pensiones abarca a personas trabajadoras del agro y se crea el régimen no contributivo para proteger a la población más vulnerable.

El sistema de pensiones de la CCSS es el segundo pilar en la estructura de la CCSS, ahora denominado régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Tiene un

formato de organización financiera por capitalización colectiva, en la que se aporta a un fondo común a lo largo de la vida laboral, de forma proporcional al salario, que da derecho a obtener una jubilación, establecida por variables de edad y cantidad de cuotas aportadas y un monto, según una definición porcentual proporcional a los aportes o tasa de reemplazo.

En el caso del Régimen no contributivo, el Estado brinda un subsidio mensual mínimo a la población en extrema pobreza, o incapacidad de realizar el proceso de cotización vinculado a su vida laboral.

En el año 2000 entró en vigor la Ley de Protección del Trabajador, y con ello se amplió y modificó la estructura del sistema de pensiones, configurando nuevos pilares complementarios que se articulan con el de capitalización colectiva y obligatoria, de la siguiente manera:

**Primer Pilar:** Pensión contributiva básica. Se compone de los aportes obligatorios del sistema de financiación tripartito entre Estado, patronos, trabajadores/as (patronos contribuyen un 5,25%, los trabajadores 4% y el Estado 0,58%) y es de capitalización colectiva. A partir del año 2000 viene en proceso de volverse obligatorio también para personas trabajadoras independientes (que asumen por sí mismos la parte que corresponde a patronos con una leve adecuación de los montos). Los aportes son administrados por los regímenes de capitalización colectiva, como el IVM (u otros como regímenes especiales como JUPEMA y otros)

**Segundo Pilar:** Pensión complementaria obligatoria. Se compone de los aportes obligatorios de trabajadores/as y patronos, es de capitalización individual. Estos aportes los registra y controla la CCSS y los administra la operadora de pensiones elegida por la persona trabajadora.

**Tercer Pilar:** Pensión complementaria voluntaria. Consiste en un ahorro voluntario, es de carácter individual, y funciona con la operadora de la escogencia de la persona trabajadora, que puede ser asociada a una entidad pública o privada.

**Cuarto Pilar:** Pensión no contributiva. Es un subsidio del Estado para dar seguridad social a aquellas personas que no tienen las condiciones económicas y laborales para cumplir con los requisitos de los demás pilares.

En términos de la participación y cobertura de la clase trabajadora, la organización de estos pilares del sistema de pensiones de la seguridad social de Costa Rica, se puede desagregar de la siguiente manera: 1) el sector asalariado tiene derecho de estar cubierto por el primer, segundo y tercer pilar; 2) las personas trabajadoras independientes formalizadas, pueden estar cubiertas por el primer y tercer pilar; 3) las personas excluidas del mercado laboral solo podrán ser cubiertos por el cuarto pilar, mediante un proceso de solicitud y estudio que confirme su situación para otorgarle el derecho a este subsidio.

Las variables o parámetros que definen la cobertura son: edad de retiro, porcentaje de cotización, número

de cuotas, salario de referencia en función del cual se estima el monto de la pensión, y el porcentaje de pensión según el porcentaje del salario al que corresponde (llamado por eso “tasa de reemplazo”). Es fundamentalmente sobre la base de la modificación de esos parámetros que se han gestado las distintas reformas, con el objetivo de tratar de dar estabilidad financiera al sistema de pensiones.

Para comprender el peso financiero correspondiente a cada régimen comparado entre el de salud (Enfermedad y Maternidad) y el IVM, valga señalar que el presupuesto total el SEM representa el 66,9% y el IVM representa el 30,5% del total del presupuesto de la CCSS.

A pesar de la nueva estructura compuesta del sistema de pensiones o multi-pilar de pensiones, con la incorporación de variables no colectivas, no obligatorias y con la participación de entidades de administración de fondos distintas a la CCSS (incluida la posibilidad de participación de entidades privadas), la lógica de financiación sigue estando directamente vinculada a los ingresos y las condiciones laborales de las personas trabajadoras, de manera que los cambios en el perfil demográfico, en las condiciones del mercado laboral, en el modelo de desarrollo y en la política fiscal del país, así como la existencia de nuevas áreas de la economía con relaciones obrero-patronales difusas en la matriz productiva del país de este nuevo siglo, pueden afectar de forma descontrolada la

estabilidad de los ingresos del sistema completo.

Comprender el impacto de estos factores en la seguridad social (particularmente en el IVM), puede ayudar a comprender la conveniencia o no, el peligro o no, o la pertinencia o no de las distintas propuestas de reformas que se presentan, principalmente en momentos de crisis, así como medir el impacto que las políticas económicas han tenido sobre la integralidad del IVM y su objetivo social, permitiendo un debate más orientado del modelo de desarrollo al que se quiere apuntar.

A continuación, pasamos a revisar los principales factores que condicionan la estabilidad financiera del sistema de pensiones en general y del IVM en particular.

## **LAS CONDICIONES QUE AFECTAN EL IVM CAMBIOS DEMOGRÁFICOS:**

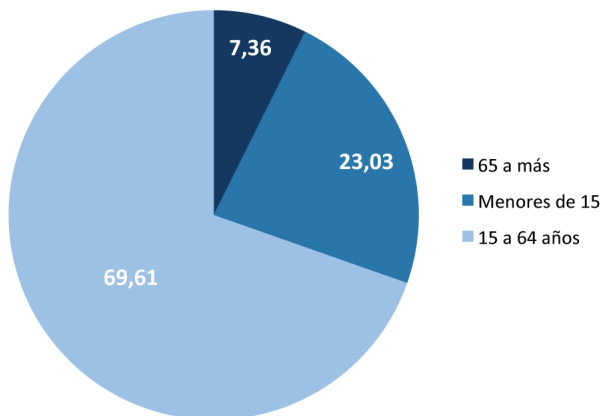
Las políticas de salubridad desarrolladas en nuestro país, principalmente desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, vinculadas a una fuerte institucionalidad pública, garantizó el acceso a derechos básicos como salario mínimo, agua potable, manejo de residuos sólidos, un cuadro de vacunación obligatoria y universal, cuidados prenatales universales, controles en la producción agropecuaria, educación general básica obligatoria, altos controles sanitarios

en comercio de alimentos, entre otros, que mejoró sustancialmente las condiciones de vida de la clase trabajadora.

Esta situación tuvo como efecto una creciente esperanza de vida de la población, con indicadores de desarrollo humano que se asemejan a los de países de renta media-alta, a pesar de no serlo. Esto ha ido generando un fenómeno común a estas sociedades, cuál es la inversión paulatina de la pirámide demográfica, aumentando significativamente la cantidad de personas adultas mayores comparativamente con otros grupos etarios.

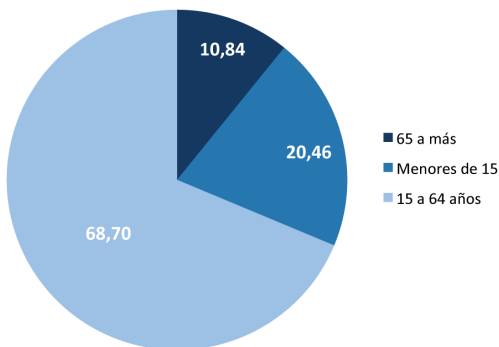
Así, cuando uno de los factores para calcular la edad de jubilación, la llamada “previsión de longevidad” (cantidad de años de vida post retiro), supera el cálculo supuesto en los orígenes del sistema, se crea una inconsistencia que debe ser resuelta para generar los fondos suficientes para cubrir esa diferencia que, en virtud de los factores considerados en el sistema actual, podrían ser la edad de jubilación, el porcentaje de contribución o la cantidad de cuotas necesarias.

**Gráfico 1. Costa Rica. Población estimada por grupos de edades. 2015**



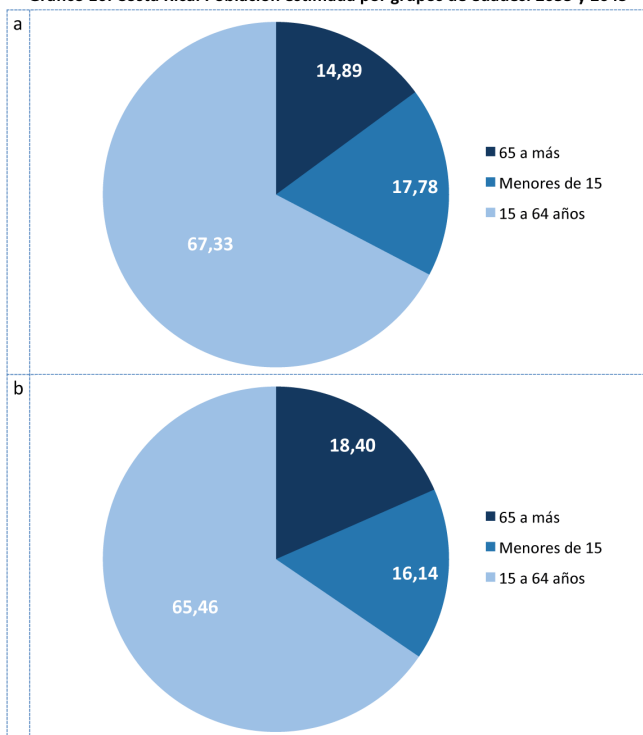
Fuente: Elaboración Unidad de Análisis Prospectivo con datos del INEC. MIDEPAN. (2016) Costa Rica: prospectiva en cambio demográfico al 2045.

**Gráfico 8. Costa Rica. Población estimada por grupos de edades. 2025**



Fuente: Elaboración Unidad de Análisis Prospectivo con datos del INEC. MIDEPAN. (2016) Costa Rica: prospectiva en cambio demográfico al 2045.

Gráfico 10. Costa Rica. Población estimada por grupos de edades. 2035 y 2045



Fuente: Elaboración Unidad de Análisis Prospectivo con datos del INEC.

MIDEPAN. (2016) Costa Rica: prospectiva en cambio demográfico al 2045.

Al aumento en la expectativa de vida, se ha sumado la variación en la tasa de natalidad y fecundidad, estando actualmente por debajo de la tasa de reemplazo (menos de 2 hijos/as por mujer)<sup>2</sup> en virtud de una

<sup>2</sup> Según datos del INEC sobre la tasa de natalidad de 2010-2020, al inicio del período las mujeres, en promedio, tenían 1,82 hijos o hijas, sin embargo, este dato se redujo a 1,41, cifra que está por debajo del reemplazo generacional. <http://www.inec.cr/noticia/disminuye-fecundidad-en-ultima-decada>



mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, una fuerte incorporación en los procesos de educación técnica y superior, y un mayor acceso a derechos sexuales y reproductivos como parte de la seguridad social que amplió la posibilidad de decidir la cantidad de embarazos que se desean, entre otros. Esta situación altera el “radio de soporte”, o sea, la relación entre personas laborando y cotizando en el sistema por persona que ya se encuentra retirada y recibiendo un monto mensual de pensión.

## **CONDICIONES LABORALES**

El mercado laboral costarricense ha tenido muy fuertes variaciones en su composición, por la generación de nuevas áreas de la economía a la que se están integrando amplios sectores de la nueva generación de trabajadores/as, así como por el paulatino debilitamiento de algunas áreas como la agrícola o la pequeña -mediana industria nacional, sumado al deterioro generalizado del cumplimiento de los derechos laborales en el sector privado (impulsado por el ambiente cultural de contra-reforma social) y hasta por el cambio de condiciones de estabilidad en el mismo sector público.

También ha habido un creciente proceso de precarización del mercado laboral, con muchas estrategias que han llevado al irrespeto generalizado

de la legislación laboral que otrora garantizó la estabilidad de las finanzas de la seguridad social. La actual situación de irrespeto de las leyes laborales y salariales se da con prácticas desleales del capital que son obviadas y permitidas por el gobierno (particularmente ante la inacción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), con las que se aprovechan de los resquicios invisibles para la ley, o abiertamente aprovechar los momentos de crisis específicas o shock económico para burlar las leyes existentes so pretexto de la situación misma y la necesidad de mantener los empleos.

Algunos de estas situaciones de crisis han sido provocadas directamente por las decisiones de política económica (tratados de libre comercio, política fiscal regresiva, por mencionar las más relevantes), y otras por las decisiones tomadas sobre cómo enfrentar las condiciones de la nueva economía (trabajo de plataformas, por ejemplo) o las crisis que escapan de cualquier planificación, como la pandemia del Covid-19.

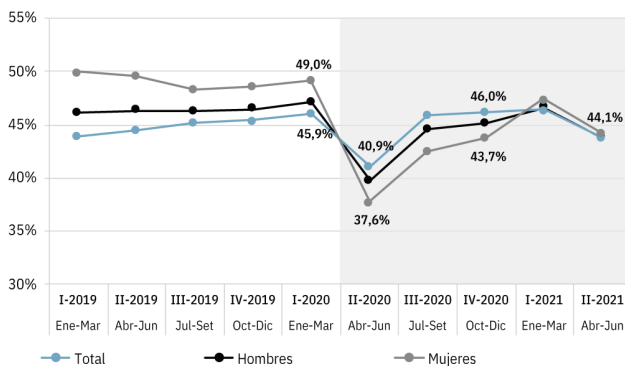
El creciente desempleo y la informalidad han llevado a que la masa laboral cotizante sea cada vez menor, o más inconstante, o a cotizar montos proporcionalmente más bajos a los que cotizó la población ya jubilada, creando un desbalance sin solución, en la medida que se continúe financiando el sistema sobre la base de su vinculación a la relación obrero-patronal, en vista que la misma está dejando de ser mayoritaria o se está

degradando en calidad.

El fenómeno de la informalidad ha aumentado a cifras inusuales, profundizando el proceso de empobrecimiento y desigualdad, constituyéndose en poco más del 45% de la población económicamente activa, lo que significa no solo el drama humano de la desprotección personal y familiar de las personas trabajadoras, sino la ausencia de aportes a un sistema de seguridad social que depende precisamente de la participación de las y los trabajadores para poder mantener su lógica solidaria.

Gráfico 6.8

**Tasa de empleos informales, por trimestres, según sexo**  
(porcentaje del empleo)

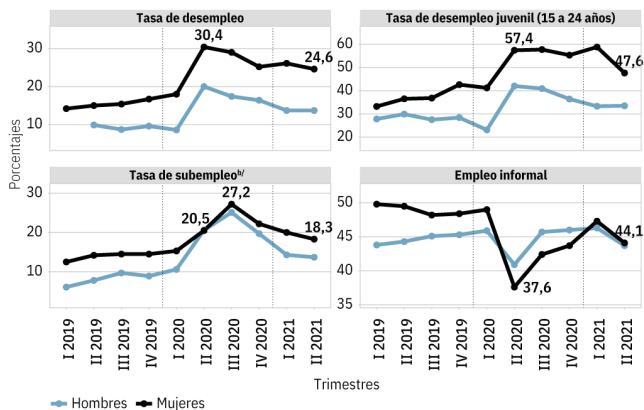


Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Gráfico 6.11

**Indicadores de problemas de empleo seleccionados, según sexo<sup>a/</sup>**



a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.

b/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más horas.

Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE del INEC.

Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Otro de los factores insuficientemente estudiados es el cambio en el mundo del trabajo mismo. La evolución tecnológica ha ido cambiando las formas, organización, desarrollo y estructura del mercado laboral (Delgue, 2018), generando una transformación acelerada hacia un nuevo tipo de empleo para el que no hay adecuada legislación, pero tampoco voluntad política para regular, de manera que las importantes áreas de crecimiento de la economía no participan de los beneficios de la seguridad social ni aportan a su financiamiento.

La producción de plusvalía mediante la venta y consumo de servicios informacionales a través de la internet, o el trabajo a través de plataformas transnacionales con el supuesto de ser “autoempleo” o “empleos colaborativos”, son los nuevos generadores de ingresos de amplios sectores de la población, pero no están ni cerca de estar contemplados en la legislación laboral o de la seguridad social, como tampoco están cerca de obtener los niveles de calidad de vida de otras áreas formales de la economía.

Por otro lado, los indicadores de desempleo, subempleo, desempleo extendido (desanimados/as), entre otros, han llegado a cifras sin precedentes en la historia costarricense. Lo mismo ha sucedido con el crecimiento constante del fenómeno de la informalidad, dentro del sector privado que sí tiene empleo que finalmente significa un empobrecimiento generalizado: el 57% del quintil más pobre de la población está constituido por personas en la informalidad (Mora, 2020).

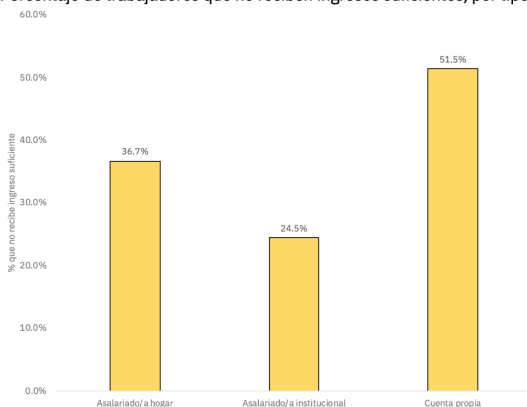
Así mismo, en el sector laboral que otrora fuera considerado no sólo el más estable sino la base de sostenimiento del mercado interno, tal es el sector de empleados/as públicos/as, ha ido perdiendo estabilidad, limitando su crecimiento (cada vez se reduce más por vía de la tercerización y la concesión de obra pública como estrategia de ceder recursos a los capitales privados), reducción real de derechos laborales, de manera que, con un absoluto carácter

regresivo, las nuevas generaciones en el mismo sector tienen cada vez peores condiciones laborales que las generaciones anteriores.

Uno de los factores que más determinan ese proceso de precarización es la exclusión o la participación menos plena de la seguridad social. Con ello sufren las personas trabajadoras, pero también sufre el sistema que depende de su situación laboral para financiarse.

**Gráfico 31**

Porcentaje de trabajadores que no reciben ingresos suficientes, por tipo de trabajador

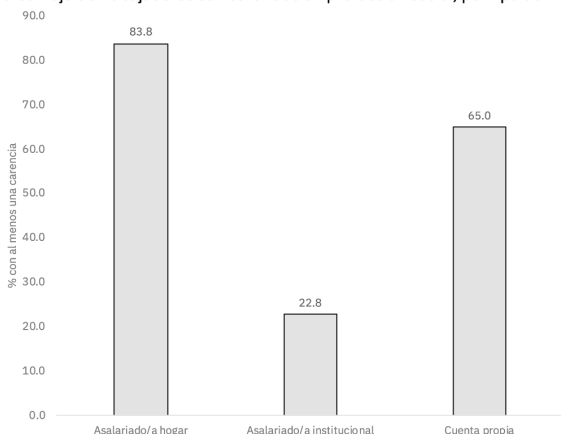


Fuente: Elaboración propia con datos de ENAHO 2018.

Tomado de Pacheco, J. F., Elizondo, H. (2019). Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense: indicador para medir la calidad del empleo en Costa Rica.

Gráfico 34

Porcentaje de trabajadores con carencias en protección social, por tipo de trabajador



Fuente: Elaboración propia con datos de ENAHO 2018.

Tomado de Pacheco, J. P., Elizondo, H. (2019). Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense: indicador para medir la calidad del empleo en Costa Rica.

Estas características del mercado laboral son propias de las condiciones creadas por las políticas neoliberales, que poco a poco han optado por desregular el mercado laboral para dejarlo a su propio e injusto arbitrio.

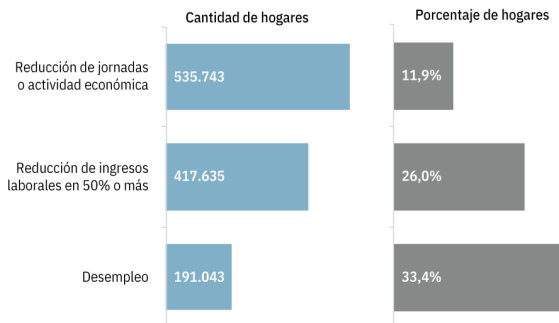
Si consideramos además las decisiones tomadas para paliar la crisis profundizada por la pandemia desde 2020, encontramos un sustancial deterioro de los ingresos de amplios sectores de la población (incluyendo una masiva suspensión de contratos y reducción de jornadas laborales que, en la práctica, significó una brusca reducción del salario mínimo real) lo que provocó tanto la expulsión a la informalidad y

exclusión de la seguridad social, como a la reducción del monto total cotizado de quienes lograron mantener sus salarios o trabajos independientes pero formales.

Gráfico 2.2

**Hogares con afectación laboral por la pandemia del covid-19, por tipo de dificultad<sup>a/</sup>. Julio, 2020**

(absolutos y porcentajes)



a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020. En el caso del desempleo se considera únicamente los casos que indicaron que el motivo por el que dejaron el último trabajo está relacionado con la pandemia, pero no se consideran las personas que no buscaron trabajo por el covid-19.

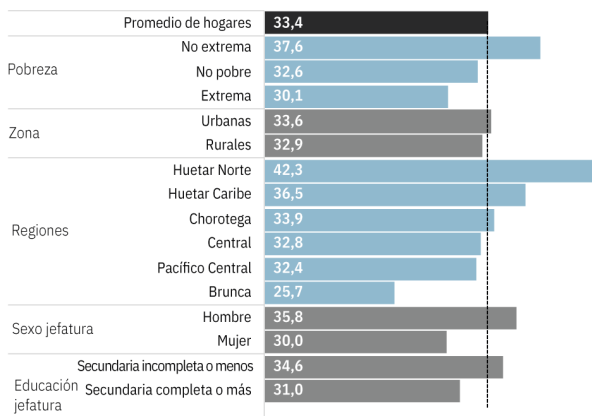
Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

Tomado del Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.



## Gráfico 2.6

### Porcentaje de hogares con reducción de jornadas o actividad económica e ingresos laborales<sup>a/</sup> por causa de la pandemia del covid-19, según dimensiones y características<sup>b/</sup>. Julio, 2020



a/ Se calcula la cantidad de hogares con al menos una persona en la siguiente situación: el motivo por el que dejó el último trabajo está relacionado con la pandemia del covid-19.

b/ La línea vertical punteada representa el promedio nacional. Las dimensiones no son excluyentes entre sí.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

Tomado del Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Estas situaciones, han generado una condición de estrés y debilitamiento financiero del IVM, que depende de un esquema de financiación (como el resto de la CCSS) vinculado directamente a trabajos que cumplen con las condiciones previstas por la legislación nacional.

## LA APLICACIÓN DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

El neoliberalismo en Costa Rica inicia, como en muchos otros países latinoamericanos, a través de la ejecución de duros programas de ajuste estructural (PAEs) durante la década de 1980, no obstante, y a diferencia de éstos, el ritmo de dismantelamiento del Estado Social de Derecho y la reorientación de las políticas económicas según el proyecto del neoliberalismo globalizante ha sido más bien lenta, en vista de varios factores, entre los que se pueden señalar al menos tres: 1) la existencia de una fuerte institucionalidad que impide cambios bruscos o sorprendidos en la legislación; 2) un sentido de identidad nacional conservadora, según la cual se construye una cultura que se reivindica a sí misma vinculada a las particularidades históricas e institucionales, asociadas al Estado Social de Derecho, lo que genera fuertes resistencias a las transformaciones que se alejen demasiado de lo que se considera un “estilo propio” o un modelo auténticamente nacional de desarrollo, que ha mantenido al país relativamente ajeno a las grandes conflagraciones y conflictos del resto del continente; 3) una resistencia popular contra las políticas privatizadoras y desregularizadoras del neoliberalismo y en defensa de las instituciones públicas, cuya punta de lanza es el fuerte movimiento sindical del sector público, que logró gestionar fuertes movilizaciones contra las reformas neoliberales,

consiguiendo impedir en algunos casos, o retrasar en otros, la aprobación de leyes de corte neoliberal, u obstaculizar su aplicación o finalmente limitar su impacto.

Este último factor fue posible durante varias décadas, mientras la institucionalidad y cultura democráticas siguieron siendo mayoritarias y existió aún un fuerte respeto a la necesidad de existencia de pesos y contrapesos, de diálogo entre actores legítimos y una vocación por impedir que los conflictos lleguen a extremos que pongan en peligro la estabilidad del país, algo que parece haberse quebrado en 2007 en el proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio con USA, y perdido más definitivamente a partir de 2018 en la lucha contra un ajuste fiscal fuertemente regresivo, en un proceso que comentaremos más adelante.

De esta manera, el proceso de aplicación de las reformas del proyecto neoliberal en cuanto a la matriz productiva puede caracterizarse, según Luis Paulino Vargas (2011 y 2015) en tres fases: la primera, que va de 1984 a 1997, donde inicia la reorientación de la política gubernamental hacia la exportación y la inversión extranjera en manufactura de baja especialización; la segunda que va de 1998 hasta 2004, caracterizada por una manufactura de mayor especialización, la consolidación de la presencia de las grandes cadenas hoteleras transnacionales, un aumento de las inversiones extranjeras directas

(IED) y las exportaciones desde las zonas francas; y la tercera, de 2005 en adelante, caracterizada por el peso del capital financiero especulativo con grandes flujos de capitales de corto plazo, y el aumento de las presiones de empresas transnacionales sobre la explotación de los recursos naturales del país.

A estas fases, se podría agregar una nueva (aún en proceso de consolidación, de estudio y comprensión), potenciada por las condiciones de crisis recientes, y es la caracterizada por la presencia de capitales vinculados a la expansión a través de las nuevas tecnologías, cuyas tendencias Zukerfeld (2020) las describe por: 1) el surgimiento del trabajo informacional y de un cuarto sector de la economía, el sector información (a la par del agrario, industrial y servicios); 2) la sustitución del trabajo humano mediante software, robotización e inteligencia artificial; y 3) la “plataformización” del trabajo.

En esta fase en proceso, para efectos del interés sobre el impacto en la seguridad social, la característica principal es lo difusa que resulta la relación entre la persona trabajadora y el capital y, por lo tanto, la dificultad de adaptarse al esquema de financiamiento de la CCSS.

También se puede caracterizar que, si bien con un ritmo considerablemente lento, en Costa Rica se ha visto el fenómeno que Harvey (2005) nombra como “acumulación por desposesión”, en tanto bienes y

recursos que eran públicos fueron pasando a manos del capital privado, corporaciones y otras, apropiándose de forma privada de la riqueza colectiva (estatal, principalmente). Si bien los procesos de privatización han sido incompletos y aunque debilitadas muchas instituciones públicas y sus servicios asociados permanecen dentro de las funciones estatales, los procesos de tercerización de funciones y concesión de obra pública han contribuido en el deterioro de las condiciones laborales, en la precarización y la informalización de la mano de obra.

También ha habido intentos significativos de acumulación por desposesión en el ámbito de los recursos naturales, sin embargo, aquí los avances del neoliberalismo han sido muy limitados.

## **REFORMAS NEOLIBERALES Y DESFINANCIAMIENTO DE LA CCSS**

Como parte del conjunto de políticas neoliberales que han venido caracterizando cada vez más a los gobiernos desde la década de 1980 a la fecha, se han aplicado algunas reformas específicas de tipo presupuestario que durante muchos años han funcionado como un mecanismo de saqueo de los recursos que corresponden a la CCSS, afectando tanto los fondos para atender el servicio de salud, como las inversiones con las que deberían estarse acrecentando de manera constante el sistema de pensiones.

Uno de estos mecanismos de despojo que tuvo más impacto al finales del siglo pasado, fue la creación de la Autoridad Presupuestaria (1982) combinada con la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (1984) con las cuales debilitaron presupuestariamente a las Instituciones Autónomas, obligándolas a rebajar y/o sub ejecutar sus presupuestos, reportando presuntos superávits en virtud de incumplir con las metas o reducirlas, con tal de generar recursos que se dirigían a la caja única del Estado, para ser utilizados desde la perspectiva de las nuevas prioridades del modelo neoliberal, consolidando así la contradicción con el anterior modelo de desarrollo, más orientado al bienestar.

Estos recursos saqueados de los presupuestos de la CCSS (directriz que se mantuvo hasta 1999) obligaba a utilizar el 10% del presupuesto anual en la compra de bonos estatales.

Posterior a que la Sala Constitucional liberara a la CCSS de esta obligación impuesta, que violaba sus objetivos constitutivos, el poder Ejecutivo siguió buscando la manera de sustraer recursos a la seguridad social mediante nuevas reformas que, justificándose en modificaciones del modelo so pretexto de dar más beneficios a la clase trabajadora, en la práctica significó que su aplicación redujo el financiamiento real de la CCSS de parte del Estado y sus instituciones, aumentando a niveles desproporcionados el

sistemático incumplimiento y endeudamiento para con la seguridad social.

Dentro de este tipo de reformas, encontramos en un primer momento la Ley 7374 con la que se trasladaron los servicios del Primer Nivel de Atención de Salud del Ministerio de Salud (dependiente del presupuesto de Gobierno central) hacia el Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS, sin la debida transferencia presupuestaria para hacerle frente a esta nueva y determinante obligación que, efectivamente, amplió la calidad de los servicios de prevención, seguimiento de enfermedades crónicas y primera atención, mediante la creación de redes de Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), a partir de su entrada en vigencia en 1994.

Desde ese momento, el Estado obvió sus obligaciones presupuestarias de este nuevo servicio, lo que ha significado un fuerte debilitamiento de los recursos de la CCSS, que acumula una deuda billonaria a su favor que no logra consolidarse, y que por vía de los tribunales de justicia tuvo que recurrir el diputado José María Villalta en un extenso proceso administrativo para obligar al Estado a honrar la deuda, calculada en 5,93 billones de colones aproximadamente, asunto que aún se encuentra en proceso de negociación para el pago.

Este tipo de desbalance entre ingresos y gastos ha llevado a la CCSS a tener que cubrir las necesidades

urgentes de un pilar (EM) con los propios superávits de otro (IVM), en lugar de invertirlos como corresponde para aumentar su volumen y su estabilidad.

El cálculo es que del monto adeudado solo por este mecanismo, el 81.3% corresponde al seguro de Enfermedad y Maternidad, y el 18.8% restante al IVM,

Otra de las reformas que afectaron significativamente las finanzas del sistema de seguridad social, planteándose la ampliación de sus servicios sin cumplir con proporcionarle el debido contenido presupuestario, es la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador (2000) que en su artículo 78, establece:

*ARTÍCULO 78.- Recursos para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Establécese una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza. El monto de la contribución será establecido por el Poder Ejecutivo, según la recomendación que realizará la CCSS conforme a los estudios actuariales.*

Es decir, que se plantea fortalecer el IVM para poder aumentar la cobertura del cuarto pilar del régimen, el no contributivo de pensiones, con fondos que se espera recuperar de aquellas instituciones que generan utilidades, no obstante, la falta de definición de detalles



y especificaciones técnicas ha llevado a que, a pesar de que se ampliara ciertamente la cobertura y montos de las pensiones subsidiadas, no sucedió así con el apoyo financiero estipulado para la CCSS, generando exactamente lo contrario al objetivo planteado: un acelerado desfinanciamiento del fondo IVM.

Este tipo de medidas, que no atacan el fondo de la situación y tratan por medio de criterios relativamente arbitrarios de generar reformas, solo vienen a profundizar las inconsistencias entre los objetivos y la lógica de la CCSS, y las condiciones sociales y económicas producidas por el modelo neoliberal. Éste también es el caso de lo sucedido con el aumento de las pensiones mínimas durante 2005-2009 que podrían atribuirse a errores técnicos (cálculo inadecuado de la inflación con un error de más de 8,3%) o bien a una gestión con intenciones clientelares (generar una falsa burbuja de bienestar ocultando el desbalance financiero real de tal medida), según se puede interpretar del estudio actuarial de la UCR.

También para 2005 la CCSS realizó reformas en cuanto a las pensiones anticipadas y proporcionales, con el objetivo de dar sostenibilidad al IVM, modificando los porcentajes y el número de cuotas, de la siguiente manera: el derecho de pensión plena se obtiene a los 65 años de edad y con 300 cuotas, una pensión por vejez proporcional a los 65 años sin 300 cuotas pero con más de 180, y pensión adelantada con 300 cuotas pero 62 años los varones y 60 las mujeres con una

penalización de 1,75% por cada trimestre adelantado.

Estas modificaciones significaron un crecimiento de 246% para las pensiones por vejez proporcionales y de un 886% para las pensiones anticipadas, mientras la tasa de crecimiento de la pensión ordinaria solo tuvo una tasa de crecimiento de 17%. Todo lo cual representó un alto costo para el IVM que afectó significativamente el radio de soporte y se obtuvo un objetivo contrario a la estabilidad que se buscaba.

Para 2009 se dio una nueva alerta sobre la insuficiencia de ingresos al IVM, que generó un fuerte debate, que llevó a plantear en 2015 la necesidad técnica de cubrir gastos operativos (e incluso pensiones y aguinaldos) con el uso de recursos de los intereses de la reserva.

Esta situación ha implicado que se sigan proponiendo medidas de emergencia, de corto plazo, que lejos de resolver el problema estructural tienden a sobrecargar en la población trabajadora el costo de los ajustes.

El peor ejemplo de esta práctica cortoplacista, que sigue debilitando el sistema y sobrecargando a la clase trabajadora con un costo siempre creciente y beneficios más limitados, es la reforma aplicada por la Junta Directiva de la CCSS, con la idea de estabilizar el IVM, que consistía en un incremento en tramos entre 2017 y 2035, por un total de 1,66 puntos porcentuales en el aporte de la cuota obrera, pasando de 2.84%, luego 3.84%, 4%, 4.17%, 4.33% y finalmente 4.5% para el año 2035.

Como es evidente, el impacto en salarios estancados o decrecientes es muy fuerte de la mayoría de la población en plena crisis económica profundizada por las políticas gubernamentales de recortes, austeridad y desregulación, y además es un aumento desproporcionado en cuanto al actor en que se recarga, pues solo los últimos ajustes son acompañados de aumentos en la cuota patronal.

El despropósito de estos cálculos y sus reformas, que no atienden el problema estructural, se nota a la vuelta de tan solo 4 años, cuando la Junta Directiva de la CCSS vuelve a enfilar sus propuestas a la disminución de beneficios (ahora aumentando la edad de jubilación y eliminando las acciones afirmativas de género) para supuestamente lograr el mismo objetivo anteriormente resuelto con el aumento del monto de las cuotas.

## **POLÍTICAS NEOLIBERALES: DÉFICIT Y POLÍTICA FISCAL REGRESIVA**

El modelo de seguridad social está directamente vinculado con el modelo de desarrollo. Por esto, el modelo de seguridad social costarricense, inspirado en criterios de solidaridad y con la aspiración a la cobertura universal, organizado en función del aporte proporcional según la participación de la riqueza de

cada actor, es contradictorio con modelos económicos como el neoliberal, que priorizan la maximización de las ganancias, la acumulación y la competencia.

Esa contradicción se muestra en la tendencia -cada vez mayor- de parte del Estado a incumplir con su parte en la financiación de la CCSS y, además, en la tendencia a liberar a los grandes capitales de su parte de responsabilidad social. Así la promoción del crecimiento económico termina estando basado en el abandono de las prácticas solidarias, con lo que se profundiza una interpretación de la inversión social exclusivamente como “gasto público” y “cargas sociales”.

La orientación de las políticas neoliberales ha sido la de ir reduciendo la base tributaria del Estado, por un lado, mediante la constante eliminación de impuestos a los capitales en las áreas de la economía con mayor crecimiento, y por otro, por complicidad o complacencia con las tácticas de esos actores de la economía que burlan sus obligaciones mediante diversos delitos tributarios (evasión, elusión, sub-declaración, morosidad, entre otros).

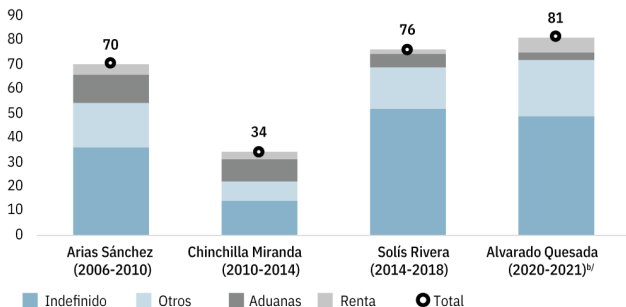
A esto debe agregarse una predilección a asentar la estructura tributaria en impuestos de carácter regresivo, asociados al consumo y no al ingreso o rentas, sin criterios escalonados ni diferenciados, lo que fomenta la injusticia tributaria y la tendencia a la polarización económica, las medidas pro cíclicas que fomentan

la profundización de las crisis, el crecimiento de la brecha social de desigualdad y el desfinanciamiento de los mecanismos de redistribución de la riqueza, entre estos últimos todos los relacionados con la seguridad social.

El que la política tributaria haya tendido a debilitar los ingresos por la gran cantidad de exenciones, subsidios y tasas reducidas al capital nacional y a la inversión extranjera directa: zonas francas, exportación e importación, turismo de gran escala, tasas reducidas para las ganancias de capital y patrimonios, ha llevado a que, en general, se termine financiando con deuda el funcionamiento del Estado, a veces a través de los mismos fondos de la CCSS, pues finalmente esos capitales que se benefician para que dinamicen la economía y generen empleos (que logran en cifras muy por debajo de la expectativa y las necesidades nacionales, por ejemplo solo entre un 2%-3% de empleos se generan en la zonas francas a pesar de los grandes beneficios que reciben) terminan reduciendo su aportación a la seguridad social.

Gráfico 7.32

**Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas<sup>a/</sup>, según tipo de impuesto y periodo administrativo<sup>b/</sup>**



a/ La categoría “indefinido” incluye la cantidad de exoneraciones que no establecen claramente el impuesto afectado.

b/ Considera las exoneraciones aprobadas en la administración Alvarado Quesada hasta agosto del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con información de Achoy, 2021 y la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Los momentos que marcan la situación fiscal actual, de crecimiento exponencial del déficit, son dos: el Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos y la reforma fiscal de 2018.

En cuanto al TLC, se liberó del pago de impuestos a los actores del comercio internacional, que fundamentalmente son los grandes importadores y exportadores, bajo el supuesto de que su aporte social es la generación de empleos, a pesar de que el peso relativo en el mercado laboral nunca ha sido tan significativo. Estas medidas terminan funcionando como una especie de subsidio, precisamente hacia los

actores con mayor poder económico del país, lo que parece ser contradictorio con los objetivos de carácter solidario que debería justificarlos.

El ingreso que se dejó de percibir por los impuestos aduaneros que se dejaron de cobrar por este TLC se calculan en alrededor del 3% del PIB y no fueron reemplazados por otras fuentes de ingreso, sumándose así al déficit fiscal que, para 2018 se decide “resolver” recargando la solución en el estrangulamiento presupuestario de las instituciones públicas y en más impuestos regresivos, cargados en una población cada vez más empobrecida.

Esta respuesta gubernamental, apoyada por las fuerzas empresariales que buscan continuar generando ganancias con la mínima o ninguna obligación tributaria, además de todas las instancias políticas e ideológicas de promoción del pensamiento neoliberal, se concentran en culpabilizar los derechos laborales del sector público como causa de un supuesto gasto excesivo y apostar a las tendencias de reducción presupuestaria y aumento en los ingresos tributarios enfocando la carga tributaria en la población, a través de una ley que irónica y contradictoriamente se llama de “fortalecimiento de las finanzas públicas”.

Contrario a ello, el movimiento sindical -en forma unitaria- realizó un análisis de las causas reales de la crisis del déficit fiscal y las respectivas propuestas alternativas para atacar estructuralmente la situación.

En el documento que se entregó al gobierno, al poder legislativo y a la población, se enumeró de la siguiente manera las causas del déficit fiscal, vinculadas directamente con las políticas neoliberales previas:

1) Altos niveles de fraude fiscal (evasión y elusión) El incumplimiento tributario o fraude fiscal, fue estimado por el Ministerio de Hacienda en 8.22% del PIB. Está compuesto por 2.36 % del PIB en evasión del Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y 5.85 % del PIB en evasión por Impuesto Sobre la Renta (ISR). Una relación de casi 2.5 veces entre lo que se incumple en renta y lo que se incumple en ventas. En el IGV, para 2013 los contribuyentes incumplieron 33,10% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un ,36% del PIB. Esto es un aumento respecto al incumplimiento de los 2 periodos anteriores y un retorno cercano al nivel de incumplimiento del año 2010. En el ISR, para 2013 las personas físicas incumplieron 57,26% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un 1,63% del PIB. Este incumplimiento se puede descomponer en 17,45% de incumplimiento en asalariados y pensionados, así como en total un 91,30% de incumplimiento en personas físicas con actividad lucrativa. En el ISR, para 2013 las personas jurídicas incumplen 70,00% sobre el potencial recaudatorio, lo que representa un 4,23% del PIB, monto que ha aumentado en comparación con el incumplimiento de 67,00% y 4,06% del PIB del año 2012 y el monto del periodo del 2010, periodo de inicio de una leve tendencia a la baja hasta el 2012.

2) Sistema tributario regresivo y baja carga impositiva. Costa Rica tiene una carga tributaria baja si se le



compara con los países de la OCDE. La carga tributaria costarricense, incluyendo los aportes a la seguridad social, asciende aproximadamente al 22% del PIB. Mientras tanto, la carga tributaria promedio de los países miembros de la OCDE es de más de un 34,4% del PIB. De acuerdo con la base de datos de la OCDE, Costa Rica tiene de los menores porcentajes del PIB en carga tributaria. Mientras Dinamarca tiene una carga tributaria del 50,9% del PIB, Francia un 45,2% y Bélgica un 44,7%, Costa Rica tiene un 22%. Pero no es sólo que cobramos pocos impuestos con respecto a los “países desarrollados”, es que además se los cobramos a los que menos tienen (sistema tributario regresivo): mientras que en Costa Rica se recauda aproximadamente un 4% del PIB en tributos directos (impuestos a los ingresos y las ganancias), los países de la OCDE, en promedio, recaudan más de un 11% del PIB en este tipo de impuestos progresivos. Es decir, las grandes riquezas en nuestro país no contribuyen todo lo que podrían contribuir.

3) Economía poco dinámica. El crecimiento de nuestro PIB durante los últimos años se ha desacelerado. Aunque el PIB no permite distinguir matices sobre la distribución de la riqueza, si evidencia que nuestra sociedad no está produciendo más riqueza. Así, en el periodo 2001-2007, el PIB creció, en términos reales, a un promedio del 5,3% anual, mientras que en el periodo 2008-2016, el PIB real creció, en promedio, solo un 3,4% por año. A su vez, las condiciones de nuestro mercado laboral son preocupantes. De acuerdo con el INEC, la tasa de desempleo abierto nacional sigue en aumento y ya alcanzó el 10.3% y el empleo general

presenta altos niveles de informalidad y subempleo. Este menor dinamismo de nuestra economía genera menor recaudación tributaria: si hay menos producción de riqueza, hay menos ingresos que captar con impuestos. Por lo que, resulta clave apoyar y consolidar al sector productivo nacional y generar empleo de calidad. Otro problema de la economía nacional corresponde a la creciente desigualdad de las últimas décadas, que nos eleva al top 10 de los países más desiguales del planeta, según el índice “Taking on Inequality” elaborado por el Banco Mundial. El Coeficiente de Gini para el caso costarricense es de 0.49 (antes del cambio del modelo de desarrollo el índice era de 0.40), igualando el nivel de los dos países más pobres de América Latina (Haití, Honduras) y al nivel de Sudáfrica y Ruanda en África. El Semanario Universidad indica como la odiosa desigualdad nos atrasó 40 años. La baja redistribución de la riqueza es un problema nacional, en 2016 el 20% de los hogares con más ingresos poseían el 51% de los ingresos del país. El ingreso promedio del 20% más rico era de 2.6 millones de colones, mientras que el 20% más pobre recibe 200 mil colones mensuales.

Así es como en 2018, a pesar de las razones técnicamente aportadas en contra de la reforma fiscal neoliberal propuesta por el gobierno, el enorme rechazo social, las movilizaciones sociales y una huelga nacional del sector público (con mayor peso magisterial) sin precedentes, se aprueba una reforma fiscal en extremo regresiva, que además incluye fuertes medidas que ponen en riesgo a la seguridad social, en al menos dos vías: 1) deterioro de la inversión

presupuestaria de la red de instituciones públicas para cumplir sus metas de redistribución de la riqueza y 2) deterioro de los ingresos fiscales por desaceleración de la economía y desestimular el mercado nacional.

En el proceso de debate que acompañó el rechazo popular a esta nueva legislación, se denunció como uno de sus mayores peligros, la llamada Regla Fiscal que mandata que ante determinados rubros de endeudamiento público y de déficit real, se debe limitar el presupuesto y la inversión estatal. Esta medida es altamente procíclica, es decir, que ante una situación de crisis viene a ser un factor más de profundización del deterioro y el estancamiento de la economía.

Así que, aunque la CCSS fue directamente excluida de la aplicación de la Regla Fiscal, el impacto de esta medida sobre salarios (congelamiento), la falta de inversión en obras (mayor desempleo), golpea fuertemente los ingresos de la CCSS que dependen principalmente de los aportes obrero-patronales.

## **REFORMAS RECIENTES EN EL MARCO DE LA CRISIS**

Escudándose en la búsqueda de medidas de contención de la crisis profundizada por la pandemia, para 2020 se aprobaron leyes que reglamentaban medidas contenidas en la Constitución Política, como la suspensión temporal de contrato y la reducción de la

jornada laboral, bajo el criterio de impedir más despidos masivos y cierre de empresas, esto bajo requisitos que debían ser confirmados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que realmente no cumplió con esa función de fiscalización y seguimiento.

La suspensión temporal de contratos dejó sin empleo y sin su liquidación -o compensación de ley- a miles de personas trabajadoras, golpeando el mercado interno y, por supuesto, los ingresos de la seguridad social, sin que tampoco hubiese podido garantizar los empleos e impedir su pérdida posterior.

En cuanto a la reducción de jornada laboral, cuando se aplicó tal y como indicaba la ley significó un enorme deterioro de la capacidad de consumo de muchas familias y una fuerte pérdida del dinamismo de la economía, pero además hubo muchas situaciones en las que su aplicación fue fraudulenta, obligando a las personas trabajadoras (por presión del creciente desempleo) aceptar la mitad del salario por la misma jornada de trabajo, es decir, una reducción práctica del salario mínimo.

Ante estas y otras situaciones propiciadas por la crisis, se vuelve a colocar sobre la mesa el debate sobre la posibilidad de bajar la Base Mínima Contributiva de la CCSS, para evitar el crecimiento de la informalidad, en un análisis simplista que coloca ideológicamente en la seguridad social la causa de la precarización laboral.

Cabe señalar que las variaciones en la definición de

la Base Mínima Contributiva (que le permite a las personas trabajadoras independientes y voluntarias contribuir en función de sus ingresos, tomando como parámetro el salario mínimo minimorum exigido por ley) pueden en algunos momentos desestimular el proceso de formalización de su condición, en los casos cuando esa base sube a un monto superior a la realidad de sus ingresos, principalmente en razón de no poder laborar jornadas completas. Pero también la falta de controles cruzados con Hacienda ha posibilitado que una importante cantidad del sector de profesionales liberales eludan el pago de la seguridad social de forma proporcional a las ganancias de su actividad, al reportar montos menores a los reales.

Este mismo comportamiento ha sucedido con los acuerdos coyunturales que mencionamos antes, que en función de paliar la crisis y pretender un proceso de contención del creciente desempleo o en este caso informalidad laboral, han servido para que otros actores de la economía sin justificación real, se terminen acogiendo a estos beneficios de emergencia, generando un mayor desfinanciamiento de la seguridad. A este respecto, por ejemplo, la FECTSALUD señala que por el IVM se ha visto afectado con la reducción de la Base Mínima Contributiva con algo más de 3.595 millones de colones entre 2005 y 2020.

Ubicar el debate de la informalidad laboral en la reducción o aumento de la base mínima contributiva sigue colocando la responsabilidad de la situación en

la persona trabajadora, y la única respuesta neoliberal posible es descargarla en el fondo colectivo, lo que termina afectando a la totalidad de la población, pues no ofrece una alternativa solidaria a la condición de estar en un mercado laboral precarizado, mediante la que se pudiera recibir un subsidio estatal para compensar la parte patronal inexistente o definir la base con criterio escalonado para las jornadas parciales.

## **COMENTARIOS FINALES**

Comprender el proceso de reformas en el contexto del paradigma ideológico en el que se suscriben, es fundamental para dimensionar el impacto de éstas en el modelo de seguridad social, particularmente el IVM de la CCSS.

La contradicción entre los valores y objetivos en que se fundamenta la CCSS y el modelo de desarrollo, debe asumirse con total transparencia y profundidad. La situación de la seguridad social es un asunto de proyecto país.

El debate nacional no debería limitarse a los elementos paramétricos que definen el acceso al derecho a la jubilación, sino que debería ampliarse y profundizarse en la necesaria actualización de las condiciones históricas del país, así como un debate de la seguridad social como un todo, incluyendo los factores propios del mundo del trabajo y la necesidad de apostar a

un modelo que proteja y potencie la solidaridad y la universalidad de la protección de forma integral, no como un sistema aislado en sí mismo, de manera que se asuma la calidad de vida vinculada a las regulaciones del mercado laboral.

Además, parece realmente urgente incorporar en la ecuación del financiamiento, de la sostenibilidad, de la estabilidad y de los rendimientos del IVM, como factor fundamental los recursos de fuentes distintas a las vinculadas al esquema salarial o la relación obrero-patronal.

Debe ampliarse el debate nacional sobre los valores que animan el fortalecimiento de la seguridad social, incorporando la riqueza de donde se esté acumulando y generando desigualdad, de manera que se retome el sentido fundamental de la seguridad social como forma de redistribución de la riqueza, de generación de justicia social y de bienestar.

## FUENTES CONSULTADAS

Arias, R. (2021) Situación del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Propuestas de FECTSALUD. (presentación)

Badilla, A., Ugarte, N. (2018). Orígenes políticos y económicos de la crisis de la Caja Costarricense del Seguro Social. San José: Universidad Nacional Estatal a Distancia (UNED).

CONARE (2020). Propuesta Mesa de Dialogo Multisectorial, Poder Ejecutivo y Legislativo. En: [https://www.conare.ac.cr/images/prensa/Propuesta\\_Mesas\\_de\\_Dialogo\\_Gobierno\\_CONARE.pdf](https://www.conare.ac.cr/images/prensa/Propuesta_Mesas_de_Dialogo_Gobierno_CONARE.pdf)

Delgue, J. (2018) América Latina: el impacto de las tecnologías en el empleo y las reformas laborales. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo 6, No.1.

Foro Mario Devandas Brenes. (2021) El IVM pilar de nuestro sistema de protección social: la progresividad debe ser el eje. San José, Costa Rica.

Harvey, D. (2005) El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO. En: <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021) Encuesta



Continua de Empleo al tercer trimestre de 2021. En: <http://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reecejas2021.pdf>

Martínez, J. (2005) Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Mesa Técnica Sindical (2018). Una reforma fiscal justa y solidaria para Costa Rica: propuesta sindical común. San José: Unidad Sindical.

MIDEPAN. (2016) Costa Rica: prospectiva en cambio demográfico al 2045. En: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/indicadores-de-salud-boletines/4010-costa-rica-prospectiva-en-cambio-demografico-al-2045/file>.

Molina, I. (2009) Anticomunismo reformista: competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931-1948). Editorial Costa Rica.

Mora, J. (2020) La Informalidad del Empleo en Costa Rica: Caracterización y recomendaciones. Fundación Ebert. Costa Rica. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16559.pdf>

Morales, R. (2021). Efectos de la Regla Fiscal sobre el funcionamiento de las instituciones públicas: gasto

corriente y de inversión. (presentación). Heredia, UNA.

Pacheco, J. F., Elizondo, H. (2019). Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense: indicador para medir la calidad del empleo en Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (2021) Estado de la Nación. CONARE-PEN: San José, C.R.

Ramirez, S., Badilla, A. (2019). Pensiones en Costa Rica: Mitos, verdades e interrogantes. Revista Rupturas, 9(1), 18-36.

Sauma, P; et al. (2011) Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud. San José IIS-UCR. En: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa\\_Rica/iis-ucr/20120726043438/informe.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa_Rica/iis-ucr/20120726043438/informe.pdf)

Solano, S. M. (2019). La crisis de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) desde la perspectiva de los sindicatos de la salud (2012-2016). Revista de Ciencias Sociales (Cr), 4(166), 55-69.

Vargas, A. (2017) A diez años del «frauduréndum» sobre el TLC con Estados Unidos. El País.CR. En: <https://www.elpais.cr/2017/10/08/a-diez-anos-del-fraudurendum-sobre-el-tlc-con-estados-unidos/>

Vargas, L.P. (2011). Costa Rica: Tercera fase de la estrategia neoliberal. Contradicciones y desafíos (2005-2010). *Revista Rupturas* 1 (1): 84–107.

Vargas, L.P. (2015). El Proyecto Histórico Neoliberal: Su devenir histórico y su crisis. Conferencia. Perspectivas del modelo de desarrollo en Costa Rica. Universidad Nacional.

Vásquez, J., Castro, G. (2019). Análisis de factores de expansión del gasto en pensiones en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. *Revista ABRA*, 39(59), 87-123.

Zukerfeld, M. (2020). Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional. *Revista latinoamericana de antropología del trabajo*, No.7.

# **ESTUDIO 2:**

## **PROPUESTAS DE INCIDENCIA SINDICAL SOBRE LAS REFORMAS Y FORTALECIMIENTO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), EN SU RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE (IVM)**

**M.Sc. Rocío Alfaro Molina<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Rocío Alfaro Molina es filósofa por la Universidad de Costa Rica UCR y científica social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Es docente universitaria, ha sido asesora legislativa y asesora sindical, así como educadora popular.

## INTRODUCCIÓN

El movimiento sindical costarricense ha sido un actor fundamental en la defensa del sistema de seguridad social de nuestro país, frente al embate de las políticas neoliberales y sus propuestas de contra-reforma social.

Ante la férrea resistencia sindical y de otros movimientos populares contra las políticas neoliberales promovidas durante las últimas décadas del siglo pasado, la estrategia neoliberal se ha centrado en crear situaciones de crisis y shock económico para justificar las modificaciones legales que finalmente logren golpear las instituciones fundamentales en la historia del país.

Este nuevo escenario de lucha ha hecho cada vez más complejo e integral el posicionamiento del movimiento sindical, pues no solo se ha podido conformar con asumir una posición de conservación de un estado de cosas anterior -producto de triunfos sociales de antaño- sino que ha tenido que construir una posición mucho más propositiva y crítica, ante unas nuevas condiciones estructurales, que lanzan nuevos retos ante el grado de polarización económica y desigualdad social que se han generado.

Particularmente, sobre la seguridad social, las acciones de denuncia, movilización, resistencia y propuesta sindicales, para defender el sentido original solidario del sistema de seguridad social, han sido

fundamentales para impedir la destrucción de sus instituciones públicas y la consolidación del proyecto privatizador y desmantelador del Estado Social de Derecho, así como la imposición de la perspectiva individualista en la satisfacción de las necesidades de protección y previsión social.

En vista del impacto que han tenido las políticas económicas y fiscales de las últimas dos décadas -generadoras del actual estado de crisis- el movimiento sindical ha asumido de forma responsable la necesidad de pensar profundamente la realidad y hacer las propuestas necesarias para resguardar los principios que enarbola, liderando los debates nacionales y buscando en aliados estratégicos – tanto a las universidades públicas e intelectuales ubicados a la izquierda del espectro político, como a actores populares de muy diversa naturaleza- la construcción de propuestas que cierren el paso de quienes quieren posicionar su discurso y medidas neoliberales como la salida única a las situaciones más apremiantes para nuestra sociedad.

Así pues, a lo largo de las últimas décadas, se han elaborado de forma constante propuestas que cortan el paso a las fórmulas que buscan desmantelar el Estado Social de Derecho, y además brindan alternativas técnicamente fundamentadas y políticamente justificadas para demostrar que la solidaridad y la justicia social siguen siendo posibles. Tal y como señala Luis Paulino Vargas (2017) el

debate sobre el sistema de pensiones es finalmente una discusión sobre el modelo de desarrollo del país, “Eludir esa discusión, equivale a eludir la búsqueda de soluciones de fondo y perdurables. Es indispensable contar con una economía de alta productividad que garantice empleos de elevada calidad, que propicie la plena incorporación de las mujeres y de las personas jóvenes en los mercados laborales remunerados y el incremento general de las tasas de ocupación de la población en edad de trabajar”.

Entre estas propuestas sindicales, han sido particularmente importantes las elaboradas para defender los principios fundantes de la Caja Costarricense del Seguro Social, que ha sido especialmente afectada por la modificación de los cambios recientes en la matriz productiva del país, así como por el deterioro de las condiciones laborales -en las que se apoya fundamentalmente el sistema de financiamiento de la seguridad social- así como las modificaciones demográficas que alteran las variables del sistema de pensiones.

Si bien la seguridad social es un sistema amplio y complejo, que va desde los derechos laborales, las políticas económicas y sociales, todas las instituciones públicas relacionadas con el bienestar y las condiciones de vida digna y las leyes que les dan sustento, la CCSS es el subsistema principal de la seguridad social, y el pilar del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte IVM es la columna vertebral del sistema solidario público

de pensiones de la CCSS, cuyos enormes fondos son terriblemente apetecidos por los mercado de seguros privados, de manera que el movimiento sindical ha tenido que priorizar -en diferentes momentos 2005, 2011, 2017, 2021- sus acciones de incidencia en la defensa del éste.

Una herramienta necesaria para poder llevar las propuestas sindicales sobre el sistema de pensiones al debate público, con la mayor capacidad de diálogo e interlocución con los distintos actores sociales del país, es poder sistematizar estas propuestas y ofrecerlas en un lenguaje llano y sencillo, sin perder con ello la precisión y profundidad técnica que les da sustento. Esto es, actuar guiándose por el principio democrático y constitucional de la necesaria participación popular, en vista de que la inmensa mayoría de la población sería afectada por la modificación de sus principios rectores o por la asfixia económica a la que se intenta llevar a la CCSS y al IVM.

Para esos efectos se ofrece el siguiente ejercicio de sistematización de las propuestas que -desde una óptica de solidaridad y justicia social- se han construido para el fortalecimiento, mejora, y corrección de las condiciones de servicio, financiamiento, sostenibilidad y cobertura del IVM, en función de los retos que la situación de crisis y las propuestas de reformas neoliberales que se están promoviendo desde el gobierno, las cámaras empresariales y sus representantes ante la Junta Directiva de la CCSS.



## **PROPUESTAS IMPULSADAS DESDE EL MOVIMIENTO SINDICAL**

Se recuperan propuestas realizadas por organizaciones, colectivos, y dirigentes sindicales, en contextos de consultas públicas, de evaluación e informes de la situación, así como durante el debate de los distintos intentos de reformas del IVM que, como característica común, no han considerado más opciones que el recargo de los costos en la persona cotizante y la limitación de los servicios o derechos de la clase trabajadora, sin resolver sus problemas estructurales. Por el contrario, las propuestas sindicales en su conjunto han tratado de ver y aportar con perspectiva integral hacia el fortalecimiento del sistema, tomando en consideración los ejes que aquí se presentan.

Es fundamental que el movimiento sindical movilice sus recursos para poder colocar estas propuestas alternativas en la escena pública, para convocar un gran diálogo nacional, para su debido debate informado, para consensuar una propuesta que responda realmente a las aspiraciones de la población, a las condiciones históricas reales de producción de la riqueza, así como a las posibilidades de impulsar el justo reparto de la riqueza social que se expresa en la forma solidaria que sustenta la seguridad social.

La primera tarea para impulsar una reforma del IVM que realmente promueva su fortalecimiento, es impedir que se siga imponiendo la perspectiva de

los sectores económicamente poderosos, según la cual no hay forma de continuar por la senda de los principios fundantes de la CCSS, y desnudar el sentido ideológico que acompaña el discurso supuestamente “técnico” de las reformas promovidas desde el Gobierno, inconsultas y profundamente autoritarias, que incentivan la crisis de la seguridad social en lugar de solucionar sus problemas, y ponen en peligro real al sistema de pensiones.

La apuesta debe ser por la masiva divulgación y visibilización de las alternativas, por el debate y participación populares, integrando a los distintos sectores de la clase trabajadora como actores centrales en estas decisiones y no “una invitada menor”. Esta ampliación de las Mesas de Diálogo formal y la correspondencia institucional hacia todos los espacios públicos y formas de participación, debe orientar la estrategia de la incidencia de las propuestas sindicales que, sin miramientos ni vanos protagonismos, se promuevan para construir y fortalecer la seguridad social del presente y del futuro: hombres y mujeres, jóvenes y mayores, del sector público y del sector privado, formales e informales, con patrono o independientes, con seguridad social plena o personas excluidas, desempleadas y precarizadas.

## **PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y RESTABLECIMIENTO DEL PACTO SOCIAL FUNDANTE DEL IVM**

Basados en el nuevo artículo 9 de nuestra Constitución Política que indica: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí (...)”, como insistentemente señalara el Dr. Mario Devandas Brenes (ex directivo de la CCSS y representante del sector sindical), debe siempre plantearse el diálogo participativo para resolver los grandes temas de política económica y social, un proceso de diálogo que no puede ser soslayado bajo ningún criterio tecnocrático que evada la responsabilidad ética y el debate respecto del modelo político que de fondo se plantea.

En este tema también ha sido tajante la Dra. Juliana Martínez Franzoni Dra. Juliana Martínez Franzoni (consultora y académica Humboldt de la Universidad de Costa Rica), pues no se está ante una discusión de “carpintería financiera”, sino ante la revisión a fondo, para su actualización y para retomar el principio de universalidad de la CCSS, que se puede haber perdido entre los cambios ocurridos en la matriz productiva nacional, a raíz de las apuestas del modelo de la globalización neoliberal que favorece el acelerado deterioro de la soberanía productiva y del mercado interno.

De manera que, la propuesta inicial del movimiento sindical y de la que se derivan las demás, es:

1. El establecimiento del necesario diálogo, amplio, participativo y vinculante, con representaciones proporcionales a quienes son las y los dueños de nuestra institución insignia

## **SOBRE EL MODELO GENERAL Y LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA**

Desde la Mesa de Diálogo establecida en 2017, en un proceso amplio y representativo de participación, se establecieron una serie de recomendaciones que atienden la preocupación por entender las reformas como parte de un modelo que hay que definir en sus aspectos más fundamentales, para garantizar que las reformas sean coherentes y no modifiquen la naturaleza del régimen de pensiones IVM ni sus principios rectores en lo sustantivo, es decir, en lo que hay consenso.

En este sentido, parece pertinente recordar los elementos que se concluyeron como recomendaciones a considerar, y que, a la vuelta de pocos años, y con las crisis económicas comprendidas en este período (fiscal, de desempleo, pandémico) parecen quedarse en el olvido:

2. Se define el IVM como un sistema público de reparto, con capitalización parcial, que se rige por los

principios de universalidad, solidaridad obligatoriedad, unidad, igualdad, equidad y subsidiaridad.

3. Como parámetro de sostenibilidad se procurará que el coeficiente de reserva no sea inferior a 2.5 veces el pago anual de los beneficios y en el caso que resulte inferior se convocará al Diálogo Nacional para realizar los ajustes necesarios.

## **SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL RÉGIMEN DE IVM**

La propuesta planteada por consenso del movimiento sindical y social agrupado en torno al Foro Mario Devandas Brenes, titulado “El IVM pilar de nuestro sistema de protección social: la progresividad debe ser el Eje” indica con claridad que “el IVM requiere recibir recursos financieros frescos que le den sostenibilidad económica, es falso que no existen posibilidades nacionales de conseguir dichos recursos; no es cierto que las únicas opciones para financiar el IVM tengan que provenir de aumentar las cuotas, incrementar la edad de retiro y bajar los beneficios de la pensión de las personas”, con lo que se abre la puerta a las distintas propuestas que en cuanto a la generación de recursos se han planteado en diversas propuestas del movimiento sindical.

Destaca aquí un debate que ha sido planteado con vehemencia por integrantes de una Academia

comprometida con las causas sociales, estudiosos de la realidad económica del país, de la necesidad de realizar una sana separación de la dependencia exclusiva de la financiación del IVM de la relación obrero-patronal (vía planilla salarial), que deja en total desamparo a un porcentaje creciente de la clase trabajadora que labora de forma tercerizada, por cuenta propia, en formas llamadas colaborativas o de capitalismo de plataforma, servicios informacionales, así como bajo las formas más comunes de precarización e informalidad.

De las propuestas que se pueden recoger sobre nuevas fuentes de financiamiento del IVM, se encuentran las siguientes:

4. Que por Ley se destine un 3% del 13% que se recauda por concepto de IVA, para fortalecer financieramente el IVM.
5. Que la cuota patronal del 0.50% que se destina al Banco Popular, se redistribuya un 0.25% para fortalecer financieramente al IVM, el otro 0.25% mantenga el destino hacia el Banco Popular.
6. Que se evalúe redireccionar un porcentaje (por definir) de los recursos de las cuotas obreras, patronales y del Estado que se destinan a FODESAF a fin de fortalecer financieramente el IVM.
7. Establecer por medio de Ley un porcentaje entre un 1% y 3% del total del impuesto único a los combustibles, el cuál es de un 33.6%, para el fortalecimiento financiero del IVM.

8. Establecerle a la cartera de crédito de consumo del conjunto de entidades no supervisadas por la SUGEF (comercio a crédito) una tasa impositiva mensual de un 3%, tomando como parámetro los rendimientos que se generan mensualmente, con base a la tasa efectiva (también llamada tasa de usura), para el fortalecimiento financiero del IVM.

9. Establecer un impuesto específico de un 1% a un 2% a las utilidades de las grandes empresas concesionarias de obra pública para el fortalecimiento del IVM.

10. Establecer un impuesto a las grandes fortunas, desagregado de la siguiente forma:

a) Impuesto adicional del 3% sobre utilidades a: Grandes contribuyentes nacionales (personas jurídicas) y grandes empresas territoriales.

b) Impuesto adicional del 3% sobre utilidades al 1% a personas físicas con mayores ingresos por sus actividades lucrativa. (no asalariados)

c) Impuesto de un 1% al patrimonio sobre empresas del sistema financiero nacional

En esta misma orientación, el economista Luis Paulino Vargas planteó algunas otras propuestas, además de evidentes coincidencias con las anteriores, para fortalecer el financiamiento del IVM:

11. Incremento en dos puntos porcentuales en el IVA sobre todas aquellas formas de consumo que generan comprobadas consecuencias negativas para la salud,

entre los cuales: comida chatarra; bebidas carbonatadas; bebidas alcohólicas; cigarrillo, etc.

12. Incremento al 20% del impuesto sobre ganancias de capital, una cuarta parte de lo cual (o un porcentaje apropiado según se determine) financiará este aporte estatal a la Caja.

13. Un recargo al impuesto sobre ganancias de las empresas privadas dedicadas al negocio de la salud (podría incrementarse al 35%, donde los cinco puntos porcentuales adicionales financiarían el aporte estatal).

14. Es indispensable que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajo, el cual estatuye que las empresas públicas deben aportar un determinado porcentaje de sus ganancias o excedentes anuales a la Caja, en vista que las empresas públicas, que son de propiedad colectiva, están obligadas a distribuir sus ganancias o excedentes de una forma tal que contribuyan a la justicia social y la inclusión.

## **INVERSIÓN PARA ELEVAR EL RENDIMIENTO DE LOS FONDOS IVM**

El debate sobre los bajos rendimientos que se obtienen actualmente en el IVM, por haberse establecido una especie de función tácita de financiamiento del Estado o de utilización como inyección de fondos a la Caja Única del mismo, es un tema de mucho cuidado, pues



también se ha querido jugar a la ruleta de los mercados de valores especulativos, sumamente riesgosos e inadecuados para ser considerados como fuente de crecimiento seguro para los objetivos solidarios que persigue el IVM.

Este punto se ubica en las habilidades de gestión de la CCSS que deben ser fortalecidas, sin perder de vista el bajo riesgo en el que se puede incurrir para dar estabilidad a fondos de la seguridad social, y no hacer peligrar el futuro del régimen completo.

Por esto, tratando de no separar los medios con los que se busca fortalecer de los fines que se buscan proteger y promover, las propuestas que en este rubro se presentan corresponden a criterios “ganar-ganar”, dado que se propone aumentar los rendimientos del IVM y a la vez convertir dichos fondos en impulsores de la reactivación económica nacional, o en las inversiones que sin caer en la usura que es común le permitan al Estado realizar las inversiones necesarias para cumplir con otros objetivos sociales:

15. Invertir en activos alternativos de obra pública a nivel nacional, con el propósito de obtener mayor rendimiento financiero que otorgue sostenibilidad financiera al IVM y que además permita que las ganancias económicas por realización de obra pública en concesión no vayan de forma exclusiva al gran capital privado nacional o internacional.

## **PROPUESTA DE MONETARIZACIÓN DE LA DEUDA DEL ESTADO CON LA CCSS**

Garantizar que el Estado pague la deuda con la CCSS y lo correspondiente al IVM, ha sido una de las grandes dificultades que ha tenido que enfrentarse en el proceso de construcción de consensos, pues si bien no cabe duda sobre la obligación y necesidad urgente de honrar dicha deuda, los montos adeudados y la dinámica deficitaria en la que, por razones de política fiscal, han caído las finanzas estatales, hacer ver difícil su concreción, entre los extremos del conflicto que van desde los plazos urgentes con los que la CCSS requiere los fondos y las permanentes tácticas dilatorias que utiliza el Estado para no cumplir, y que forma complaciente -o cómplice- permite la administración de la CCSS.

Se han ido sumando sentencias y órdenes judiciales de distinta jerarquía que señalan la obligación de pagar cuanto antes la deuda acumulada por el Estado hacia la CCSS, así como preocupaciones para darle continuidad a la solución y pueda seguirse cancelando en forma oportuna.

Una de las propuestas que tiende a centrarse en la solución realista de este dilema, es a través de un proceso de monetarización de la deuda, que permita su pago (aunque sea de forma parcial o escalonada en el tiempo) y permita a la institución tener recursos

para invertir y cumplir sus funciones de forma estable, sin tener que recurrir a el gasto de sus fondos de reserva, que es lo que se quiere evitar para no llegar a los llamados puntos críticos del régimen de pensiones.

Esta propuesta ha sido planteada a partir de una idea propuesta por el Dr. Mario Devandas, concretadas por el Equipo de Economistas del Partido Frente Amplio, que consiste en:

16. Aplicar un mecanismo financiero por el cual el Estado emite bonos con los que paga la deuda que tiene con la CCSS, éstos a su vez son comprados por el Banco Central transfiriendo la suma correspondiente a las arcas de la CCSS.

Este mecanismo, según se explica en la publicación de la propuesta, “ofrece un proceso de negociación entre el Estado y esta institución de manera que se pueda elaborar un calendario de emisión de deuda por parte del Gobierno, y de compra de títulos por el Banco Central, que permita una sana coordinación de la política fiscal y monetaria, en función de las necesidades del sistema de salud del país” (ver <https://www.frenteampio.org/propuesta-de-la-comision-de-economistas-del-frente-amplio-para-resolver-la-crisis-financiera-de-la-ccss/>)

Las ventajas prácticas que expone esta propuesta son: 1- no hace falta modificaciones en el ordenamiento legal existente; 2- la emisión de los bonos consiste en sustituir deudas ya identificadas y conciliadas

del Gobierno con la CCSS, por deuda bonificada; 3- la aceptación del mecanismo abriría una nueva opción de negociación (en términos de monto y plazo) en la Comisión de Trabajo Conjunta entre la CCSS y el Gobierno, que contaría con el apoyo de sectores importantes de algunos partidos políticos, de los sindicatos, del sector del pequeño y mediano empresariado y de los sectores populares; 4- La propuesta tiene la ventaja de que abre la oportunidad de atender parcialmente las necesidades de la CCSS, según la condición financiera de sus regímenes de seguro (IVM y de Salud), conforme se negocie la entrega de los títulos y su canje por efectivo.

## **AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y ASPIRACIÓN A REAL UNIVERSALIZACIÓN**

Uno de los debates postergados, pero a su vez cada vez más urgente de dar, es el relacionado a la readecuación del sistema de aseguramiento de la CCSS a las nuevas condiciones laborales, a saber, composición del mercado laboral, cambios en la matriz productiva del país y, en general, las nuevas formas de explotación laboral asociadas al desarrollo tecnológico de última generación y las tendencias desreguladoras del trabajo en la actual fase del capitalismo, neoliberal y global.

Estas características históricas han generado un

creciente sector de la población sin posibilidades de acceder a la cobertura y protección que brinda la seguridad social, definida con parámetros laborales que se incumplen en mayor medida cada vez, y que particularmente han aumentado de forma exponencial a partir de la crisis derivada de los cambios en la legislación fiscal de 2018-2019, así como los provocados de forma dramática por la crisis mundial de la pandemia que inició en 2020 y que parece que se extenderá por mucho más tiempo que el requerido para el exclusivo control sanitario de la misma, debido a que se empieza a combinar con los factores de dependencia de los mercados internacionales, las marcadas tendencias a la deslocalización de la producción y el desmantelamiento de la infraestructura de puertos, dando lugar a la llamada “crisis de contenedores” que se vislumbra tendrá también efectos globales profundos.

En este sentido, existe una necesidad urgente por consensuar la manera de poder formalizar la mayor parte posible de ese sector de la clase trabajadora, excluida de la seguridad social, y crear las condiciones para contener, integrar y proteger a las personas integradas a nuevas formas de empleo y también a nuevas condiciones de desempleo y subempleo, de manera que por justicia social no se repliquen las medidas pro-cíclicas que aplican los gobiernos neoliberales y, por el contrario, ofrecer propuestas para atender este nuevo estado de cosas es fundamental

desde la perspectiva de la clase trabajadora.

Sin querer dar por acabado el tema, sino más bien apenas para iniciar la búsqueda de soluciones, se realizan la siguiente propuesta:

17. Que el sector de trabajadoras y trabajadores que se encuentra en la informalidad, disfrute del mismo sistema de escalonamiento que tienen los trabajadores asalariados, asumiendo el Estado la necesidad de subsidiar lo correspondiente al aporte patronal que hoy lo paga la persona trabajadora independiente, lo que permitirá que el aporte de la persona trabajadora disminuya y pueda formalizar su condición laboral.

Y la Federación Costarricense de Trabajadores de la Salud propone de forma desagregada respecto al sector de mayor exclusión, algunas de esas propuestas, con las que existe consenso con otras organizaciones sindicales, son:

18. Universalizar el Régimen No Contributivo de Pensiones y mejorar el monto de pensión que ofrece actualmente.

19. Que el Estado aumente el financiamiento no contributivo en el seguro de salud conforme lo establecen las leyes 5349, 5905, 7374, 7983, entre otras.

20. Que el Estado aumente el aporte no contributivo en IVM de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y por convenio (Ley 7983).

En esta misma área de preocupaciones, el criterio

técnico del INAMU agrega propuestas concretas sobre la incorporación de las mujeres que son excluidas de diversa forma por la precarización y desigualdad de su trabajo, de la siguiente manera:

21. Eliminar los obstáculos para que las mujeres puedan tener acceso a pensiones no contributivas (por ejemplo, la prioridad para jefes de hogar, que frecuentemente recae en varones).

22. Revisar la edad para acceder a la pensión no contributiva de las mujeres tal manera que se equipare o acerque afirmativamente con la edad mínima de pensión, en reconocimiento del valor real del aporte de los trabajos de cuidado no remunerados, calculados en un 25.3% del Producto Interno Bruto.

23. Trabajar un modelo que apoye la formalización de las mujeres, apoyando el llamado “bono de género” que implica un impacto de casi la mitad de reducción de la pobreza ante el empleo en condiciones de formalidad, a las mujeres en subempleo o empleos informales.

24. Potenciar mayor diversidad de aseguramiento, por ejemplo, para incorporar una mayor variabilidad en el salario de referencia ante los trabajos de mayor fluctuación por temporada, así como modalidades de aseguramiento colectivo.

## **RECHAZO A PROPUESTAS QUE ADVERSAN O CONTRADICEN LOS PRINCIPIOS SOLIDARIOS Y DE JUSTICIA SOCIAL QUE NUTREN LA SEGURIDAD SOCIAL**

En virtud de la última reforma (2021) propuesta por la Junta Directiva de la CCSS al respecto del IVM, sometida a un mecanismo consulta pública vía recepción de comentarios, sobre la Reforma de los artículos 5, 23 y 24 así como la Derogatoria de los transitorios XII, XIII, XIX y XV del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, ha obligado nuevamente a los sindicatos a posicionarse frente a las tendencias que se esperaría tras múltiples mesas de diálogo, pues en lugar de solucionar estructuralmente los problemas de sostenibilidad del régimen de pensiones, presiona sobre el sector receptor de derechos y se inclina por medidas pro-cíclicas que parece que profundizarían la crisis social asociada a la actual crisis económica.

Ya lo señalaba el Dr. Luis Paulino Vargas en su publicación “Hacia acciones perdurables en relación con el seguro de salud y el sistema de pensiones”, desde 2017 al indicar “el incremento de las cuotas, la posposición de la edad de pensionarse y la reducción de las prestaciones por concepto de pensión, tan solo implicaría poner un elevado costo sobre la población trabajadora y sobre las finanzas públicas, sin que



realmente se garantice la sostenibilidad del sistema, puesto que los problemas estructurales subyacentes eventualmente seguirían un curso de agravamiento que continuaría debilitando las bases de sustentación del sistema. Por otra parte, ese tipo de soluciones tendrían un elevado costo político, que eventualmente provocaría una grave deslegitimación social del sistema de pensiones de la Caja, y daría alas a la demagogia neoliberal que quiere convencer de la presunta conveniencia de un régimen privado de capitalización individual” (ver en [http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2017/07/seguridad-social-hacia-soluciones\\_21.html](http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2017/07/seguridad-social-hacia-soluciones_21.html)).

Esto lo mencionamos en virtud de factores que son señalados por todos las organizaciones sindicales que se han pronunciado, a saber: 1) se tiende a generar una política regresiva que promueve la brecha de desigualdad de género, 2) apuesta a la simple reducción de derechos, sin atender por el fondo el necesario fortalecimiento del financiamiento del IVM, 3) hace recaer nuevamente en los ingresos de la clase trabajadora la solución temporal propuesta, promoviendo una mayor desbandada a la informalidad en el empleo y a la inseguridad de los fondos y las personas ya pensionadas, 4) promueve, contrario -a la buena teoría de la generación de empleo- a una creciente exclusión o incorporación más lenta o más precarizada de los sectores jóvenes a los sistemas de seguridad social.

Así, el movimiento sindical y social agrupado en el Foro Mario Devandas, puntualmente se pronuncia así:

I Sobre la Reforma al Artículo 5: 1) oposición a la eliminación de la posibilidad de “pensión por vejez adelantada” para el caso de los hombres que sí cumplen con los requisitos de aporte de cuotas necesarias al régimen a pesar de no tener la edad, 2) oposición a los nuevos y regresivos requisitos para obtener la pensión por vejez anticipada para mujeres.

En contraste, se proponen medidas compensatorias por la desigualdad de género en el trabajo, el Foro Mario Devandas en coherencia con el criterio externado por el INAMU sobre la referida reforma, planteando:

25. Mantener en 60 años la edad máxima de pensión para las mujeres, en su defecto de insistir en un ajuste adicional, se mantenga como lo propuso el INAMU en 62 años, pero sin requisitos adicionales de cuotas, es decir, 62 años con 300 cuotas.

26. Establecer un reconocimiento bono por hijo o hija nacida o en adopción y por labores de cuidado que consiste en:

- a. 6 meses de cotización a las mujeres por hijo nacido o en adopción y que no haya perdido la patria potestad mientras este fuese menor de edad
- b. 6 meses de cotización extra a las mujeres por hijo

o hija con invalidez total nacido o en adopción y que no haya perdido la patria potestad mientras este fuese menor de edad

c. reconocimiento de un mes por cada mes dejado de laborar debido al cuidado de adultos mayores hasta un máximo de 12 meses

d. Los hombres solteros que tengan la patria potestad de sus hijos nacidos o en adopción en forma exclusiva podrán acceder al bono determinado en los puntos a y b.

e. El tiempo reconocido de los puntos anteriores no puede sobrepasar los 3 años (36 meses)

f. En caso de familias homoparentales sólo una persona de la pareja tendrá derecho a este bono

Todo lo anterior en el entendido de que “cada mes reconocido su salario será equivalente al promedio simple de los últimos 18 salarios reportados a la CCSS”, así mismo, el financiamiento de esos montos correrá por parte del Estado como acción afirmativa.

27. Realizar los cambios en la estructura del modelo de aseguramiento, de manera que las cuotas aportadas por las o los cónyuges o compañeros, en caso de dedicarse solo a trabajo en el hogar, cuidado o maternidad, sean acreditadas también a la pareja mujer encargada de las tareas de cuidado a fin de garantizarle derecho a una pensión, para tener derecho a este beneficio la mujer deberá estar en alguna de las modalidades de relación de pareja que determina nuestro ordenamiento jurídico.

Por su parte, a este mismo punto de reforma propuesto, la Federación Costarricense de Trabajadores de la Salud (FECTSALUD) se opone también al aumento de las edades de retiro, y propone:

28. Realizar un ajuste de las cuotas requeridas y permitir a los varones retirarse a partir de los 60 años de edad con 480 cotizaciones mensuales. Manteniendo el criterio de gradualidad y proporcionalidad, de manera que a los 65 años o más edad se tendrá derecho al retiro con una pensión proporcional, si se tienen más de 15 años cotizados y menos de 25.

II- Sobre la Reforma al Artículo 23, el Foro Mario Devandas, propone que:

29. En lo que concierne a la actualización del cálculo de la pensión por inflación de los salarios se tome como base para el cálculo de la actualización por inflación de los salarios el índice mensual de precios al consumidor, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC.

Y más puntualmente, la Federación Costarricense de Trabajadores de la Salud FECTSALUD propone:

30. Que se utilicen los últimos 300 salarios cotizados, actualizados con un índice construido a partir del 50% de la tasa de variación de los precios al consumidor y el 50% de la tasa de variación del salario promedio cotizado a IVM. El índice lo construirá el INEC, la CCSS le dará los salarios promedio mensuales históricos cotizados y los nuevos salarios promedio mensuales

cotizados a IVM.

Así mismo, plantea una fórmula distinta para el cálculo del monto de las pensiones, con la siguiente propuesta:

31. El beneficio básico de pensión será único e igual a un 50% del SPR por los primeros 25 años cotizados. El beneficio adicional de pensión por cada cuota mensual cotizada en exceso de 300 será de un 0.0833% del SPR. El monto de la pensión mínima será igual a 3.5 veces el monto de la Canasta Básica Alimentaria Total que calcula el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Garantizando que después de aplicar el tope máximo de pensión, ninguna pensión será menor al 45% del SPR; conforme a lo establecido en el Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo. Para quienes se retiren a los 65 años o más edad con menos de 25 años cotizados, pero más de 15, la proporción de pensión será la misma que hoy está vigente, con garantía del monto de pensión mínima.

## **PALABRAS FINALES... ¡PARA REINICIAR!**

En virtud de todo lo compilado hasta ahora, en un intento de sistematizar las propuestas construidas o retomadas por el movimiento sindical, en su gran variedad de expresiones, se quiere exponer al país una base de alternativas para la mejora de la seguridad social, que no se queden en los simples arreglos

parciales de los criterios paramétricos (recargando en los mismos sectores los nuevos retos laborales) y por el contrario, que visibilicen las siempre válidas aspiraciones de calidad de vida en las condiciones contemporáneas.

Para eso es preciso construir un alto consenso entre toda la diversidad de organizaciones sindicales, y exponerlo de forma comprensible a la población, para abrir el debate nacional, identificado las metas, las condiciones y las potencialidades del régimen de pensiones IVM de la CCSS.

Las propuestas aquí agrupadas tienen suficiente fundamento para dar el debate técnico y político para la mejora sustantiva del financiamiento del IVM, así como defender los principios de solidaridad y justicia social, en acuerdo con las grandes mayorías, la clase trabajadora, generadora de la riqueza y verdadera heredera de la seguridad social.

Para incidir realmente en el debate y procurar un conjunto de reformas que orienten decididamente al fortalecimiento del sistema de seguridad social, la CCSS y el IVM en especial, manteniendo sus objetivos éticos originales, se requiere desvincular y redefinir su financiamiento, para que no se siga apoyando de forma exclusiva con el contrato laboral y el salario de las personas trabajadoras, que ante las nuevas condiciones laborales le daría un carácter profundamente excluyente y carencial.

Posicionar que la seguridad social es parte sustantiva de cualquier modelo de desarrollo que respete los DDHH, y que como tal debe invertir y garantizar la participación de todo el sistema integralmente, en la responsabilidad de su financiamiento y sostenibilidad, debe ser la orientación principal de la estrategia a seguir.

Limitar a la formula obrero-patronal la base de la financiación de la seguridad social y las pensiones, reduce la lógica redistributiva de la riqueza que debe imperar, como principio de justicia social y aspiración a una sociedad con sus necesidades básicas satisfechas. Por ello, debe ampliarse el sistema de financiamiento, no sólo exigir el cumplimiento del Estado de su parte (que sistemáticamente lo ha rehuido o incumplido) sino incorporar otros actores y actividades que generan y acumulan riqueza. Cambiar la perspectiva de “gasto” o “carga” a inversión y calidad de vida, permite realizar una discusión más ajustada a las verdaderas necesidades de la seguridad social de hoy y mañana.

Abandonar el escenario de debate al que los neoliberales quieren arrinconar estas decisiones nacionales, es el primer paso para poder construir un proceso democrático y participativo de identificación de las nuevas estrategias que se requiere, para conservar los principios de justicia social, solidaridad y universalidad que identifican a la CCSS.

Además, considerando los enormes cambios en las condiciones del mundo del trabajo y la crisis económica en la que está sumido el país, se debe desechar la actual vinculación con el formato laboral clásico del siglo XX, que simplemente no logra responder de forma adecuada a las condiciones de siglo XXI, que apenas empezamos a vislumbrar.

Se requerirá de una fuerte vocación de futuro para poder crear protección social para las nuevas generaciones de la clase trabajadora con la lectura correcta de la realidad.



## FUENTES CONSULTADAS

Equipo de economistas del Frente Amplio (2021). Propuesta de la Comisión de Economistas del Frente Amplio para resolver la crisis financiera de la CCSS. En: <https://www.frenteamplio.org/propuesta-de-la-comision-de-economistas-del-frente-amplio-para-resolver-la-crisis-financiera-de-la-ccss/>

FECTSALUD. (2021) Respuesta a Consulta Pública. San José, Costa Rica.

Foro Mario Devandas Brenes. (2021) El IVM pilar de nuestro sistema de protección social: la progresividad debe ser el eje. San José, Costa Rica.

Foro Mario Devandas Brenes. (2021) Respuesta a la consulta pública sobre reforma a los artículos 5, 23, 24 y derogatoria de los transitorios XII, XIII, XIV y XV del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social. San José, Costa Rica.

INAMU. (2021) criterio del Instituto Nacional de las Mujeres en relación con el proceso de reforma del Régimen IVM de la Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Costa Rica.

Martínez, J. (2005) Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Estado de la Nación. CONARE-PEN:

San José, C.R.

Mesa de Diálogo de sectores sociales para la sostenibilidad del seguro de pensiones de la CCSS. (2017) Informe Final de Resultados. San José, Costa Rica.

Mora, J. (2020) La Informalidad del Empleo en Costa Rica: Caracterización y recomendaciones. Fundación Ebert. Costa Rica. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16559.pdf>

Vargas, L.P. (2017) Hacia soluciones perdurables en relación con el seguro de salud y el sistema de pensiones. En: [http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2017/07/seguridad-social-hacia-soluciones\\_21.html](http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2017/07/seguridad-social-hacia-soluciones_21.html)

Varias Organizaciones (2013) Se revitaliza el proceso de las 10 medidas para salvar la Caja. En: <https://anep.cr/se-revitaliza-el-proceso-de-las-10-medidas-para-salvar-la-caja/>

# CAMPAÑA

“Inequidad, Pobreza y el camino  
para la seguridad social”



CONFEDERACIÓN SINDICAL  
DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS  
DE LAS AMÉRICAS

OLOF PALME  
INTERNATIONAL  
CENTER

